



Brussel, 14.3.2018
COM(2018) 251 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

Aanpassing van het visumbeleid aan nieuwe uitdagingen

1. INLEIDING

Het gemeenschappelijk visumbeleid¹ van de EU is een essentieel onderdeel van het Schengenacquis. Het is een van de meest gewaardeerde resultaten van de integratie binnen de EU. Het visumbeleid is een instrument dat toerisme en zakelijke contacten faciliteert en tegelijkertijd veiligheidsrisico's en het risico van irreguliere migratie naar de EU tegengaat. Dat doel moet steeds voor ogen worden gehouden.

Hoewel de grondbeginselen van de behandeling van visumaanvragen niet zijn herzien sinds de inwerkingtreding van de Visumcode² in 2010 en de ingebruikneming van het Visuminformatiesysteem in 2011³, is de omgeving waarbinnen het visumbeleid wordt toegepast, drastisch gewijzigd. De afgelopen jaren hebben de uitdagingen op migratie- en veiligheidsgebied een verschuiving teweeggebracht in het politieke debat over het gebied zonder toezicht aan de binnengrenzen in het algemeen en het visumbeleid in het bijzonder, in die zin dat er anders wordt geacht over de balans tussen aandachtspunten op het gebied van migratie en veiligheid, economische overwegingen en de buitenlandse betrekkingen in het algemeen.

Tegelijkertijd bieden belangrijke technologische ontwikkelingen nieuwe mogelijkheden om het aanvragen van een visum voor zowel aanvragers als consulaten te vereenvoudigen. Het visumbeleid is in de externe betrekkingen van de EU de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden.

Om al deze redenen is het tijd om het gemeenschappelijk visumbeleid opnieuw te bekijken en het aan te passen aan de uitdagingen en kansen van nu. Tegelijkertijd moeten we ervoor zorgen dat de twee voornaamste doelstellingen ervan – legaal reizen vergemakkelijken en irreguliere migratie en bedreigingen voor de veiligheid aanpakken – gewaarborgd blijven.

In 2014 heeft de Commissie een voorstel tot herschikking van de Visumcode ingediend⁴, voornamelijk om voor bonafide reizigers het reizen gemakkelijker te maken. De onderhandelingen gingen echter niet vooruit, doordat de standpunten van het Parlement en de Raad te zeer uiteenliepen. Inmiddels zijn sommige aspecten van het herschikkingsvoorstel achterhaald door de toegenomen uitdagingen op het gebied van veiligheid en migratie. De Commissie heeft derhalve besloten het herschikkingsvoorstel in te trekken en een nieuw voorstel te presenteren voor een gerichte wijziging van de Visumcode.

Het nieuwe voorstel tot wijziging van de Visumcode, dat samen met deze mededeling vandaag wordt gepresenteerd, moet de procedures voor de afgifte van visa actualiseren om beter in te spelen op de veranderde migratie- en veiligheidssituatie. Daartoe wordt onder meer een koppeling aangebracht tussen het visumbeleid en de samenwerking op het gebied van

¹ Het gemeenschappelijk visumbeleid bestaat uit een reeks geharmoniseerde voorschriften inzake aspecten als: i) de gemeenschappelijke „visumlijsten” van landen waarvan de onderdanen een visum nodig hebben om naar de EU te reizen, en van landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld; ii) de Visumcode met de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa voor kort verblijf; iii) het uniforme model voor de visumsticker; en iv) het Visuminformatiesysteem (VIS), waarin alle visumaanvragen en de desbetreffende besluiten van de lidstaten zijn geregistreerd, met inbegrip van de persoonsgegevens, foto's en vingerafdrukken van de aanvragers.

² Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1).

³ Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening) (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60).

⁴ COM(2014) 164 van 1.4.2014.

overname. Het voorstel verhelpt ook enkele tekortkomingen van de huidige regels, waardoor het voor bonafide reizigers gemakkelijker wordt om een visum te krijgen voor de EU. Het nieuwe voorstel behoudt ook een aantal nuttige elementen van het ingetrokken voorstel tot herschikking van de Visumcode. Deze omvatten bepalingen die aanvragers meer flexibiliteit bieden bij de visumaanvraag en die voorzien in een betere organisatie van de werkzaamheden van de consulaten.

