EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.4.2016
COM(2016) 236 final

2016/0125 (COD)

Voorstel voor een

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

(Oekraïne)

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

De dialoog tussen de EU en Oekraïne over visumliberalisering is in oktober 2008 van start gegaan. De Europese Commissie heeft de Oekraïense regering in november 2010 een actieplan voor visumliberalisering (VLAP) voorgelegd. De Commissie heeft toegezegd om zodra de Oekraïense regering aan alle in het VLAP vastgestelde benchmarks voldoet, visumvrij reizen voor kort verblijf in de Europese Unie voor te stellen voor Oekraïense onderdanen die in het bezit zijn van een biometrisch paspoort.

Voor de start van de dialoog over visumliberalisering hadden de EU en Oekraïne al een visumversoepelingsovereenkomst en tegelijk een overnameovereenkomst gesloten, die op 1 januari 2008 in werking zijn getreden. De gewijzigde visumversoepelingsovereenkomst is op 1 juli 2013 in werking getreden. De volledige en doeltreffende tenuitvoerlegging van deze overeenkomsten was een basisvoorwaarde voor de start en voortzetting van de visumdialoog.

Het VLAP is gebaseerd op vier blokken: documentbeveiliging, met inbegrip van biometrie (blok I), geïntegreerd grensbeheer, met inbegrip van asiel (blok II), openbare orde en veiligheid (blok III) en externe betrekkingen en grondrechten (blok IV). In het VLAP is een reeks precieze benchmarks vastgesteld voor elk van deze vier "blokken" met relevante kwesties, teneinde een wetgevings-, beleids- en institutioneel kader vast te stellen (fase 1) en de doeltreffende en duurzame uitvoering daarvan te waarborgen (fase 2).

Sinds de start van de dialoog over visumliberalisering tussen de EU en Oekraïne heeft de Commissie regelmatig verslag uitgebracht aan het Europees Parlement en de Raad over de vooruitgang die de Oekraïne heeft geboekt bij het voldoen aan de benchmarks die zijn vastgesteld in het kader van de vier blokken in de eerste en tweede fase van het VLAP. De voortgang is beoordeeld op basis van evaluaties ter plaatse door deskundigen van de EU-lidstaten en op grond van uitvoerige door Oekraïne verstrekte informatie.

Op 16 september 2011 stelde de Commissie haar eerste voortgangsverslag[1] vast over de tenuitvoerlegging van het VLAP door Oekraïne; daarbij deed zij ook verscheidene aanbevelingen voor de voltooiing van de eerste fase (nl. die van wetgeving en planning). Op 9 februari 2012 volgde het tweede[2] en op 15 november 2013 het derde voortgangsverslag[3]. Na het vierde verslag van de Commissie[4] (27 mei 2014) en de goedkeuring ervan door de Raad (23 juni 2014) ging Oekraïne officieel de tweede fase van het actieplan in, waarin werd beoordeeld hoe het stond met de duurzame uitvoering van het wetgevings- en beleidskader.

Op 8 mei 2015 heeft de Commissie het vijfde voortgangsverslag[5] over de uitvoering van het VLAP door Oekraïne vastgesteld. In dat verslag staat dat de Oekraïense autoriteiten bij de uitvoering van de tweede fase van het actieplan aanmerkelijke vorderingen hebben gemaakt. Overeenkomstig de methode die in het VLAP wordt geschetst, heeft de Commissie ter plaatse evaluaties verricht met medewerking van deskundigen uit de lidstaten van de EU. Het verslag ging vergezeld van een beoordeling van de mogelijke impact van de visumliberalisering op het gebied van migratie en veiligheid voor burgers van Oekraïne die naar de EU reizen.

