



Zittingsdocument

A9-0028/2022

16.2.2022

VERSLAG

met voorstellen aan de Commissie inzake burgerschaps- en verblijfsregelingen
voor investeerders
(2021/2026(INL))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Sophia in 't Veld

(Initiatief – Artikel 47 van het Reglement)

(Auteur van het voorstel: Sophia in 't Veld)

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
BIJLAGE BIJ DE ONTWERPRESOLUTIE: VOORSTELLEN VOOR EEN BREED WETGEVINGSPAKKET.....	15
TOELICHTING	21
INFORMATIE OVER DE GOEDKEURING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE	23
HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE	24

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

met voorstellen aan de Commissie inzake burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders (2021/2026(INL))

Het Europees Parlement,

- gezien artikel 225 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
- gezien artikel 4, lid 3, en artikel 49 van het Verdrag betreffende de Europese Unie,
- gezien artikel 21, lid 2, artikel 79, lid 2, onder a) en b), en de artikelen 80, 82, 87, 114, 311 en 337 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
- gezien het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en met name de artikelen 7, 8 en 20,
- gezien het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en met name artikel 8,
- gezien Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging¹ (de “richtlijn gezinshereniging”),
- gezien Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen² (de “richtlijn langdurig ingezetenen”),
- gezien Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 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 vrijgesteld³,
- gezien Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie⁴,
- gezien de criteria van Kopenhagen, en het geheel van EU-regels dat een kandidaat-lidstaat moet vaststellen, toepassen en handhaven wanneer hij in aanmerking wil komen voor toetreding tot de EU (het acquis), en met name de hoofdstukken 23 en 24,

¹ PB L 251 van 3.10.2003, blz. 12.

² PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44.

³ PB L 303 van 28.11.2018, blz. 39.

⁴ PB L 141 van 5.6.2015, blz. 73.

- gezien de schriftelijke aanmaningen van de Commissie van 20 oktober 2020 aan Cyprus en Malta, waarbij inbreukprocedures werden ingeleid met betrekking tot hun burgerschapsregelingen voor investeerders,
- gezien de brief van de Commissie aan Bulgarije van 20 oktober 2020 waarin zij haar bezorgdheid uit over een burgerschapsregeling voor investeerders en om nadere gegevens vraagt,
- gezien het verslag van de Commissie van 23 januari 2019 getiteld “Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie”,
- gezien de presentatie door de Commissie op 20 juli 2021 van een pakket van vier wetgevingsvoorstellen ter aanscherping van de EU-regels inzake witwassen van geld en de bestrijding van de financiering van terrorisme,
- gezien zijn resoluties van 16 januari 2014 over het te koop aanbieden van het EU-burgerschap⁵, van 26 maart 2019 over financiële misdrijven, belastingontduiking en belastingontwijking⁶, van 18 december 2019 over de rechtsstaat in Malta, na de recente onthullingen over de moord op Daphne Caruana Galizia⁷, van 10 juli 2020 over een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme – Actieplan van de Commissie en andere recente ontwikkelingen⁸, van 17 december 2020 over de EU-strategie voor de veiligheidsunie⁹, en van 29 april 2021 over de moord op Daphne Caruana Galizia en de rechtsstaat in Malta¹⁰,
- gezien de studie van de onderzoeksdienst van het Europees Parlement van 17 oktober 2018 getiteld “Citizenship by investment (CBI) and residency by investment (RBI) schemes in the EU” (Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de EU),
- gezien de studie van de onderzoeksdienst van het Europees Parlement van 22 oktober 2021 getiteld “Avenues for EU action in citizenship and residence by investment schemes – European added value assessment” (Opties voor EU-maatregelen met betrekking tot burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders – Beoordeling van de Europese meerwaarde) (de “EAVA-studie van de EPRS”),
- gezien de studie van Milieu Ltd voor de Commissie van juli 2018 getiteld “Factual analysis of Member States Investors’ Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State – Study Overview” (Feitelijke analyse van de regelingen van lidstaten voor investeerders op grond waarvan burgerschap of een verblijfsvergunning wordt toegekend aan onderdanen van derde landen die in de betreffende lidstaat investeren – Overzichtsstudie),
- gezien de activiteiten van de monitoringgroep inzake de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten (DRFMG) die is opgericht in het kader van de Commissie burgerlijke

⁵ PB C 482 van 23.12.2016, blz. 117.

⁶ PB C 108 van 26.3.2021, blz. 8.

⁷ PB C 255 van 29.6.2021, blz. 22.

⁸ PB C 371 van 15.9.2021, blz. 92.

⁹ PB C 445 van 29.10.2021, blz. 140.

¹⁰ Aangenomen teksten, P9_TA(2021)0148.

vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, over dit onderwerp, en met name haar gedachteswisselingen met onder meer de Commissie, academici, het maatschappelijk middenveld en journalisten op 19 december 2019, 11 september 2020 en 4 december 2020, en haar bezoek aan Malta op 19 september 2018;