Naast de voornaamste aspecten van het voorstel tot wijziging van de Visumcode beschrijft deze mededeling tevens de doelstellingen waaraan de wijzigingen van het Visuminformatiesysteem moeten beantwoorden. Het desbetreffende voorstel zal later dit voorjaar worden ingediend, zodra de technische studies en de effectbeoordeling zijn afgerond.

Samen met de nieuwe systemen voor veiligheid, grensbeheer en migratiebeheer, zoals het onlangs goedgekeurde inreis-uitreisysteem (EES)⁵, dat onder meer voorziet in een betere controle op de naleving van de visumvoorwaarden, en het door de Commissie voorgestelde Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS)⁶, worden de grondslagen gelegd voor een visumbeleid dat beter het hoofd kan bieden aan de uitdagingen op het gebied van veiligheid en migratie. Dit effect wordt nog versterkt door het voorstel over interoperabiliteit⁷, dat ertoe moet leiden dat de informatiesystemen van de EU op het gebied van grenzen, veiligheid en migratiebeheer beter onderling samenwerken om gegevens uit te wisselen en informatie te delen.

Voorts wordt in de mededeling bekeken hoe betere synergiën tot stand kunnen worden gebracht tussen het visumbeleid en de externe betrekkingen van de EU, en wordt de aanzet gegeven tot een debat over digitalisering van de behandeling van visumaanvragen.

2. ALGEMENE DOELSTELLINGEN

Het voorstel van vandaag wijzigt een aantal bepalingen van de Visumcode. De wijzigingen zijn in het algemeen gericht op versterking van het visumbeleid, zodat dit kan worden omgevormd tot een effectiever instrument dat beter geschikt is voor de toegenomen migratiedruk en de veiligheidsuitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd. Het voorstel moet het ook gemakkelijker maken om visumaanvragen te behandelen van bonafide reizigers die bijdragen tot economische groei of de sociale en culturele ontwikkeling van de EU.

Om de algemene doelstelling, het aanpakken van de grote uitdagingen op het gebied van migratie, te bereiken, zullen met een nieuwe benadering het visumbeleid en de samenwerking met derde landen op het gebied van overname worden gekoppeld (zie punt 3.1). Verplichte regels voor de afgifte van meervoudige visa kunnen ook indirect bijdragen aan deze doelstelling (zie punt 3.3).

Er zal worden gezorgd voor betere beveiliging bij de behandeling van visumaanvragen, met name door herziening van het Visuminformatiesysteem (VIS), waarvoor later dit voorjaar een voorstel zal worden ingediend (zie hoofdstuk 4). Het voorstel tot herziening van het VIS zal ook gericht zijn op het volledig benutten van de interoperabiliteit. Interoperabiliteit is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat consulaire medewerkers over betere gegevens beschikken bij het behandelen van een visumaanvraag. Dit maakt het voor hen gemakkelijker

⁵ Het EES is ingesteld bij Verordening (EU) 2017/2266 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017.

⁶ COM(2016) 731 van 16.11.2016.

⁷ COM(2017) 793 van 12.12.2017.

om personen te identificeren die een gevaar voor de veiligheid of een risico op irreguliere migratie vormen, zodat de visumaanvraag van deze personen kan worden geweigerd. Voorts kunnen bonafide reizigers, voor wie de visumprocedure kan worden vergemakkelijkt, hierdoor gemakkelijker worden geïdentificeerd.

3. WIJZIGING VAN DE VISUMCODE

3.1. Koppelen van het visumbeleid en het terugkeerbeleid

De afgelopen jaren zijn de doelstellingen van Visumcode, namelijk het voorkomen van irreguliere migratie en veiligheidsrisico's, veel sterker onder de aandacht gekomen. Een cruciale aanzuigende factor bij de irreguliere migratiestromen naar de EU is het feit dat de lidstaten veel moeilijkheden ondervinden om aangehouden irreguliere migranten naar hun land van herkomst terug te sturen, doordat de autoriteiten van deze landen onvoldoende medewerking verlenen aan overnameverzoeken van de lidstaten.