---

1 SEC(2011) 1076 final.
2 SWD(2012) 10 final.
3 COM(2013) 809 final.
4 COM(2014) 336 final.
5 COM(2015) 200 final.

In haar zesde en laatste voortgangsverslag[6], dat op 18 december 2015 werd vastgesteld, oordeelde de Commissie dat Oekraïne de nodige voortgang had geboekt en alle vereiste hervormingen had doorgevoerd om te waarborgen dat ook aan de laatste benchmarks op doeltreffende en duurzame op wijze zouden worden voldaan. Op basis van deze beoordeling en gezien het resultaat van de constante toezicht- en verslagleggingsactiviteiten die sinds de start van de dialoog over visumliberalisering tussen de EU en Oekraïne waren uitgevoerd, bevestigde de Commissie dat Oekraïne voldeed aan alle benchmarks die waren vastgesteld voor elk van de vier blokken van de tweede fase van het VLAP en dat zij begin 2016 met een wetgevingsvoorstel zou komen om Verordening (EG) nr. 539/2001 te wijzigen en Oekraïne over te brengen naar de lijst van visumvrije landen (bijlage II).

Bovendien heeft de Commissie geconstateerd dat de Oekraïense autoriteiten sinds de vaststelling van het zesde verslag voortgang hebben geboekt bij de tenuitvoerlegging van de uit hoofde van het VLAP vereiste hervormingen. Het nationale anticorruptiebureau is operationeel en is begonnen samen te werken met het speciale corruptiebestrijdingsparket. Na de vaststelling van de wetgeving inzake ontneming van vermogensbestanddelen en wijzigingen van de wet inzake het openbaar ministerie wat betreft het speciale corruptiebestrijdingsparket (18 februari 2016), alsook de wet inzake elektronische vermogensverklaringen (15 maart 2016), is medio maart 2016 verdere voortgang vastgesteld. Er zijn namelijk nog twee leden van het bestuur van het nationale agentschap voor de preventie van corruptie benoemd, waardoor het bestuur nu het quorum kan halen. Op 28 maart is het hoofd van het agentschap verkozen en op 30 maart is het agentschap als juridische entiteit geregistreerd. De Oekraïense autoriteiten wezen in de staatsbegroting voor 2016 ook financiële middelen toe voor een goed functionerend institutioneel kader voor corruptiebestrijding, met inbegrip van het nationale anticorruptiebureau.

De Commissie heeft niet alleen gezorgd voor de verslaglegging over het VLAP, maar ook voortdurend toezicht gehouden op de uitvoering van de visumversoepelingsovereenkomst en de overnameovereenkomst, met name via de bij deze overeenkomsten ingestelde gemengde comités. De meest recente bijeenkomst van het Gemengd Comité visumversoepeling vond plaats op 23 april 2015 en het Gemengd Comité overname kwam op 6 mei 2014 voor het laatst bijeen. Bij die gelegenheid stelde de Commissie vast dat de uitvoering van de overeenkomsten zeer bevredigend was.

- **Samenhang met de huidige bepalingen op dit beleidsterrein en met ander beleid van de Unie**

Bij Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad[7] is de lijst vastgesteld van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum, alsmede de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld. Verordening (EG) nr. 539/2001 wordt toegepast door alle lidstaten – met uitzondering van Ierland en het Verenigd Koninkrijk – alsook door IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland. De verordening maakt deel uit van het gemeenschappelijk beleid inzake visa voor een verblijf van in totaal ten hoogste 90 dagen binnen een gegeven periode van 180 dagen.

Oekraïne staat momenteel in bijlage I van Verordening (EG) nr. 539/2001, d.w.z. op de lijst

6 COM(2015) 905 final.

7 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).

van landen waarvan de onderdanen in het bezit moeten zijn van een visum wanneer zij naar het grondgebied van EU-lidstaten reizen.

Verordening (EG) nr. 539/2001 werd laatst gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 259/2014[8], toen Moldavië naar de lijst van visumvrije landen werd overgebracht, nadat het zijn VLAP succesvol had uitgevoerd en bij Verordening (EU) nr. 509/2014[9], toen vijf Caribische landen[10] en elf Stille-Zuidzeelanden[11], evenals Colombia, Peru en de Verenigde Arabische Emiraten van de visumplicht werden vrijgesteld – onder voorbehoud van de sluiting van visumvrijstellingsovereenkomsten tussen de EU en de respectieve derde landen – na een periodieke beoordeling van de visumlijsten.