- gezien de artikelen 47 en 54 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A9-0028/2022),
- A. overwegende dat Commissievoorzitter Von der Leyen, vóór haar bevestiging door het Parlement, in de politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2019-2024¹¹ heeft beloofd een initiatiefrecht voor het Parlement te zullen steunen en heeft toegezegd te zullen reageren met een wetgevingshandeling wanneer het Parlement resoluties aanneemt waarin de Commissie wordt verzocht wetgevingsvoorstellen in te dienen;
- B. overwegende dat Commissievoorzitter Von der Leyen in haar Staat van de Unie op 16 september 2020 verklaarde: “Of het nu gaat om de voorrang van het Europees recht, de persvrijheid, de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht of de verkoop van gouden paspoorten, de Europese waarden zijn niet te koop.”;
- C. overwegende dat verscheidene lidstaten burgerschapsregelingen voor investeerders (citizenship by investment – CBI) en verblijfsregelingen voor investeerders (residence by investment – RBI) kennen, waarbij aan onderdanen van derde landen de burgerschaps- of verblijfsstatus wordt verleend, hoofdzakelijk in ruil voor financiële tegenprestaties in de vorm van “passieve” kapitaalinvesteringen; overwegende dat dergelijke regelingen voor investeerders minimale of geen vereisten inzake fysieke aanwezigheid stellen en een “snelle route” naar de verblijfs- of burgerschapsstatus in een lidstaat bieden in vergelijking met de gebruikelijke kanalen; overwegende dat de benodigde tijd om aanvragen te behandelen, aanzienlijk verschilt van lidstaat tot lidstaat¹²; overwegende dat het gemak waarmee met behulp van dergelijke regelingen een verblijfsvergunning of burgerschap kan worden verkregen in schril contrast staat tot de hinderpalen voor personen die via de gebruikelijke kanalen om internationale bescherming verzoeken, legaal willen migreren of zich willen laten naturaliseren;
- D. overwegende dat het bestaan van deze CBI-regelingen alle lidstaten aangaat omdat met de toekenning van het burgerschap door één lidstaat automatisch ook rechten worden verleend die gevolgen hebben voor andere lidstaten, met name het recht op vrij verkeer, actief en passief kiesrecht bij lokale en Europese verkiezingen, het recht op consulaire bescherming voor wie geen vertegenwoordiging buiten de Unie heeft, en het recht op toegang tot de interne markt om economische activiteiten uit te oefenen; overwegende dat CBI- en RBI-regelingen van individuele lidstaten ook aanzienlijke externe effecten hebben op andere lidstaten, zoals corruptie- en witwasrisico’s; overwegende dat deze

¹¹ “Een Unie die de lat hoger legt: Mijn agenda voor Europa – Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2019-2024” door kandidaat-voorzitter van de Europese Commissie Ursula von der Leyen, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_nl_0.pdf

¹² EAVA-studie van de EPRS, tabel 9, blz. 28-29.

externe effecten regulering door de Unie rechtvaardigen;

- E. overwegende dat het burgerschap van de Unie een unieke en fundamentele status is die aan de burgers van de Unie wordt toegekend als aanvulling op het nationale burgerschap en een van de belangrijkste resultaten van de Europese integratie vormt, op grond waarvan aan burgers in de hele Unie gelijke rechten worden verleend;
- F. overwegende dat de toekenning van het nationale burgerschap een prerogatief van de lidstaten is, maar dat dit prerogatief te goeder trouw, in een geest van wederzijds respect, op transparante wijze, volgens het beginsel van loyale samenwerking en met volledige inachtneming van het recht van de Unie moet worden uitgeoefend; overwegende dat de Unie maatregelen heeft getroffen om de mogelijkheden voor legale migratie naar de Unie en de aan verblijf verbonden rechten te harmoniseren, zoals de richtlijn langdurig ingezetenen;
- G. overwegende dat de toepassing van CBI-regelingen leidt tot de commercialisering van het burgerschap van de Unie; overwegende dat de commercialisering van rechten de waarden van de Unie, in het bijzonder gelijkheid, geweld aandoet; overwegende dat trajecten voor legale migratie naar de Unie en de aan verblijf verbonden rechten reeds onder het Unierecht vallen, zoals in de richtlijn langdurig ingezetenen;
- H. overwegende dat Bulgarije, Cyprus en Malta momenteel wetgeving hebben die het mogelijk maakt CBI-regelingen toe te passen; overwegende dat de Bulgaarse regering een wetsontwerp heeft ingediend om een einde te maken aan haar CBI-regeling; overwegende dat de Cypriotische regering op 13 oktober 2020 heeft aangekondigd dat zij haar CBI-regeling zal opschorten en alleen nog aanvragen zal behandelen die vóór november 2020 zijn ontvangen; overwegende dat ook een aantal andere lidstaten grote investeerders aan de hand van buitengewone procedures beloont met burgerschap;
- I. overwegende dat Bulgarije, Cyprus, Estland, Griekenland, Ierland, Italië, Letland, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal en Spanje momenteel RBI-regelingen toepassen met minimuminvesteringsniveaus die variëren van 60 000 EUR (Letland) tot 1 250 000 EUR (Nederland); overwegende dat het aantrekken van investeringen voor de lidstaten een gebruikelijke methode is om ervoor te zorgen dat hun economieën goed blijven draaien, maar geen juridische of veiligheidsrisico's met zich mag brengen voor de burgers van de Unie;
- J. overwegende dat volgens de EAVA-studie van de EPRS tussen 2011 en 2019 naar schatting 42 180 aanvragen op grond van CBI/RBI-regelingen zijn goedgekeurd en meer dan 132 000 personen, met inbegrip van gezinsleden van aanvragers uit derde landen, via CBI/RBI-regelingen een verblijfsvergunning of burgerschap in lidstaten hebben verkregen, met een totale investering van naar schatting 21,4 miljard EUR¹³;
- K. overwegende dat aanvragen in het kader van CBI/RBI-regelingen vaak worden afgehandeld met hulp van commerciële tussenpersonen die hiervoor een percentage van de kosten voor de aanvraag kunnen ontvangen; overwegende dat in sommige lidstaten commerciële tussenpersonen een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling en het

¹³ EAVA-studie van de EPRS.

promoten van de CBI/RBI-regelingen;