In dit verband kan het visumbeleid doeltreffender bijdragen tot de samenwerking van de EU met derde landen, met name op het gebied van migratiebeheer, mede gezien het feit dat sommigen van de terug te sturen irreguliere migranten de EU legaal met een visum zijn binnengekomen, maar bij het verstrijken van de geldigheidsduur daarvan niet zijn vertrokken. De Europese Raad van juni 2017 heeft er daarom toe opgeroepen „waar nodig [...] het visumbeleid ten aanzien van derde landen te [...] heroverw[e]gen”, als middel om werkelijke vooruitgang in het terugkeer- en overnamebeleid te realiseren.

Daarom stelt de Commissie een kader voor om striktere voorwaarden vast te stellen voor de behandeling van visumaanvragen wanneer een derde land onvoldoende medewerking verleent bij overname. In dit verband zal ook rekening worden gehouden met de algemene betrekkingen van de EU met het betrokken derde land.

3.2. Herziening van de visumleges

De hoogte van de standaardvisumleges is sinds 2006 niet meer aangepast. De Commissie stelt nu voor het bedrag van de leges te verhogen om zo bij te dragen aan de efficiënte behandeling van het toenemende aantal visumaanvragen en de lidstaten in staat te stellen het consulaire personeelsbestand op het vereiste niveau te handhaven, zodat aanvragen sneller kunnen worden behandeld⁸. Verhoging van de leges is gerechtvaardigd om de kosten te dekken voor personeel (zowel uitgezonden medewerkers als plaatselijk aangeworven personeel), gebouwen, uitrusting, opleiding van het personeel en ontwikkeling en onderhoud van de IT-systemen.

Verhoging van de visumleges is ook noodzakelijk om: i) bij de behandeling van visumaanvragen risico's op het gebied van veiligheid en irreguliere migratie doeltreffender te kunnen opsporen; ii) IT-apparatuur en software van de lidstaten verder te moderniseren; en iii) visumaanvragers snelle en klantvriendelijke procedures te bieden. Hogere visumleges zouden ook bijdragen tot het handhaven van een brede consulaire dekking overal ter wereld. De Commissie stelt in dit verband ook een meer flexibele procedure voor om de visumleges in de toekomst te herzien.

De door de Commissie voorgestelde verhoging van de gemeenschappelijke visumleges blijft echter beperkt; zij leidt tot een behoorlijke toename van de inkomsten van de lidstaten en zal zodoende de integriteit van de behandeling van visumaanvragen en de veiligheid

⁸ Het totale aantal aangevraagde visa steeg van 10,2 miljoen in 2009 tot 15,2 miljoen in 2016.

ondersteunen, zonder voor het overgrote deel van de visumaanvragers een ontmoedigend effect te hebben.

3.3. Invoering van een geharmoniseerde aanpak voor de afgifte van meervoudige visa met een lange geldigheidsduur

Houders van een meervoudig visum kunnen binnen de geldigheidsperiode daarvan meerdere malen naar de EU reizen. Dergelijke frequente bezoeken leveren een positieve bijdrage aan de Europese economie en bevorderen groei, contacten tussen mensen en culturele uitwisselingen. De huidige regels inzake meervoudige visa geven de consulaten van de lidstaten echter een grote beoordelingsvrijheid bij de afgifte ervan. Dit kan leiden tot een concurrentiestrijd tussen de lidstaten voor aantrekkelijke (toeristische) markten, bilaterale overeenkomsten of regelingen met derde landen en tot „visumshopping”. Dergelijke praktijken ondermijnen de basisbeginselen van het gemeenschappelijk visumbeleid en zijn niet bevorderlijk voor de handel en de economie. Het kan daardoor namelijk gebeuren dat betrouwbare, regelmatig reizende zakenmensen telkens wanneer zij moeten reizen opnieuw een visum moeten aanvragen. Bovendien kan de onzekerheid waarmee aanvragers bij het indienen van een aanvraag voor een meervoudig visum worden geconfronteerd, ertoe leiden dat zij sjoemelen met hun aanvraag. De Commissie stelt daarom bindende voorschriften voor de afgifte van meervoudige visa voor, die inhouden dat aanvragers met een gunstige visumgeschiedenis een meervoudig visum kunnen krijgen van steeds langere duur, van 1 jaar tot ten hoogste 5 jaar, wanneer zij opnieuw een visum aanvragen.

