

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2139

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 mei 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling visumreciprociteit: stand van zaken en aanpassing mechanisme.

Fiche: Richtlijn openbaarmaking van winstbelasting door multinationals (Kamerstuk 22 112, nr. 2140)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling visumreciprociteit: stand van zaken en aanpassing mechanisme.

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad.
Stand van zaken en mogelijke verdere stappen met betrekking tot de situatie van nietwederkerigheid met een aantal derde landen op het gebied van visa
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
13 april 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 221
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0221&qid=1461934667197&from=NL>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft een mededeling geschreven over de stand van zaken en toekomstige stappen met betrekking tot het gebrek aan visumreciprociteit met enkele derde landen. Hiermee wordt bedoeld dat er derde landen zijn die bepaalde EU-burgers, op basis van hun nationaliteit, nog altijd een visumplicht opleggen, terwijl de EU de onderdanen van deze derde landen geen visumplicht oplegt. Voor deze situatie is een mechanisme gecreëerd waarbij de EU, als het niet lukt de visumplicht van tafel te krijgen, uiteindelijk de visumplicht voor deze derde landen tijdelijk herinvoert. Dit mechanisme is vastgelegd in verordening 539/2001¹. In de mededeling noemt de Commissie ook de manieren waarop de automatische inwerkingtreding van het mechanisme, en dus een instelling van de visumplicht, kan worden verhinderd. Dit kan via een bezwaar tegen een gedelegeerde handeling vanuit de Raad of het EP of via het intrekken van de macht van de Commissie om gedelegeerde handelingen op dit terrein uit te voeren door de Raad of het EP. Voor het indienen van bezwaar tegen een gedelegeerde handeling of het intrekken van de delegatiebevoegdheid van de Commissie is een verhoogde gekwalificeerde meerderheid in de Raad nodig². De Commissie geeft hierbij geen oordeel over «het beste» pad. Vervolgens spitst de mededeling zich toe op het gebrek aan volledige visumreciprociteit met de Verenigde Staten en Canada.

Op 12 april jl. is de deadline verlopen van het tweejarige onderhandelings-traject tussen de Commissie en de visumplichtige EU-lidstaten (Roemenië, Bulgarije, Cyprus, Kroatië en Polen) enerzijds en de VS en Canada anderzijds, over een visumvrijstelling voor alle EU-lidstaten (incl. niet-EU

¹ 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.

² Het Verenigd Koninkrijk en Ierland doen niet mee aan het mechanisme (opt-out). De verhoogde gekwalificeerde meerderheid komt daarmee in dit geval uit op 19 lidstaten.

lidstaten die onderdeel zijn van de Schengenzone). Zoals verwacht is men niet tot een oplossing gekomen: de vijf lidstaten zijn nog steeds visumplichtig voor de VS en Canada. In reactie op het verlopen van de deadline heeft de Commissie, in plaats van direct een besluit te nemen in de vorm van een gedelegeerde handeling waarmee de VS en Canada visumplichtig worden verklaard voor de EU, een mededeling uitgevaardigd waarin de Raad en het Europees Parlement worden verzocht zich op korte termijn te beraden over de *way forward* van het huidige reciprociteitsmechanisme met het oog op de grote consequenties van een visumplicht voor de VS en Canada.

De Commissie verzoekt de Raad en het Europees Parlement hun standpunten hierover vóór 12 juli 2016 aan de Commissie kenbaar te maken. Het daaropvolgende proces is nog enigszins onduidelijk.

Naast de reciprociteitszaken t.o.v. de VS en Canada wordt in de mededeling ook kort verslag gedaan over de reciprociteitszaken t.o.v. Japan (vooral nog opgelost: de visum-waiver voor Roemeense staatsburgers is verlengd tot 31 december 2018) en Brunei (nagenoeg opgelost; Commissie wacht op de implementatie van de visumvrijstelling voor Liechtenstein).

Beoordeling verwachte effecten door de Commissie

Als basis voor de discussies in de Raad en het Europees Parlement heeft de Commissie een impact-analyse opgesteld die in de mededeling is opgenomen. Hierin worden kort de gevolgen van een visumplicht voor de VS en Canada beschreven, met specifieke aandacht voor:

1) De impact op EU-burgers

De VS hanteert, net als de EU, het principe van reciprociteit. Een eventuele EU-visumplicht voor de VS leidt tot de instelling van een volledige Amerikaanse visumplicht voor alle EU burgers. Op basis van de huidige cijfers zullen naar schatting 8 miljoen EU burgers hierdoor worden geraakt. De financiële kosten voor die visumaanvragen bedragen ongeveer EUR 2,5 miljard per jaar.