- L. overwegende dat de Commissie inbreukprocedures tegen Cyprus en Malta heeft ingeleid omdat de toekenning van het burgerschap van de Unie in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of investeringen zonder enig verband met de lidstaten in kwestie de essentie van het burgerschap van de Unie ondergraaft;
- M. overwegende dat CBI- en RBI-regelingen in verschillende mate risico's inhouden, waaronder risico's van corruptie, witwassen van geld, veiligheidsdreigingen, belastingontwijking, macro-economische onevenwichtigheden, druk op de vastgoedsector – waardoor de toegang tot huisvesting afneemt – en uitholling van de integriteit van de interne markt; overwegende dat het door de beperkte gegevens en transparantie moeilijk is om de omvang van die risico's in te schatten en dat die risico's momenteel onvoldoende worden beheerst, hetgeen leidt tot een zwakke screening en een gebrek aan due diligence met betrekking tot indieners van aanvragen in het kader van CBI/RBI-regelingen in de lidstaten; overwegende dat die risico's naar behoren moeten worden beoordeeld en dat de transparantie over de uitvoering en de gevolgen van de regelingen moet worden vergroot;
- N. overwegende dat uit onderzoek blijkt dat lidstaten met CBI/RBI-regelingen vatbaarder zijn voor risico's in verband met financiële geheimhouding en corruptie dan andere lidstaten;
- O. overwegende dat het bestaande Unierecht niet voorziet in systematische raadpleging van de grootschalige IT-systemen van de Unie om de antecedenten van aanvragers van CBI/RBI-regelingen te onderzoeken; overwegende dat de bestaande nationale en EU-regelgeving niet vereist dat er screeningprocedures worden toegepast voordat burgerschap of een verblijfsvergunning wordt toegekend in het kader van een CBI/RBI-regeling; overwegende dat de lidstaten niet altijd databanken raadplegen, grondige procedures toepassen of de resultaten van controles en procedures delen;
- P. overwegende dat de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) richtsnoeren heeft uitgevaardigd om het omzeilen van de Common Reporting Standard door misbruik van CBI/RBI-regelingen te beperken¹⁴;
- Q. overwegende dat het initiatief van de Commissie om een deskundigengroep inzake burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders op te richten, tot doel had vertegenwoordigers van de lidstaten een gemeenschappelijke reeks veiligheidscontroles overeen te laten komen, maar dat die groep geen gemeenschappelijke reeks veiligheidscontroles heeft voorgesteld; overwegende dat die groep sinds 2019 niet meer is bijeengekomen;
- R. overwegende dat sommige derde landen die zijn opgenomen in bijlage II bij Verordening (EU) 2018/1806 en waarvan de burgers visumvrije toegang hebben tot de Unie, CBI-regelingen toepassen met beperkte of zelfs geen verblijfsvereisten en met zwakke veiligheidscontroles, met name wat de wetgeving ter bestrijding van witwassen betreft; overwegende dat dergelijke CBI-regelingen worden aangeprezen als “gouden

¹⁴ “Preventing abuse of residence by investment schemes to circumvent the CRS”, OESO, 19 februari 2018, en “Corruption Risks Associated with Citizen- and Resident-by-Investment Schemes”, OESO, 2019.

paspoorten” die uitdrukkelijk tot doel hebben visumvrij reizen naar de Unie mogelijk te maken; overwegende dat sommige kandidaat-lidstaten soortgelijke regelingen hebben, met een mogelijk toekomstig lidmaatschap van de Unie als verwacht extra voordeel;

- S. overwegende dat de begunstigen van CBI/RBI-regelingen zodra ze hun nieuwe verblijfs- of burgerschapsstatus hebben verkregen, onmiddellijk vrijheid van verkeer¹⁵ genieten binnen het Schengengebied;
- T. overwegende dat het recht van derde landen om hun burgers toe te staan van naam te veranderen, een risico inhoudt omdat onderdanen van derde landen in het kader van een CBI-regeling het burgerschap van een derde land zouden kunnen verwerven en vervolgens hun naam zouden kunnen veranderen en onder die nieuwe naam de Unie zouden kunnen binnenkomen;
- U. overwegende dat de Cypriotische autoriteiten op 15 oktober 2021 hebben aangekondigd dat zij het staatsburgerschap zullen intrekken van 39 buitenlandse investeerders en zes van hun familieleden die Cypriotisch staatsburger waren geworden op grond van een CBI-regeling; overwegende dat iets meer dan de helft van de 6 779 paspoorten die Cyprus tussen 2007 en 2020 in het kader van die regeling heeft afgegeven, zijn afgegeven zonder dat de antecedenten van de aanvragers voldoende waren onderzocht¹⁶;
- V. overwegende dat de Commissie in 2019 heeft geconcludeerd dat er onvoldoende of geen duidelijke statistieken over de ontvangen, goedgekeurde en afgewezen CBI/RBI-aanvragen zijn;
- W. overwegende dat RBI-regelingen zeer specifiek van aard zijn; overwegende dat eventuele wijzigingen in de Uniewetgeving ten aanzien van aanvragers in het kader van RBI-regelingen op die specifieke soort verblijfsstatus gericht moeten zijn en geen negatieve gevolgen mogen hebben voor de rechten van aanvragers van andere soorten verblijfsstatussen, zoals studenten, werkenden en gezinsleden; merkt op dat strengere veiligheidscontroles ten aanzien van aanvragers in het kader van RBI-regelingen niet mogen gelden voor wie een verblijfsstatus in de Unie aanvraagt in het kader van verblijfsregelingen die reeds onder het Unierecht vallen;
- X. overwegende dat de Montenegrijnse regering niet heeft besloten haar CBI-regeling te beëindigen hoewel zij te kennen had gegeven dat het belangrijk was deze CBI-regeling zo spoedig mogelijk volledig en effectief af te schaffen; verzoekt de Montenegrijnse regering dit onverwijld te doen;
- 1. is van mening dat regelingen waarbij de nationaliteit wordt toegekend op basis van een financiële investering (CBI-regelingen), ook wel “gouden paspoorten” genoemd, vanuit ethisch, juridisch en economisch oogpunt afkeurenswaardig zijn en verscheidene ernstige veiligheidsrisico’s voor de burgers van de Unie inhouden, zoals risico’s die voortvloeien uit witwaspraktijken en corruptie; is van oordeel dat het ontbreken van gemeenschappelijke normen en geharmoniseerde voorschriften voor regelingen waarbij

¹⁵ Aangezien Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Ierland en Roemenië geen Schengenlanden zijn, geniet een onderdaan van een derde land die houder is van een door een van deze lidstaten afgegeven verblijfsvergunning niet automatisch het recht van vrij verkeer binnen het Schengengebied.