3.4. Verdere stroomlijning van de visumprocedures en vergemakkelijking van korte toeristische reizen

Een van de algemene doelstellingen van het visumbeleid, namelijk het vergemakkelijken van reizen voor bonafide reizigers, moet eveneens worden aangepakt. De Commissie stelt wat dit betreft voor om van de voorgestelde herschikking van de Visumcode enkele voorstellen tot vereenvoudiging van de procedures voor het aanvragen van een visum te handhaven. Het gaat onder meer om de mogelijkheid om een visum langer van tevoren aan te vragen en het visumaanvraagformulier elektronisch in te vullen en te ondertekenen. Ook zou sneller een beslissing moeten worden genomen over een aanvraag.

De Commissie stelt ook voor een zekere soepelheid te betrachten voor bonafide aanvragers, ter bevordering van korte toeristische reizen en de economische groei in de EU. Lidstaten zouden volgens een bijzondere regeling op tijdelijke basis en onder strenge voorwaarden aan de buitengrens een visum voor één binnenkomst kunnen afgeven. Visa die in het kader van deze regeling worden afgegeven, zouden alleen geldig zijn voor de lidstaat van afgifte, voor één binnenkomst en voor een verblijf van ten hoogste 7 dagen.

4. MEER VEILIGHEID DOOR HERZIENING VAN HET VISUMINFORMATIESYSTEEM EN VOLLEDIGE BENUTTING VAN INTEROPERABILITEIT

Een ander belangrijk onderdeel van het kader dat aan het visumbeleid ten grondslag ligt, is het Visuminformatiesysteem (VIS). Het VIS⁹ functioneert al sinds 2011 als technologische oplossing ter vergemakkelijking van de visumprocedure. Het helpt de autoriteiten van de lidstaten om: i) snel en doeltreffend de nodige informatie te verifiëren over onderdanen van derde landen die een visum nodig hebben om naar de EU te reizen; en ii) beslissingen te

⁹ In januari 2018 waren al meer dan 52 miljoen visumaanvragen en bijna 45 miljoen vingerafdrukken in het VIS geregistreerd.

nemen over visumaanvragen. Het inreis-uitreissysteem (EES), dat vanaf 2020 operationeel zal zijn en is opgezet om volledig interoperabel te zijn met het VIS, zal de werking van het VIS verbeteren door informatie te verstrekken over het gebruik dat onderdanen van derde landen van hun visum hebben gemaakt, en zal bijdragen tot het vaststellen van de bonafide status van visumhouders die het Schengengebied al eerder hebben bezocht.

Het VIS is ook aan de orde gekomen bij het bredere proces om de interoperabiliteit van de informatiesystemen te vergroten. Dit heeft geleid tot het interoperabiliteitsvoorstel, dat ervoor moet zorgen dat de IT-systemen van de EU op het gebied van veiligheid, grensbeheer en migratiebeheer slimmer en efficiënter samenwerken. De spil van deze interoperabiliteit is een gezamenlijk platform voor het EES, het ETIAS en het VIS, dat een aanzienlijke stap voorwaarts betekent voor het verzamelen van gegevens en de uitwisseling van informatie met betrekking tot visa, veiligheid, grensbeheer en migratiebeheer. Door een gezamenlijk zoekplatform (het Europees zoekportaal) zullen met één enkele zoekopdracht resultaten uit verschillende systemen kunnen worden verkregen. Dit bevordert efficiëntere achtergrondcontroles van visumaanvragers en draagt zo bij aan de veiligheid in het gebied zonder toezicht aan de binnengrenzen. In dit verband zal de in het voorjaar te presenteren herziening van het rechtskader van het VIS¹⁰ specifieke maatregelen op het gebied van interoperabiliteit omvatten, die de behandeling van visumaanvragen efficiënter maken (zie punt 4.1). In het voorstel zullen waarschijnlijk ook andere problemen aan de orde komen die bij de in 2016 verrichte evaluatie van het VIS zijn geconstateerd (zie de punten 4.2 en 4.3). De voorbereidende werkzaamheden voor het VIS-voorstel, met inbegrip van technische studies en een effectbeoordeling, waarbij ook het effect op de grondrechten wordt beoordeeld, zijn aan de gang.