De criteria die – op basis van een beoordeling per geval – in aanmerking zouden moeten worden genomen bij de vaststelling van de derde landen waarvan de onderdanen aan de visumplicht zijn onderworpen of van die waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld, zijn vastgesteld in artikel 1 van Verordening (EG) nr. 539/2001 (als gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 509/2014). Het gaat onder meer om "illegale immigratie, openbare orde en veiligheid, economische voordelen, in het bijzonder op het gebied van toerisme en buitenlandse handel, en de externe betrekkingen van de Europese Unie met de betrokken derde landen, waarbij in het bijzonder gekeken wordt naar mensenrechten en fundamentele vrijheden alsmede naar de implicaties voor de regionale samenhang en de wederkerigheid"[12]. Er moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de beveiliging van de door de betrokken derde landen uitgegeven reisdocumenten.

Er is geen reden om aan de tenuitvoerlegging van de visumvrijstelling voor Oekraïense burgers de voorwaarde te verbinden dat er een visumvrijstellingsovereenkomst met de EU wordt gesloten, aangezien Oekraïne alle EU-burgers al visumvrijstelling heeft verleend voor verblijven van ten hoogste een jaar. Mocht dit besluit worden ingetrokken of er misbruik worden gemaakt van de visumvrije regeling, dan bieden de bestaande wederkerigheids- en opschortingsmechanismen van Verordening (EG) nr. 539/2001 voldoende garanties.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Aangezien het voorstel het gemeenschappelijk visumbeleid van de EU wijzigt, is de rechtsgrondslag van het voorstel artikel 77, lid 2, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De voorgestelde verordening houdt een ontwikkeling in van het Schengenacquis.

---

8 Verordening (EU) nr. 259/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad 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 105 van 8.4.2014, blz. 9).

9 Verordening (EU) nr. 509/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad 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 149 van 20.5.2014, blz. 67).

10 Dominica, Grenada, Saint Lucia, Saint Vincent en de Grenadines, Trinidad en Tobago.

11 Kiribati, de Marshalleilanden, Micronesia, Nauru, Palau, Samoa, de Salomonseilanden, Oost-Timor, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.

12 Artikel 1 van 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.

- **Subsidiariteit**

Verordening (EG) nr. 539/2001 kan als rechtshandeling van de EU uitsluitend worden gewijzigd door middel van een gelijkwaardige rechtshandeling. Lidstaten kunnen niet individueel handelen.

- **Evenredigheid**

Zie hierboven – er zijn geen andere opties om de beleidsdoelstelling te verwezenlijken.

- **Keuze van het instrument**

Zie hierboven.

3. RESULTATEN VAN EX-POSTEVALUATIES, RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Ex-postevaluaties/geschiktheidscontroles van bestaande wetgeving**

N.v.t.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Er hebben regelmatig besprekingen met de lidstaten in de Groep Oost-Europa en Centraal-Azië van de Raad (COEST) en verscheidene presentaties over het proces tot opheffing van de visumplicht plaatsgevonden.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

De Commissie verzamelde uitgebreide gegevens over de tenuitvoerlegging van alle VLAP-benchmarks door Oekraïne. Haar laatste voortgangsverslag over Oekraïne ging vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie[13] met meer gedetailleerde achtergrondinformatie over de ontwikkelingen per benchmark.

- **Effectbeoordeling**

In de bijlage bij het werkdocument verstrekte de Commissie een bijgewerkte analyse van de feiten en op statistieken gebaseerde informatie over de gevolgen op het gebied van migratie en veiligheid die de visumliberalisering voor Oekraïense burgers die naar de EU reizen, zou kunnen hebben, uitgaande van de input van relevante EU-agentschappen en belanghebbenden. Een nadere effectbeoordeling is geboden.

- **Gezonde regelgeving en vereenvoudiging**

N.v.t.

- **Grondrechten**

Het voorstel heeft geen negatieve gevolgen voor de bescherming van de grondrechten.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

N.v.t.