¹⁶ <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12814/25>

een verblijfsvergunning wordt verleend op basis van een financiële investering (RBI-regelingen) eveneens dergelijke veiligheidsrisico's kan inhouden, gevolgen kan hebben voor het vrije verkeer van personen binnen het Schengengebied en kan bijdragen tot het ondergraven van de integriteit van de Unie;

2. herinnert aan zijn standpunt dat CBI/RBI-regelingen vanwege hun aard een aantal ernstige risico's met zich meebrengen en door alle lidstaten geleidelijk moeten worden afgeschaft¹⁷; herhaalt dat de Commissie en de lidstaten sinds zijn resolutie van 16 januari 2014 over het te koop aanbieden van het EU-burgerschap onvoldoende actie hebben ondernomen om die regelingen tegen te gaan;
3. is van mening dat CBI-regelingen tornen aan de essentie van het burgerschap van de Unie, dat een van de belangrijkste verworvenheden van de integratie van de Unie vormt en de burgers van de Unie een unieke en fundamentele status toekent, met inbegrip van stemrecht bij Europese en lokale verkiezingen;
4. is van mening dat het burgerschap van de Unie geen handelswaar is die kan worden verhandeld of verkocht en nooit als zodanig in de Verdragen is opgevat;
5. erkent dat het reguleren van de toekenning van de nationaliteit in de eerste plaats een bevoegdheid van de lidstaten is, maar wijst erop dat die bevoegdheid te goeder trouw, in een geest van wederzijds respect, op transparante wijze, met due diligence en een nauwkeurig onderzoek, volgens het beginsel van loyale samenwerking en met volledige inachtneming van het recht van de Unie¹⁸ moet worden uitgeoefend; is van mening dat er wanneer lidstaten niet in volledige overeenstemming met die normen en beginselen handelen, een juridische grond voor optreden van de Unie ontstaat; is van oordeel dat er op grond van artikel 21, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) ook een bevoegdheid van de Unie zou kunnen ontstaan met betrekking tot bepaalde aspecten van het nationaliteitsrecht van de lidstaten¹⁹;
6. is van mening dat de gunstige voorwaarden en de versnelde procedures die in het kader van CBI/RBI-regelingen voor investeerders zijn vastgesteld in vergelijking met de voorwaarden en procedures voor andere onderdanen van derde landen die internationale bescherming, verblijfsrecht of burgerschap willen verkrijgen, discriminerend en oneerlijk zijn en de samenhang van het acquis van de Unie inzake asiel en migratie

¹⁷ Resoluties van het Europees Parlement van 18 december 2019 over de rechtsstaat in Malta, na de recente onthullingen over de moord op Daphne Caruana Galizia, van 10 juli 2020 over een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme – Actieplan van de Commissie en andere recente ontwikkelingen, van 17 december 2020 over de EU-strategie voor de veiligheidsunie, en van 29 april 2021 over de moord op Daphne Caruana Galizia en de rechtsstaat in Malta.

¹⁸ Zie de argumentatie die is gebruikt in de inbreukprocedures van de Commissie tegen Malta en Cyprus met betrekking tot hun burgerschapsregelingen voor investeerders (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_20_1925) en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie: arrest van het Hof van 7 juli 1992, Mario Vicente Micheletti e.a. tegen Delegación del Gobierno en Cantabria, C-369/90, ECLI:EU:C:1992:295; arrest van het Hof van 11 november 1999, Belgische Staat tegen Fatna Mesbah, C-179/98, ECLI:EU:C:1999:549; arrest van het Hof van 20 februari 2001, The Queen tegen Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, C-192/99, ECLI:EU:C:2001:106; arrest van het Hof van 2 maart 2010, Janko Rottman tegen Freistaat Bayern, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104; en arrest van het Hof van 12 maart 2019, M.G. Tjebbes e.a. tegen Minister van Buitenlandse Zaken, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

¹⁹ EAVA-studie van de EPRS, blz. 43-44.

kunnen ondermijnen;

7. is van mening dat CBI-regelingen moeten worden onderscheiden van RBI-regelingen omdat de ernst van risico's die ze inhouden, verschilt, en dat ze daarom een specifieke wetgevings- en beleidsaanpak van de Unie vergen; erkent dat er een relatie bestaat tussen RBI-regelingen en burgerschap, omdat verworven verblijfsrechten de toegang tot het burgerschap kunnen vergemakkelijken;
8. merkt op dat drie lidstaten wetgeving hebben die CBI-regelingen mogelijk maakt, namelijk Bulgarije (hoewel de Bulgaarse regering een wetsontwerp heeft ingediend om de CBI-regeling te beëindigen), Cyprus (dat momenteel alleen nog aanvragen verwerkt die vóór november 2020 zijn ingediend) en Malta, en dat twaalf lidstaten RBI-regelingen hebben, allemaal met uiteenlopende investeringsbedragen en -mogelijkheden en met uiteenlopende normen voor controles en procedures; betreurt dat deze verschillen tot een concurrentiestrijd om aanvragers tussen de lidstaten zouden kunnen leiden en het risico inhouden dat er een "race to the bottom" ontstaat in de vorm van lagere screeningnormen en steeds minder due diligence om het gebruik van de regelingen te bevorderen²⁰;
9. is van mening dat de rol van tussenpersonen bij het ontwikkelen en promoten van CBI/RBI-regelingen en bij het voorbereiden van individuele aanvragen, vaak zonder transparantie of verantwoording, grond voor belangenconflicten vormt en vatbaar is voor misbruik, en dat daarom een strikte en bindende regulering van deze tussenpersonen nodig is die verder gaat dan loutere zelfregulering en gedragscodes; vraagt dat de diensten van tussenpersonen in het geval van CBI-regelingen worden stopgezet;
10. betreurt het ontbreken van uitgebreide veiligheidscontroles, screeningprocedures en due diligence in de lidstaten waar CBI/RBI-regelingen van kracht zijn; betreurt dat de lidstaten niet altijd de beschikbare databanken van de Unie raadplegen en geen informatie uitwisselen over de resultaten van dergelijke controles en procedures, waardoor het mogelijk wordt om her en der in de Unie opeenvolgende aanvragen voor CBI/RBI-regelingen in te dienen; vraagt de lidstaten die databanken te raadplegen; is van oordeel dat de autoriteiten van de lidstaten moeten beschikken over adequate procedures voor het doorlichten van CBI/RBI-aanvragers, aangezien het toekennen van verblijfs- en burgerschapsrechten de verantwoordelijkheid van de staat is en de autoriteiten van de lidstaten niet mogen vertrouwen op antecedentenonderzoeken en due-diligenceprocedures die worden uitgevoerd door tussenpersonen en andere niet-overheidsactoren, hoewel de lidstaten gebruik mogen maken van relevante informatie van onafhankelijke niet-overheidsactoren; uit zijn bezorgdheid over de meldingen dat in sommige lidstaten aanvragen voor staatsburgerschap zelfs worden geaccepteerd als de aanvrager niet aan de veiligheidseisen voldoet;
11. betreurt dat de deskundigengroep inzake burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders, die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten, niet vóór eind 2019 overeenstemming heeft bereikt over een gemeenschappelijke reeks veiligheidscontroles, zoals haar was opgedragen; is van oordeel dat het uitblijven van

