

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2745

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij een fiche, dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijziging verordening lijst visumvrije- en visumplichtige landen in verband met Brexit

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Wijziging verordening lijst visumvrije- en visumplichtige landen in verband met Brexit

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 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 met betrekking tot de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 november 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2018) 745
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1542624689579&uri=CELEX:52018PC0745>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 77, tweede lid, onder a, VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Commissie stelt voor om Britse onderdanen op de visumvrije lijst te plaatsen van *Verordening (EG) nr. 539/2001 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* (hierna: Verordening 539/2001).

Het voorstel is onderdeel van een op 13 november jl. door de Commissie gepresenteerd pakket aan maatregelen dat dient ter voorbereiding van de Unie op de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU.¹

Op dit moment zijn Britse burgers tevens Unieburgers. Zij beschikken over het recht van vrij verkeer en verblijf in de Unie en het recht alle andere EU-lidstaten binnen te komen zonder inreisvisum of soortgelijke formaliteit. Dit verandert op het moment dat het Unierecht niet meer op het Verenigd Koninkrijk van toepassing is – in principe 30 maart 2019.² Het Verenigd Koninkrijk wordt dan een zogenaamd «derde land». Als gevolg

¹ Kamerstuk 23 987, nr. 291.

² Tenzij de Europese Raad, in overeenstemming met het Verenigd Koninkrijk, unaniem een andere datum vaststelt (verlenging 2-jaarstermijn uit artikel 50 VEU), of tenzij een geratificeerd terugtrekkingsakkoord door middel van een overgangsperiode voorziet in een latere datum waarop het Unierecht niet meer van toepassing is op het Verenigd Koninkrijk.

hiervan is het nodig om Verordening 539/2001 – die de visumplicht en visumvrijstelling bepaalt voor onderdanen van derde landen die de EU binnenkomen voor een kort verblijf³ – te wijzigen.

De Commissie acht het nuttig om nauwe banden in stand te houden tussen Britse burgers en burgers van de Unie, en het reizen voor zakelijke en toeristische doeleinden te faciliteren.

De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft van haar zijde verklaard burgers van de EU-landen niet aan de visumplicht te zullen onderwerpen voor kort verblijf⁴. Mocht het Verenigd Koninkrijk in de toekomst unilateraal beslissen om de visumplicht op te leggen aan alle of sommige burgers van de Unie, zal het wederkerigheidsmechanisme van artikel 1, vierde lid, van Verordening 539/2001 worden geactiveerd. De Commissie committeert zichzelf en medewetgevers om spoedig op te treden indien dit zich voordoet. Dit zou leiden tot de invoering van de visumplicht voor Britse burgers.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen volledige effectbeoordeling uitgevoerd. Wel heeft de Commissie een toetsing gedaan aan de criteria die in Verordening 539/2001 worden gesteld voor visumvrije toegang. Op basis van deze toetsing concludeert de Commissie dat Britse burgers van de visumplicht moeten worden vrijgesteld. Deze criteria houden in het bijzonder verband met het voorkomen van illegale immigratie, het beschermen van de openbare orde en veiligheid, economische voordelen, in het bijzonder toerisme en buitenlandse handel, en de externe betrekkingen van de Europese Unie met de betrokken derde landen, waaronder mensenrechten en fundamentele vrijheden en regionale samenhang en wederkerigheid.

- **Illegale immigratie, openbare orde en veiligheid**

Aangezien het Verenigd Koninkrijk door de Wereldbank als een hoog inkomen economie wordt geclassificeerd en het land lid is van de OESO, voldoet het profiel ervan aan dat van een land dat een laag risico vormt voor irreguliere migratie naar de Unie.

- **Economische voordelen**

De EU is de grootste handelspartner van het Verenigd Koninkrijk. Er is sprake van druk reisverkeer van het Verenigd Koninkrijk naar de EU: inwoners van het Verenigd Koninkrijk ondernamen in 2016 zo'n 53 miljoen reizen naar de andere EU-landen, en gaven daarbij 28 miljard euro uit. Als Britse onderdanen visumplichtig zouden worden, zou dit de economische belangen van de Unie kunnen schaden.

- **Externe betrekkingen van de Europese Unie met het Verenigd Koninkrijk**
Het Verenigd Koninkrijk heeft zich aangesloten bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De gedeelde waarden op het gebied van mensenrechten en fundamentele vrijheden zullen derhalve ook na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie in stand blijven. Britse onderdanen die geen Brits burger zijn zijn niet aan de visumplicht onderhevig.⁵ Dat geldt ook voor de burgers uit de meeste andere

³ Een periode van maximaal 90 dagen binnen 180 dagen.

⁴ HM Government, The future relationship between the United Kingdom and the European Union. Juli 2018, punten 76–78.

⁵ Dat zijn British nationals (Overseas), British overseas territories citizens, British overseas citizen, British protected persons, British subjects (BS), zie <https://www.gov.uk/types-of-british-nationality/british-citizenship>.