[13] Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2015) 705 final van 18.12.2015.

5. ANDERE ASPECTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende monitoring, evaluatie en rapportage**

De gewijzigde verordening zal rechtstreeks toepasselijk zijn vanaf zijn inwerkingtreding en zal onmiddellijk door de lidstaten ten uitvoer worden gelegd. Er is geen uitvoeringsplan nodig.

De Commissie zal actief blijven monitoren hoe Oekraïne de benchmarks voor de vier blokken van het VLAP uitvoert. Zij maakt daarvoor gebruik van de bestaande associatiestructuren en dialogen en indien nodig van speciaal opgezette vervolgmechanismen.

- **Toelichtende stukken (voor richtlijnen)**

N.v.t.

- **Toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel**

Verordening (EG) nr. 539/2001 zal worden gewijzigd in die zin dat Oekraïne wordt overgebracht van bijlage I (lijst van landen waarvan de burgers visumplichtig zijn) naar bijlage II (lijst van landen waarvan de burgers van de visumplicht zijn vrijgesteld). Er zal een voetnoot worden toegevoegd met de bepaling dat de vrijstelling van de visumplicht wordt beperkt tot houders van een biometrisch paspoort dat is afgegeven overeenkomstig de normen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).

2016/0125 (COD)

Voorstel voor een

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

(Oekraïne)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, onder a),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Bij Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad[14] is de lijst vastgesteld van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum, alsmede de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld. De lijst van derde landen in de bijlagen I en II moet met de criteria die zijn vastgesteld in de verordening consistent zijn en blijven. Sommige derde landen, waarvan de situatie in verband met deze criteria is gewijzigd, moeten in voorkomend geval van de ene naar de andere bijlage worden overgebracht.

(2) Er wordt van uitgegaan dat Oekraïne aan alle benchmarks van het in november 2010 aan de Oekraïense regering gepresenteerde actieplan visumliberalisering voldoet en derhalve ook aan de criteria voor visumvrijstelling van zijn burgers voor reizen naar het grondgebied van EU-lidstaten.

(3) Oekraïne dient derhalve van bijlage I naar bijlage II van Verordening (EG) nr. 539/2001 te worden overgebracht. De vrijstelling van de visumplicht dient enkel te gelden voor houders van een biometrisch paspoort dat is afgegeven overeenkomstig de normen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).

(4) Deze verordening houdt een ontwikkeling in van bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, overeenkomstig

[14] 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).

Besluit 2000/365/EG van de Raad[15]. Het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die dan ook niet bindend is voor, noch van toepassing is op het Verenigd Koninkrijk.

(5) Deze verordening houdt een ontwikkeling in van bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad[16]. Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die dan ook niet bindend is voor, noch van toepassing is op Ierland.

(6) Wat IJsland en Noorwegen betreft, houdt deze verordening een ontwikkeling in van bepalingen van het Schengenacquis, in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die betrekking hebben op het gebied bedoeld in artikel 1, punt B, van Besluit 1999/437/EG van de Raad[17].

(7) Wat Zwitserland betreft, houdt deze verordening een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die betrekking hebben op het gebied bedoeld in artikel 1, punt B, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad[18].

(8) Wat Liechtenstein betreft, houdt deze verordening een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die betrekking hebben op het gebied bedoeld in artikel 1, punt B, van Besluit 1999/437/EG, in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad[19],

---

15 Besluit 2000/365/EG van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis (PB L 131 van 1.6.2000, blz. 43).

16 Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis (PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20).

17 Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).

18 Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1).

19 Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19),

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EG) nr. 539/2001 wordt als volgt gewijzigd:

a) in bijlage I, deel 1 ("STATEN"' wordt de verwijzing naar Oekraïne verwijderd.

b) in bijlage II, deel 1 ("STATEN") wordt de volgende verwijzing ingevoegd:

"Oekraïne"*

_____

* De vrijstelling van de visumplicht wordt beperkt tot houders van een biometrisch paspoort dat is afgegeven overeenkomstig de normen van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO).

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement	*Voor de Raad*
De voorzitter	*De voorzitter*