²⁰ EAVA-studie van de EPRS, blz. 57; "Preventing abuse of residence by investment schemes to circumvent the CRS", OESO, 19 februari 2018.

een akkoord over een gemeenschappelijke reeks veiligheidscontroles de grenzen van een intergouvernementele aanpak ter zake aantoot en benadrukt dat de Unie moet optreden;

12. betreurt dat de verblijfscriteria om in aanmerking te komen voor de RBI/CBI-regelingen van de lidstaten niet altijd een ononderbroken en daadwerkelijke fysieke aanwezigheid vereisen en moeilijk te controleren zijn, waardoor mogelijk te kwader trouw handelende aanvragers worden aangetrokken die het nationale burgerschap uitsluitend kopen omdat het toegang biedt tot het grondgebied en de interne markt van de Unie, zonder dat zij een band met de lidstaat in kwestie hebben;
13. verzoekt de lidstaten de verplichting tot fysiek verblijf daadwerkelijk toe te passen op onderdanen van derde landen die de status van langdurig ingezetene uit hoofde van de richtlijn langdurig ingezetenen wensen te verkrijgen zonder dat ze vijf jaar ononderbroken en legaal in het land hebben verbleven, hetgeen krachtens die richtlijn vereist is;
14. is ingenomen met de inbreukprocedures die de Commissie in oktober 2020 tegen Cyprus en Malta heeft ingeleid met betrekking tot hun CBI-regelingen; verzoekt de Commissie voortgang te maken met deze procedures, aangezien ze, in aanvulling op de hier voorgestelde wetgevingsmaatregelen, verder kunnen verduidelijken hoe CBI-regelingen kunnen worden aangepakt, en verdere inbreukprocedures met betrekking tot RBI-regelingen in te leiden tegen lidstaten indien dat gerechtvaardigd is; verzoekt de Commissie alle CBI/RBI-regelingen in de hele Unie nauwlettend te monitoren, daar verslag over uit te brengen en maatregelen ter zake te nemen;
15. is van mening dat de wetgeving van de Unie ter bestrijding van het witwassen van geld een cruciaal element is om de risico's van CBI/RBI-regelingen tegen te gaan; is verheugd dat het pakket wetgevingsvoorstellen van de Commissie van 20 juli 2021 inzake de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme ook RBI-regelingen aanpakt, met name door te bevorderen dat tussenpersonen op de lijst van meldingsplichtige entiteiten worden geplaatst; is evenwel van mening dat er nog leemten zullen blijven bestaan, bijvoorbeeld door het feit dat overheidsinstanties die CBI/RBI-aanvragen behandelen, niet op de lijst van meldingsplichtige entiteiten zullen worden opgenomen;
16. merkt op dat aanvragen in het kader van CBI/RBI-regelingen bijzonder moeilijk te monitoren en te beoordelen zijn wanneer het gaat om gezamenlijke aanvragen die betrekking hebben op verscheidene gezinsleden; merkt op dat er op grond van bepaalde nationale RBI-regelingen verblijfsrechten kunnen worden toegekend op basis van persoonlijke, familie- of andere banden met de hoofdaanvragers; merkt op dat na het verkrijgen van de verblijfsstatus in een lidstaat het recht op gezinshereniging uit hoofde van de richtlijn gezinshereniging van toepassing is, waardoor gezinsleden de Unie kunnen binnenkomen zonder verdere specifieke controles die normaliter in het kader van RBI-regelingen vereist zijn;
17. merkt op dat derde landen die CBI-regelingen hebben en van visumvrij reizen naar de Unie profiteren²¹, een risico vormen, omdat onderdanen van derde landen het

²¹ Antigua en Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts en Nevis en Saint Lucia.

burgerschap van die derde landen kunnen kopen met als enig doel om zonder extra screening de Unie binnen te komen; wijst erop dat de risico's groter zijn in het geval van kandidaat-lidstaten van de Unie die CBI/RBI-regelingen hebben²², omdat de verwachte voordelen van toekomstig lidmaatschap van de Unie en visumvrij reizen in de Unie een rol kunnen spelen;