4.1. Betere controles bij de behandeling van visumaanvragen door interoperabiliteit

Op grond van de bestaande regels hoeven consulaten voor visumplichtige reizigers slechts in het Schengeninformatiesysteem (SIS) te controleren of voor de visumaanvrager een inreisverbod geldt. Er bestaat thans geen verplichting om visumaanvragers te controleren aan de hand van andere beschikbare EU-databanken (zoals Eurodac) of de Interpol-databanken voor gestolen en verloren reisdocumenten of reisdocumenten met signaleringen¹¹. Zodra het ETIAS is ingevoerd, zal ook ten aanzien van personen die zonder visum naar de EU mogen reizen een achtergrondcontrole worden verricht aan de hand van alle relevante EU-databanken.

Voor een betere preventie van veiligheids- en migratierisico's zal de Commissie, met inachtneming van de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid van het optreden van de EU, nagaan of de regels voor de behandeling van visumaanvragen moeten worden gewijzigd om te voorzien in ten minste vergelijkbare achtergrondcontroles van visumplichtige en niet-visumplichtige reizigers.

Zodra het Europees zoekportaal operationeel is, zullen de bevoegde autoriteiten, met inbegrip van de voor visumafgifte bevoegde autoriteiten, met één zoekopdracht resultaten kunnen

¹⁰ De herziening betreft de volgende rechtshandelingen: Beschikking 2004/512/EG van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het Visuminformatiesysteem (VIS), Besluit 2008/633/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 (*besluit betreffende de toegang van rechtshandhavingsautoriteiten tot het VIS*), Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 (*VIS-verordening*) en de Visumcode.

¹¹ De databank voor gestolen of verloren reisdocumenten (SLTD) en de databank voor reisdocumenten met signaleringen (TDAWN) van Interpol bevatten informatie over reisdocumenten die verband houden met personen die bij Interpol gesignaleerd staan.

opvragen uit alle systemen waartoe zij toegang hebben (waaronder Eurodac, het EES en ECRIS-TCN), zodat zij die systemen niet afzonderlijk hoeven te bevragen. Het Europees zoekportaal zal het opsporen van risico's in de visumprocedure op het gebied van veiligheid en irreguliere migratie vergemakkelijken, doordat visumfunctionarissen snel en efficiënt een achtergrondcontrole zullen kunnen uitvoeren van de aanvragers.

Het voorstel inzake interoperabiliteit moet het tevens gemakkelijker maken om meervoudige identiteiten op te sporen en identiteitsfraude te bestrijden. Dankzij interoperabiliteit wordt de visumautoriteit die een visumaanvraag behandelt automatisch op de hoogte gebracht als de aanvrager bekend staat onder verschillende identiteiten en kunnen passende maatregelen worden genomen.

4.2. Informatielacunes op het gebied van grenzen en veiligheid elimineren door in het VIS ook visa voor verblijf van langere duur en verblijfsdocumenten op te nemen

Uit het eindverslag van de deskundigengroep op hoog niveau¹² blijkt dat er op EU-niveau een informatielacune bestaat ten aanzien van de documenten op grond waarvan onderdanen van derde landen langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen op het grondgebied van een EU-lidstaat kunnen verblijven¹³. Er worden momenteel geen gegevens over deze documenten en de houders ervan verzameld en dergelijke gegevens kunnen niet worden geverifieerd met behulp van de grootschalige IT-systemen van de EU op het gebied van grenzen en veiligheid (alleen met het SIS kunnen dergelijke gegevens in beperkte mate worden geverifieerd). De lidstaten zijn van mening dat het huidige beheer van deze documenten tot tekortkomingen leidt wat betreft het vergemakkelijken van de grensoverschrijding van onderdanen van derde landen en hun vrije verkeer in het gebied zonder toezicht aan de binnengrenzen. De lidstaten hebben de Commissie daarom verzocht na te gaan of een centraal EU-register voor informatie over visa voor verblijf van langere duur en verblijfsdocumenten noodzakelijk, haalbaar en evenredig is in de context van het aanpakken van de thans bestaande informatielacune ten aanzien van deze categorieën onderdanen van derde landen¹⁴.

In september 2017 is een technische studie afgerond naar de haalbaarheid van een centraal EU-register voor informatie over visa voor verblijf van langere duur en verblijfsdocumenten. Daaruit is gebleken dat een register dat deel uitmaakt van het VIS de best haalbare oplossing zou zijn uit het oogpunt van IT-beveiliging, praktische uitvoerbaarheid en kosteneffectiviteit.