In tegenstelling tot de VS hanteert Canada geen reciprociteitsprincipe binnen zijn visumbeleid. De Commissie kan echter niet uitsluiten dat Canada als reactie een algehele visumplicht voor EU burgers invoert.

2) De impact op het fysieke visumproces

Bij een visumplicht voor de VS zullen de ambassades van de Schengenlanden in de VS zich moeten voorbereiden op ongeveer 10 miljoen visumaanvragen per jaar. Dit is een tachtigvoud van het huidige aantal visumaanvragen dat op dit moment door de ambassades en consulaten in de VS wordt verwerkt. T.o.v. Canada gaat het om een geschat aantal van 2 miljoen visumaanvragen per jaar. Dit betreft een zestigvoud van het huidige aantal visumaanvragen.

Buiten het feit dat er kosten gemaakt moeten worden om de ambassades fysiek in staat te stellen de forse toename van visumaanvragen af te handelen, heeft het ook tot gevolg dat het digitale *Visa Information System* (VIS) moet worden aangepast. De kosten hiervoor bedragen naar schatting 20 tot 25 miljoen euro. Daarnaast zal er moeten worden geïnvesteerd in extra personeel voor de eigen grensbewaking. Tenslotte stelt het reciprociteitsmechanisme dat al deze veranderingen binnen 90 dagen na de inwerkingtreding van de visumplicht moeten zijn geïmplementeerd. Gezien de vereiste aanpassingen in de infrastructuur wordt dit door de Commissie als nagenoeg onmogelijk geschat.

3) De economische impact

Als gevolg van de visumplicht zal de toeristenstroom vanuit de VS en Canada naar schatting met 5% afnemen. Dit zou neerkomen op een verlies voor de toeristenindustrie van 1,8 miljard euro. Gezien de hoge toestroom van Noord-Amerikaanse toeristen wordt Nederland, naast een aantal andere lidstaten, specifiek genoemd als land waarvoor de effecten op de toeristensector groot zullen zijn. Daarnaast zal een visumplicht ook negatieve gevolgen hebben voor de Europese vliegmaatschappijen. Cijfers worden hier echter niet genoemd.

4) De politieke en bilaterale impact

Ook de impact op de politieke en bilaterale relatie met beide landen wordt potentieel groot geacht. Zo wijst de Commissie t.a.v. de VS op de mogelijk negatieve gevolgen voor de TTIP-onderhandelingen. Daarnaast is de VS de belangrijkste strategische partner op tal van andere samenwerkingsgebieden. Ook die samenwerking zal mogelijk door een visumplicht negatief worden beïnvloed.

Voor de EU/Canada-relatie is 2016 een belangrijk jaar met als beoogd hoogtepunt de ondertekening en implementatie van de Strategic Partnership Agreement (SPA) en de Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Een visumplicht voor Canada zal ook hier naar verwachting een negatief effect hebben op de samenwerking en uiteindelijke ondertekening van beide onderhandelingen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het visumbeleid is een EU-aangelegenheid. De Schengenlanden voeren een gemeenschappelijk visumbeleid. Daarbinnen zet Nederland zich in voor een goede behartiging van de nationale economische- en veiligheidsbelangen die met het visumbeleid gemoeid zijn.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland deelt de door de Commissie opgestelde analyse over de mogelijke gevolgen van een visumplicht voor de VS en Canada en zal zich blijven inzetten voor visumvrij reizen tussen de Europese lidstaten en de Noord-Amerikaanse partners. T.a.v. de gevraagde *guidance* moet worden opgemerkt dat Nederland zich in het verleden kritisch heeft opgesteld t.o.v. het huidige reciprociteitsmechanisme met het argument dat een instelling of opheffing van een visumplicht, met uitzondering van noodsituaties, een politieke afweging behoeft. Op die manier wordt rekenschap gegeven aan de politieke en economische gevolgen van een visumplicht. Het automatisme van het huidige reciprociteitsmechanisme laat echter geen ruimte voor deze afweging. Met het oog op de potentieel grote consequenties en het ontbreken van de ruimte voor een politieke weging, zal Nederland daarom een eventuele wettelijke aanpassing van het huidige mechanisme steunen, waarbij visumvrij reizen het uitgangspunt blijft.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Commissie is op grond van de verordening verplicht een gedelegeerde handeling vast te stellen en heeft hierbij geen ruimte om zelf een afweging te maken. Met het besluit vooralsnog geen gedelegeerde handeling te publiceren maar de Raad en het EP om *guidance* te vragen,

doet de Commissie een poging om de tijdelijke invoering van de visumplicht voor de VS en Canada door de EU-wetgever te laten heroverwegen.