Europese landen die geen lid zijn van de Europese Unie, onder andere Bosnië-Herzegovina, Servië, Oekraïne. Derhalve ligt het ook in het kader van regionale samenhang in de rede om Britse burgers op de visumvrije lijst te plaatsen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland staat positief tegenover visumvrije toegang van burgers uit landen die voldoen aan de criteria die Verordening 539/2001 hiervoor stelt. Nederland hecht aan het beginsel van wederkerigheid dat in het visumbeleid geldt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet staat positief ten aanzien van het voorstel. Het kan zich vinden in de redenen die de Commissie aandraagt om het Verenigd Koninkrijk op de visumvrije lijst te plaatsen. Wel moet erop worden toegezien dat het Verenigd Koninkrijk het voornemen formaliseert om EU-burgers visumvrij te stellen voor kort verblijf. Gedurende het wetgevingsproces moet rekening worden gehouden met de vorderingen op dit gebied. Nederland onderschrijft het belang om in geval het Verenigd Koninkrijk het wederkerigheidsprincipe niet respecteert, spoedig op te treden zonder de uitvoeringsconsequenties die optreden als Britse burgers een visum nodig hebben, uit het oog te verliezen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De lidstaten lijken positief te staan tegenover het voorstel. Wel wordt breed gedeeld dat wederkerigheid gewaarborgd moet zijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positief oordeel over de bevoegdheid. De EU is bevoegd maatregelen vast te stellen op het terrein van visa en andere verblijfstitels van korte duur (artikel 77, tweede lid, onder a, VWEU). Dit maakt onderdeel uit van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4 VWEU). Het kabinet kan zich vinden in de gekozen rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Aangezien de Unie een gemeenschappelijk visumbeleid heeft ontwikkeld met een verordening waarin de van de visumplicht vrijgestelde landen en visumplichtige landen zijn vastgesteld (verordening 539/2001), kan het vaststellen of wijzigen van de visumstatus van onderdanen van derde landen alleen plaatsvinden door middel van een wetgevingshandeling van de Unie tot wijziging van deze verordening.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positief oordeel over de proportionaliteit van het voorstel. De aanpassingen in Verordening 539/2001 gaan niet verder dan nodig om de doelstellingen te bereiken. De EU zou er bij het invoeren van de visumplicht voor burgers van het VK immers economisch op achteruit

gaan, en het Verenigd Koninkrijk voldoet aan de gestelde criteria die Verordening 539/2001 stelt voor visumvrije toegang.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen. Nederland is van mening dat eventuele benodigde 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 jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Er zijn geen financiële consequenties voor rijksoverheid of decentrale overheden. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Voor bedrijfsleven en burgers in Nederland zijn er geen financiële consequenties.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voor rijksoverheid, decentrale overheden en bedrijfsleven en burgers in Nederland zijn er geen consequenties. Invoering van de visumplicht zou leiden tot extra administratieve lasten voor de rijksoverheid.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Het plaatsen van Britse onderdanen op de visumvrije lijst heeft naar verwachting het effect dat de concurrentiekracht van Nederland niet verslechtert ten opzichte van de huidige situatie. Dit ook met het oog op het aantal van 6 miljoen reisbewegingen van Britse onderdanen op jaarbasis.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen. Afschaffing van de visumplicht, die na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU zou ontstaan voor het Verenigd Koninkrijk, leidt niet tot wijziging van bevoegdheden, verantwoordelijkheden en/of taken van de overheid.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat geen gedelegeerde of uitvoeringshandelingen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De gewijzigde verordening treedt in werking op 30 maart 2019. Zij zal van toepassing zijn vanaf de dag volgend op die waarop het recht van de Unie niet langer op het Verenigd Koninkrijk van toepassing is. Dat is 30 maart 2019, tenzij de Europese Raad in overeenstemming met het Verenigd Koninkrijk unaniem een andere datum vaststelt, of op die datum die is vastgesteld in een geratificeerd terugtrekkingsakkoord overeenkomstig artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De wijzigingsverordening voorziet niet in een evaluatiebepaling. Nederland acht deze ook niet nodig, aangezien Britse burgers in de huidige situatie al visumvrij naar de EU kunnen reizen.

e) Constitutionele toets

Er zijn geen constitutionele aspecten aan het voorstel.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel betekent dat de huidige situatie gehandhaafd blijft, waarbij burgers van het Verenigd Koninkrijk visumvrij Nederland kunnen bezoeken. Het voorstel heeft vooralsnog geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving. Voor deze burgers geldt vanaf 2021 wel dat de ETIAS-verordening⁶ van toepassing is en dat de ETIAS-aanvragen door deze groep mogelijk tot extra druk zal leiden voor (taak)organisaties in de vreemdelingen- en strafrechtketen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

⁶ Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (ETIAS), PbEU L236/1.