4.3. Informatielacunes bij de behandeling van visa voor kort verblijf wegwerken door de leeftijd voor het afgeven van vingerafdrukken van aanvragers te verlagen en kopieën van de reisdocumenten in het VIS op te slaan

De Commissie onderzoekt momenteel ook de mogelijkheid om:

- al vanaf jongere leeftijd vingerafdrukken te vereisen van kinderen voor wie een visum wordt aangevraagd, en hun vingerafdrukken op te slaan in het VIS. Dit biedt kinderen

¹² De deskundigengroep op hoog niveau is in juni 2017 door de Commissie opgericht als adviesorgaan voor de verbetering van de EU-architectuur voor gegevensbeheer op het gebied van grenstoezicht en veiligheid. Het eindverslag van de groep is op 11 mei 2017 vastgesteld.

¹³ Zoals visa voor verblijf van langere duur en verblijfsdocumenten (waaronder verblijfsvergunningen en verblijfskaarten).

¹⁴ Routekaart voor het verbeteren van informatie-uitwisseling en informatiebeheer op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, onder meer door middel van interoperabiliteitsoplossingen (door de Raad goedgekeurd op 9 juni 2016).

een betere bescherming en draagt bij tot de strijd tegen mensenhandel en irreguliere migratie en zorgt ervoor dat de belangen van het kind vooropstaan;

- in het VIS kopieën op te slaan van de reisdocumenten die visumaanvragers in het kader van de visumprocedure overleggen. Dit zou het mogelijk maken om deze documenten grondiger te controleren en de efficiëntie van terugkeerprocedures vergroten. Een dergelijke maatregel zou het terugkeerbeleid van de EU ondersteunen, maar voor de implementatie zou het VIS moeten worden gebruikt.

5. VERSTERKING VAN DE SAMENHANG TUSSEN HET VISUMBELEID VAN DE EU EN ANDERE BELEIDSTERREINEN

Het gemeenschappelijke visumbeleid van de EU is een steeds belangrijker onderdeel van de externe betrekkingen van de EU in een geglobaliseerde wereld. Voor veel partnerlanden is het verkrijgen of behouden van het recht van hun burgers om zonder visum naar de EU te reizen, een belangrijke politieke prioriteit in de betrekkingen met de EU.

De samenhang tussen het visumbeleid en de verbintenissen die op andere beleidsterreinen zijn aangegaan in met name handelsovereenkomsten, moet nader worden onderzocht, alsook de samenhang tussen het gemeenschappelijk visumbeleid en bilaterale visumvrijstellingsovereenkomsten die lidstaten met bepaalde derde landen hebben gesloten.

De nieuwe generatie handelsovereenkomsten van de EU waarover momenteel wordt onderhandeld, omvat doorgaans de dienstensector, waarbij investeringen en dienstverlening op het grondgebied van de andere partij worden toegestaan. Ten aanzien van de tijdelijke aanwezigheid van de betrokken personen op het grondgebied van de lidstaten wordt in de voorlopige analyse van de Commissie in het kader van de geschiktheidscontrole van de richtlijnen inzake legale migratie bevestigd dat sommige categorieën dienstverleners die onder de handelsovereenkomsten vallen (zoals dienstverleners voor wie een verblijf van ten hoogste 6 maanden per tijdvak van 12 maanden is toegestaan) niet gedekt zijn door de Visumcode of door de bestaande EU-wetgeving inzake legale migratie. De Commissie zal onderzoeken hoe ten aanzien van deze categorieën dienstverleners een sterkere synergie kan worden bereikt tussen enerzijds de verbintenissen die bij handelsovereenkomsten zijn aangegaan en anderzijds het visumbeleid en het beleid inzake legale migratie van de EU.