Als gevolg van een compromis tussen de Raad en het EP, waarbij het EP instemde met de opschortingsprocedure (i.c. een (tijdelijke) opschorting van de visumliberalisatie indien die leidt tot een hoge instroom van asielaanvragers en/of illegale migranten), is de Raad destijds akkoord gegaan met het huidige reciprociteitsmechanisme. Met het oog op deze voorgeschiedenis en het feit dat vooralsnog geen enkele lidstaat in Brussel heeft geageerd op een tweede Amerikaanse zaak in het kader van visumreciprociteit (i.c. aanscherping Amerikaanse Visa Waiver Program), ligt het in de lijn der verwachting dat een meerderheid van de lidstaten een bezwaar zal indienen tegen de tijdelijke herinvoering van de visumplicht.

Met uitzondering van enkele notificerende lidstaten, heeft geen van hen zich openlijk uitgesproken over hun standpunt t.a.v. het besluit van de Commissie om advies te vragen aan de Raad noch over hun algemene standpunt t.a.v. het reciprociteitsvraagstuk zelf.

Het EP speelt, als pleitbezorger van het huidige mechanisme, een belangrijke rol. De vraag zal zijn in hoeverre het EP bereid is de tijdelijke herinvoering van de visumplicht af te wenden. Tijdens de bijeenkomst van de EP Commissie voor burgerlijke vrijheden (LIBE) op 20 april jl. uitten de Europarlementariërs kritiek op het besluit van de Commissie om voorlopig niet uit te komen met een gedelegeerde handeling. Zij wezen er op dat de Commissie verplicht is de EU-wetgeving na te leven en enkelen dreigden met een zaak voor het EU- Hof als dat niet zou gebeuren.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd maatregelen vast te stellen op het terrein van visa en andere verblijfstitels van korte duur (art. 77, lid 2 onder a VWEU). Dit maakt onderdeel uit van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (art. 4 VWEU).

b) Subsidiariteit

Positieve grondhouding. Op het beleidsterrein van het instellen en afschaffen van de visumplicht is handelen door de EU als geheel effectiever en efficiënter dan handelen door de lidstaten afzonderlijk, temeer daar in de Schengenzone geen controles op binnengrenzen plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Positieve grondhouding. De Commissie kondigt in de mededeling geen concrete voorstellen aan voor wet- of regelgeving. Het doel van de mededeling is dat de Raad en het EP het huidige reciprociteitsmechanisme bespreken en de Commissie richting te geven in deze dossiers. Het kabinet acht deze wens, gelet op de grote gevolgen van de tijdelijke herinvoering van de visumplicht voor de VS en Canada, gerechtvaardigd. Mocht er een voorstel tot aanpassing van de verordening worden gedaan dan wordt hierover een separaat fiche opgesteld.

d) Financiële gevolgen

Uit de mededeling aan sich vloeien geen financiële gevolgen voort. De instelling van een eventuele visumplicht voor de VS en Canada zal tot gevolg hebben dat de acht Nederlandse posten aldaar (twee ambassades en zes consulaten) o.a. moeten worden voorzien van de benodigde infrastructuur en extra mankracht. Dit zal naar schatting in de miljoenen lopen en dient door Nederland te worden betaald. Mede hierom is de invoering van een visumverplichting zeer onwenselijk. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline. Tenslotte moet het digitale Visa Information System (VIS) worden aangepast. De kosten hiervoor bedragen naar schatting EUR 20 tot 25 miljoen en worden door de Europese Unie gedragen. Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

De mededeling zelf heeft geen consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en het bedrijfsleven en burgers in Nederland. Een eventuele visumplicht voor de VS en Canada zal dit zeer zeker wel hebben. Naast het feit dat Nederland de benodigde infrastructuur moet aanschaffen en implementeren om de visumaanvragen af te kunnen handelen, zullen (zakelijke) contacten uit de VS en Canada een visum nodig hebben om naar Nederland af te reizen.

Bovendien hanteert de VS een reciprociteitsmechanisme in haar visumbeleid. Dit betekent dat indien de VS visumplichtig wordt verklaard voor de EU, de VS de EU ook visumplichtig zal verklaren voor haar grondgebied en Nederlandse burgers dus een visum moeten aanvragen voor de VS. Gebaseerd op het aantal Nederlanders dat in 2014 naar de VS afreisde, zal het in dat geval om ca. 600.000 visumaanvragen gaan.