18. is, gezien de bijzondere risico's die aan CBI-regelingen verbonden zijn en de inherente onverenigbaarheid ervan met het beginsel van loyale samenwerking, zoals erkend in de lopende inbreukprocedures van de Commissie tegen twee lidstaten, van oordeel dat de CBI-regelingen in alle lidstaten volledig moeten worden uitgefaseerd, en verzoekt de Commissie vóór het einde van haar huidige mandaat een voorstel voor een daartoe strekkende handeling in te dienen, dat zou kunnen worden gebaseerd op artikel 21, lid 2, artikel 79, lid 2, artikel 114 of artikel 352 VWEU;
19. is van mening dat de uitfasering van CBI-regelingen een overgangperiode zal vergen en dat, aangezien CBI/RBI-regelingen een vorm van profiteren zijn en ernstige gevolgen voor de Unie en de lidstaten hebben, een financiële bijdrage aan de begroting van de Unie voor zowel CBI- als RBI-regelingen gerechtvaardigd is, in het geval van CBI-regelingen totdat die volledig zijn afgeschaft, als concrete uiting van solidariteit die onder meer voortvloeit uit artikel 80 VWEU; verzoekt de Commissie derhalve om in 2022, op basis van artikel 311 VWEU, een voorstel in te dienen voor de instelling van een nieuwe categorie eigen middelen van de Unie, bestaande in een "CBI- en RBI-correctiemechanisme", waarbij een heffing van een betekenisvol percentage zou worden toegepast op de investeringen die in de lidstaten worden gedaan in het kader van CBI/RBI-regelingen, redelijk geraamd op basis van alle negatieve externe gevolgen voor de Unie als geheel die met betrekking tot de regelingen zijn vastgesteld;
20. is van mening dat CBI/RBI-regelingen weinig aan de reële economie van de lidstaten bijdragen qua banencreatie, innovatie en groei, en dat aanzienlijke bedragen rechtstreeks in de vastgoedmarkt of in fondsen worden geïnvesteerd; is van mening dat de grote investeringen die aan CBI/RBI-regelingen verbonden zijn, gevolgen kunnen hebben voor de financiële stabiliteit, met name in kleine lidstaten waar de instroom van kapitaal een groot deel van het bbp of de buitenlandse investeringen kan vertegenwoordigen²³; vraagt de Commissie om in 2022, op basis van artikel 79, lid 2, en de artikelen 80, 82, 87 en 114 VWEU, een voorstel voor een handeling in te dienen met voorschriften op EU-niveau voor investeringen in het kader van RBI-regelingen, teneinde de toegevoegde waarde daarvan voor de reële economie te vergroten en links te leggen met de prioriteiten voor het economisch herstel van de Unie;
21. vraagt de Commissie om vóór het einde van haar huidige mandaat een voorstel voor een verordening in te dienen, zo nodig aangevuld met andere wetgevingsmaatregelen, mogelijk op basis van artikel 79, lid 2, en de artikelen 80, 82, 87 en 114 VWEU, waarin verschillende aspecten van RBI-regelingen op alomvattende wijze worden geregeld, met als doel de normen en procedures te harmoniseren en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, het witwassen van geld, corruptie en belastingontduiking op te voeren, en waarin onder meer de volgende elementen aan bod komen:

²² Servië, Albanië, Turkije, Montenegro en Noord-Macedonië.

²³ EAVA-studie van de EPRS, blz. 36-39.

- a) meer due diligence en strenge antecedentenonderzoeken van de aanvragers en, indien noodzakelijk, hun gezinsleden, waaronder de bronnen van hun geld, verplichte controles aan de hand van de grootschalige IT-systemen van de Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, en screeningprocedures in derde landen;
 - b) de regulering, degelijke certificering en controle van tussenpersonen, alsook de beperking van hun activiteiten en, in het geval van CBI-regelingen, de stopzetting van hun diensten;
 - c) geharmoniseerde regels en verplichtingen voor de lidstaten betreffende rapportage aan de Commissie over hun RBI-regelingen en de in het kader daarvan ontvangen aanvragen;
 - d) minimumvereisten inzake fysiek verblijf en minimumvereisten inzake actieve betrokkenheid bij de investering, kwaliteit van de investering, toegevoegde waarde en bijdrage tot de economie als voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning in het kader van RBI-regelingen;
 - e) een monitoringmechanisme om achteraf te controleren of succesvolle aanvragers nog steeds aan de wettelijke voorschriften van de RBI-regelingen voldoen;
22. verzoekt de Commissie de strenge regelgevingsnormen zowel voor CBI- als voor RBI-regelingen te waarborgen en te handhaven indien een alomvattende verordening op RBI-regelingen van toepassing zou zijn voordat CBI-regelingen volledig zijn afgeschaft;
23. verzoekt de Commissie in haar voorstel te voorzien in een gerichte herziening van de bestaande wetgeving van de Unie die ertoe kan bijdragen lidstaten ervan te weerhouden schadelijke RBI-regelingen in te stellen, door de wetgeving ter bestrijding van witwassen en de desbetreffende bepalingen in de richtlijn langdurig ingezetenen aan te scherpen;
24. vraagt de Commissie zoveel mogelijk druk uit te oefenen om ervoor te zorgen dat derde landen die CBI/RBI-regelingen hebben en op grond van bijlage II bij Verordening (EU) 2018/1806 in aanmerking komen voor visumvrij reizen, hun CBI-regelingen afschaffen en hun RBI-regelingen hervormen om ze in overeenstemming te brengen met het recht en de normen van de Unie, en vraagt de Commissie in dat verband om in 2022 op grond van artikel 77, lid 2, punt a), VWEU een voorstel in te dienen voor een handeling tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1806; merkt op dat kwesties in verband met CBI/RBI-regelingen volgens de herziene uitbreidingsmethode van de Unie als complex worden aangemerkt en in diverse onderhandelingsclusters en -hoofdstukken worden behandeld; benadrukt dat het belangrijk is dat kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten dergelijke regelingen geleidelijk en zorgvuldig afstemmen op het Unierecht; stelt voor om de beëindiging van CBI-regelingen en de regulering van RBI-regelingen op te nemen in de toetredingscriteria;
25. herinnert de voorzitter van de Commissie aan haar toezegging betreffende het initiatiefrecht van het Parlement en haar belofte om aan initiatiefverslagen van het Parlement gevolg te geven met een wetgevingsvoorstel, zoals vervat in de politieke

beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie 2019-2024; verwacht derhalve dat de Commissie aan deze resolutie gevolg geeft met concrete wetgevingsvoorstellen;

26. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie en het bijgaande voorstel te doen toekomen aan de Commissie en de Raad.