Daarnaast is verdere analyse nodig van de bilaterale visumvrijstellingsovereenkomsten die lidstaten met bepaalde derde landen hebben gesloten vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in 1999, waarbij het visumbeleid gemeenschappelijk beleid is geworden. Deze bilaterale overeenkomsten zijn nog steeds van kracht, omdat de lidstaten en de betrokken derde landen er veel waarde aan hechten, voornamelijk om historische en politieke redenen. Voor dergelijke bilaterale overeenkomsten kan er echter binnen een werkelijk gemeenschappelijk beleid geen plaats zijn, en bovendien zijn zij daar ook structureel niet mee verenigbaar, aangezien de onderdanen van derde landen waarop deze overeenkomsten betrekking hebben, hun verblijf in het gebied zonder toezicht aan de binnengrenzen vrijwel onbeperkt kunnen verlengen¹⁵. In de EES-verordening wordt bepaald dat drie jaar na de ingebruikneming van het inreis-uitreissysteem een evaluatie van deze overeenkomsten zal worden verricht. In dit verband zal de Commissie een discussie op gang brengen over de mogelijke vorm en reikwijdte van een toekomstig EU-instrument ter

¹⁵ Er is bijvoorbeeld ten minste één derde land dat 16 bilaterale visumvrijstellingsovereenkomsten met Schengenlanden heeft gesloten, waardoor de onderdanen van dat land, althans in theorie, tot 51 maanden (16×3 + 1×3) legaal in de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen zouden kunnen verblijven.

vervanging van deze overeenkomsten, waarbij onder meer de opties worden onderzocht om voor onderdanen van bepaalde derde landen te voorzien in de mogelijkheid om zonder visum langer dan 90 dagen in het gebied zonder toezicht aan de binnengrenzen te verblijven.

Het opschortingsmechanisme op grond waarvan de vrijstelling van de visumplicht voor onderdanen van een in bijlage II bij Verordening (EG) nr. 539/2001¹⁶ opgenomen derde land tijdelijk kan worden opgeschort, is onlangs herzien. Tegelijkertijd zullen ook de ontwikkeling van nieuwe informatiesystemen voor grens- en migratiebeheer, zoals het ETIAS en het EES, en de interoperabiliteit tussen de relevante databanken bijdragen tot het beperken van het risico van irreguliere migratie en veiligheidsrisico's. De Commissie is derhalve van oordeel dat elk toekomstig voorstel om een derde land naar bijlage II over te hevelen, in het bijzonder moet worden beoordeeld in het licht van de risico's van irreguliere migratie en bedreigingen voor de veiligheid. Indien nodig moet voor dergelijke voorstellen de voorwaarde gelden dat de betrokken derde landen reeds bepaalde maatregelen hebben genomen, zoals de afgifte van biometrische paspoorten of het sluiten van een overnameovereenkomst. Dergelijke maatregelen zouden moeten worden vastgesteld overeenkomstig de criteria van Verordening (EG) nr. 539/2001¹⁷.

6. DIGITALE VISA¹⁸

De Commissie is voornemens een debat op gang te brengen over de vraag of het verstandig is om over te stappen op digitale visa.

Hoewel sinds de vaststelling van de Visumcode aanzienlijke technologische ontwikkelingen hebben plaatsgevonden, worden visumaanvragen nog grotendeels behandeld volgens procedures van voor de digitale revolutie. De huidige visumprocedure verloopt al deels elektronisch, want aanvragen en beslissingen worden in het VIS geregistreerd, maar twee belangrijke stappen gebeuren nog steeds op papier: het indienen van de visumaanvraag met de vereiste bewijsstukken en de feitelijke afgifte van de visumsticker. Dit zijn de twee stappen waarbij de aanvragers het meest rechtstreeks betrokken zijn, aangezien zij op het consulaat of bij de externe dienstverlener moeten verschijnen: i) om de aanvraag in te dienen en, voor eerste aanvragers, hun vingerafdrukken te laten nemen; en (ii) om aan het einde van de procedure het reisdocument te komen ophalen. Diverse landen (waaronder de VS, Australië en Turkije) zijn al van start gegaan met programma's voor elektronische visumafgifte en sommige lidstaten passen ook (gedeeltelijk) elektronische procedures toe voor het aanvragen van een visum.

In de tweede helft van 2017 zijn bij de Raad besprekingen gestart met de lidstaten over digitalisering van de visumprocedures, om de procedure voor visumafgifte verder te verbeteren en te vergemakkelijken¹⁹. De besprekingen spitsten zich toe op twee concrete

¹⁶ Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PB L 81 van 21.3.2001, blz. 1).