BIJLAGE BIJ DE ONTWERPRESOLUTIE: VOORSTELLEN VOOR EEN BREED WETGEVINGSPAKKET

Voorstel 1: een geleidelijke afschaffing van de CBI-regelingen in de hele Unie vóór 2025

- Er moet in de hele Unie een kennisgevingssysteem met meetbare doelstellingen worden ingevoerd, dat strikt alleen van toepassing is op de bestaande programma's en het dus niet mogelijk maakt dat nieuwe programma's door dit systeem worden gelegitimeerd, waarbij een maximum wordt gesteld aan het aantal personen dat op grond van CBI-regelingen het staatsburgerschap van lidstaten kan verwerven; dit aantal moet elk jaar geleidelijk worden verlaagd tot nul in 2025, zodat CBI-regelingen geheel worden uitgefaseerd. Een dergelijke geleidelijke afschaffing zal de lidstaten die nog CBI-regelingen hebben, in staat stellen alternatieve middelen te vinden om investeringen aan te trekken en hun overheidsfinanciën op peil te houden. Een dergelijke uitfasering strookt met het standpunt dat het Parlement eerder in verscheidene resoluties heeft ingenomen en is noodzakelijk gezien de grote bedreiging die CBI-regelingen vormen voor het beginsel van loyale samenwerking als bedoeld in de Verdragen (artikel 4, lid 3, VEU).
- Dit voorstel zou kunnen worden gebaseerd op artikel 21, lid 2, artikel 79, lid 2, en, aangezien CBI-regelingen van invloed zijn op de interne markt, artikel 114 VWEU.

Voorstel 2: een alomvattende verordening die alle RBI-regelingen in de Unie bestrijkt

- Om de specifieke kenmerken en de ruime toepassing van RBI-regelingen in de lidstaten te reguleren, is een specifiek rechtskader van de Unie in de vorm van een verordening noodzakelijk. Een dergelijke verordening zal voor harmonisatie in de Unie zorgen, de risico's van RBI-regelingen beperken en RBI-regelingen onder toezicht van de Unie stellen, waardoor de transparantie en de governance ervan zullen worden verbeterd. De verordening is ook bedoeld om de lidstaten ervan te weerhouden schadelijke RBI-regelingen in te voeren.
- De verordening moet voorzien in normen en procedures op EU-niveau voor meer due diligence en strenge antecedentenonderzoeken met betrekking tot aanvragers en de bron van hun vermogen. Met name moeten de gegevens van alle aanvragers door de autoriteiten van de lidstaten stelselmatig worden nagetrokken in alle relevante nationale databanken, EU-databanken en internationale databanken, met inachtneming van de grondrechten. Er moet een onafhankelijke verificatie van de ingediende documenten, een volledig antecedentenonderzoek van alle politiedossiers en een onderzoek naar betrokkenheid bij eerdere en lopende burgerlijke en strafrechtelijke rechtszaken worden uitgevoerd, er moeten persoonlijke interviews met de aanvragers worden gehouden en er moet een grondige verificatie worden verricht van de wijze waarop het vermogen van de aanvrager is vergaard en de relatie daarvan met het opgegeven inkomen. De procedure moet voldoende tijd bieden voor een degelijk due-diligenceproces en moet voorzien in de mogelijkheid om positieve besluiten met terugwerkende kracht nietig te verklaren in geval van onjuiste verklaringen of bedrog.
- Gezamenlijke aanvragen, waarbij een hoofdaanvrager en gezinsleden deel uitmaken van dezelfde aanvraag, moeten worden verboden: alleen individuele aanvragen die aan strenge individuele controles worden onderworpen, mogen worden toegestaan. Daarbij wordt dan rekening gehouden met de banden tussen de aanvragers. Daarnaast moeten er

strengere controles worden uitgevoerd wanneer verblijfsrechten kunnen worden aangevraagd door gezinsleden van personen die met goed gevolg een aanvraag hebben ingediend op grond van de regels voor gezinshereniging of andere vergelijkbare bepalingen.

- Een belangrijk element van de verordening, zo nodig aangevuld met andere wetgevingsmaatregelen, moet de regulering van tussenpersonen zijn. Daarbij moet het volgende worden geregeld:
 - a) een vergunningsprocedure op EU-niveau voor tussenpersonen, met inbegrip van een grondige procedure met due diligence en een audit van de tussenpersoon, de eigenaars daarvan en daaraan gelieerde ondernemingen. De vergunning moet om de twee jaar worden verlengd en worden opgenomen in een openbaar EU-register van tussenpersonen. Wanneer bij aanvragen tussenpersonen betrokken zijn, mogen de lidstaten die aanvragen alleen in behandeling nemen indien zij zijn opgesteld door tussenpersonen met een EU-vergunning. De vergunningaanvragen moeten worden ingediend bij de Commissie, die bij de uitvoering van de controles en de procedure wordt bijgestaan door de bevoegde instellingen, organen en instanties van de Unie;
 - b) specifieke regels voor de activiteiten van tussenpersonen. Die regels moeten gedetailleerde voorschriften omvatten betreffende de antecedentenonderzoeken, de due diligence en de veiligheidscontroles waaraan de tussenpersonen de aanvragers moeten onderwerpen;
 - c) een in de hele Unie geldend verbod op marketingpraktijken voor RBI-regelingen waarbij de vlag van de Unie of andere met de Unie verband houdende symbolen worden gebruikt op materiaal, websites of documenten of waarbij de RBI-regelingen worden gelinkt aan voordelen die verband houden met de Verdragen en het acquis;
 - d) duidelijke regels voor transparantie over tussenpersonen en hun eigendomsstructuur;
 - e) corruptiebestrijdingsmaatregelen en best practices inzake due diligence die bij tussenpersonen moeten worden genomen, onder meer in de vorm van passende beloning van het personeel, de tweepersonenregel (d.w.z. dat elke stap door ten minste twee personen wordt gecontroleerd), bepalingen betreffende een second opinion bij het opstellen van aanvragen en het uitvoeren van controles van aanvragen, en roulatie van medewerkers tussen de landen van herkomst van de aanvragers in het kader van RBI-regelingen;
 - f) een verbod op het combineren van advisering van regeringen over de invoering en handhaving van RBI-regelingen en betrokkenheid bij het opstellen van aanvragen. Een dergelijke combinatie creëert een belangenconflict en geeft verkeerde stimulansen. Voorts mag het tussenpersonen niet worden toegestaan zelf RBI-regelingen ten behoeve van de autoriteiten van de lidstaten uit te voeren. Zij mogen alleen als tussenpersoon bij individuele aanvragen optreden en alleen wanneer zij door individuele aanvragers worden benaderd. De activiteiten van tussenpersonen op het gebied van algemene public affairs moeten organisatorisch gescheiden zijn van hun andere activiteiten en moeten voldoen aan alle wettelijke vereisten en

gedragscodes op EU- en nationaal niveau met betrekking tot transparantie;