¹⁷ De Commissie stelt vandaag ook een voorstel vast tot codificatie van deze verordening. Deze codificatie wordt voorgesteld ter verbetering van de toegankelijkheid en de transparantie van deze wetgevingshandeling, zonder dat iets wordt veranderd aan de materiële regels ervan, zulks overeenkomstig de gangbare praktijk inzake codificatie.

¹⁸ In dit document wordt met de term „digitale visa” verwezen naar zowel digitale visa als het online aanvragen daarvan.

¹⁹ Zie nota I/A-punt 14616/17 van 23.11.2017 voor een samenvattend verslag.

mogelijkheden: i) digitale visa als alternatief voor fysieke visumstickers; ii) onlineaanvragen als alternatief voor aanvragen op papier.

De meeste lidstaten zijn geïnteresseerd in digitale visa. Enkele potentiële voordelen die worden genoemd, zijn lagere kosten voor de consulaten en een snellere, efficiëntere en klantvriendelijkere aanvraagprocedure. Er werd echter ook beseft dat voor veel aspecten nog verdere diepgaande evaluatie en studie nodig zijn en dat prioriteit moet worden gegeven aan de ontwikkeling en de uitvoering van het EES en ETIAS en de interoperabiliteitsvoorstellen.

De Commissie is eveneens van mening dat digitale visa voor de langere termijn de beste oplossing zijn en zal daarom tegen eind 2018 haalbaarheidsonderzoeken opstarten. De Commissie acht het in dit verband noodzakelijk om met de belanghebbenden het debat aan te gaan over de vraag hoe de technologische ontwikkelingen kunnen worden benut om de visumprocedures verder te stroomlijnen en te vereenvoudigen, zowel voor de aanvragers als voor de consulaten. In het kader van dit debat zullen opties worden beoordeeld en proefprojecten worden bevorderd om het pad te effenen voor toekomstige voorstellen. De resultaten van de proefprojecten die sommige lidstaten al uitvoeren, kunnen als input dienen voor de politieke discussie.

Sommige lidstaten zijn er al mee begonnen om de besluitvorming over visumaanvragen over te hevelen van de consulaten naar de centrale autoriteiten. Daarom moet een debat op gang worden gebracht over de vraag of, en onder welke omstandigheden, de integriteit en de veiligheid van de behandeling van visumaanvragen in dergelijke gevallen kan worden gewaarborgd. Bij dat debat moet rekening worden gehouden met enerzijds het belang van kennis van de plaatselijke omstandigheden bij het beoordelen van het migratierisico bij visumaanvragen en anderzijds de voordelen van een gecentraliseerde aanpak voor de efficiëntie en transparantie.

7. CONCLUSIE

Het gemeenschappelijke visumbeleid van de EU is van essentieel belang voor het waarborgen van de veiligheid en de goede werking van het gebied zonder toezicht aan de binnengrenzen. Het heeft het voor bonafide reizigers gemakkelijker gemaakt om naar de EU te reizen en heeft gezorgd voor een hoge mate van harmonisatie van de procedures van de lidstaten voor de afgifte van visa. Bovendien heeft het visumbeleid zich ontwikkeld van een intern beleidsgebied tot een steeds belangrijker instrument voor de externe betrekkingen van de EU.

Ondanks deze goede ontwikkelingen moet het rechtskader voor het visumbeleid worden aangepast aan de uitdagingen van tegenwoordig, met name de toegenomen risico's op het gebied van irreguliere migratie en veiligheid. De Commissie stelt daarom vandaag een aantal wijzigingen van de Visumcode voor en verzoekt het Parlement en de Raad deze snel goed te keuren. Later dit voorjaar zullen wijzigingen van het rechtskader van het VIS volgen.

Voorts zal de Commissie, samen met de hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, maatregelen nemen ter bevordering van de samenhang tussen het visumbeleid van de EU en de externe betrekkingen van de EU, om de belangen van de EU beter te kunnen dienen. Dit geldt ook voor de samenhang van het visumbeleid met het beleid op andere gebieden.

Met het oog op de toekomst zal de Commissie met het Parlement, de lidstaten en andere belanghebbenden besprekingen aangaan over verdere digitalisering van de visumprocedures. Tegen eind 2018 zal een aantal studies worden gestart die in deze besprekingen zullen worden meegenomen. De noodzaak om voor voldoende financiële middelen te zorgen is een belangrijk aspect dat in aanmerking moet worden genomen in het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020.