- g) een kader voor toezicht, onderzoek en sancties om ervoor te zorgen dat tussenpersonen de verordening naleven. De bevoegde rechtshandhavinginstanties moeten undercoveronderzoeken kunnen verrichten, ook door zich voor te doen als potentiële aanvragers. De sancties moeten onder meer afschrikkende boetes omvatten en moeten, indien inbreuken tweemaal worden vastgesteld, leiden tot de intrekking van de EU-vergunning.
- Er moet een verplichting voor de lidstaten worden ingevoerd om aan de Commissie verslag uit te brengen over hun RBI-regelingen. De lidstaten moeten jaarlijks gedetailleerde verslagen bij de Commissie indienen over de algemene institutionele en governanceaspecten van hun regelingen alsook over de bestaande monitoringmechanismen. Zij moeten ook verslag uitbrengen over individuele aanvragen, met inbegrip van de afwijzing en goedkeuring van aanvragen en de redenen voor de goedkeuring of afwijzing, zoals niet-naleving van bepalingen ter bestrijding van witwassen. De statistieken moeten een overzicht van de aanvragers omvatten, uitgesplitst naar land van herkomst, en gegevens over gezinsleden en personen ten laste die rechten hebben verkregen via een aanvrager in het kader van een RBI-regeling. De Commissie moet die jaarverslagen publiceren, zo nodig bewerkt overeenkomstig de verordeningen inzake gegevensbescherming en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en samen met die jaarverslagen haar beoordeling ervan publiceren.
 - Er moet een op EU-niveau beheerd systeem worden opgezet voor voorafgaande kennisgeving aan en raadpleging van alle andere lidstaten en de Commissie voordat een verblijfsvergunning op grond van een RBI-regeling wordt toegekend. Indien de lidstaten niet binnen 20 dagen bezwaar aantekenen, zou dat moeten betekenen dat zij geen bezwaar hebben tegen de toekenning van de verblijfsvergunning¹. Dat zou alle lidstaten in staat stellen dubbele of opeenvolgende aanvragen op te sporen en controles in nationale databanken uit te voeren. Binnen deze 20 dagen moet de Commissie ook, in samenwerking met de bevoegde instellingen, organen en instanties van de Unie (onder meer via hun verbindingsofficieren in derde landen), op EU-niveau eindcontroles van aanvragen verrichten aan de hand van de relevante EU- en internationale databanken en verdere veiligheidscontroles en antecedentenonderzoeken uitvoeren. Op basis daarvan moet de Commissie een advies aan de lidstaat uitbrengen. De bevoegdheid om op grond van RBI-regelingen al dan niet een verblijfsvergunning toe te kennen, moet bij de lidstaten blijven berusten. De Commissie moet alle relevante informatie verstrekken om gevallen aan het licht te helpen brengen waarin dezelfde persoon verschillende malen zonder succes een aanvraag heeft ingediend.
 - De lidstaten moeten worden verplicht het fysieke verblijf daadwerkelijk te controleren, onder meer door gebruik te maken van de mogelijkheid om minimumvereisten inzake fysieke aanwezigheid vast te stellen, en daarvan een register bij te houden dat door de Commissie en de agentschappen van de Unie kan worden geraadpleegd. Deze controles moeten inhouden dat de betrokken personen zich ten minste twee keer per jaar persoonlijk moeten melden en ter plaatse op hun woonadres controlebezoeken krijgen.

¹ Vergelijkbaar met het systeem als bedoeld in artikel 22 van 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).

- Om belastingontwijking tegen te gaan, moeten er specifieke maatregelen van de Unie ter voorkoming en bestrijding van ontduiking van de Common Reporting Standard via RBI-regelingen worden ingevoerd, met name intensievere uitwisseling van informatie tussen de belastingautoriteiten en de financiële-inlichtingeneenheden (FIE's)².
- Er moeten regels worden ingevoerd voor de verschillende soorten investeringen die op grond van RBI-regelingen vereist zijn. Een aanzienlijk deel van de vereiste investeringen moet bestaan uit productieve investeringen in de reële economie, in overeenstemming met de prioritaire gebieden van de groene en digitale economische activiteit. Investeringen in onroerend goed, in beleggings- of trustfondsen of in overheidsobligaties, dan wel rechtstreekse bijdragen aan de begroting van de lidstaat moeten beperkt blijven tot een klein deel van het geïnvesteerde bedrag. Voorts moeten eventuele rechtstreekse bijdragen aan de begroting van de lidstaten worden beperkt om te voorkomen dat zij budgettair afhankelijk worden van deze bron, en moet de Commissie de lidstaten verzoeken dergelijke betalingen in het kader van het Europees semester te beoordelen.
- Deze verordening zou kunnen worden gebaseerd op artikel 79, lid 2, de artikelen 80, 82 en 87 en, aangezien RBI-regelingen ook van invloed zijn op de interne markt, artikel 114 VWEU.
- Indien een nieuwe verordening of een andere wetgevingshandeling inzake RBI-regelingen in werking treedt voordat CBI-regelingen volledig zijn afgeschaft, moeten alle regels die voor RBI-regelingen gelden, ook voor CBI-regelingen gelden om te voorkomen dat CBI-regelingen minder streng worden gecontroleerd dan RBI-regelingen.

Voorstel 3: een nieuwe categorie eigen middelen van de Unie, bestaande in een “CBI- en RBI-correctiemechanisme”

- Aangezien alle lidstaten en de instellingen van de Unie worden geconfronteerd met de risico's en kosten van de door sommige lidstaten toegepaste CBI- en RBI-regelingen, is een gemeenschappelijk mechanisme, gebaseerd op passende gegevens en informatie, ter compensatie van de negatieve gevolgen van CBI- en RBI-regelingen voor de Unie als geheel gerechtvaardigd. Bovendien hangt de waarde van het burgerschap of het visum dat een lidstaat verkoopt, onlosmakelijk samen met de rechten en vrijheden van de Unie die daaraan verbonden zijn. Door de instelling van een CBI- en RBI-correctiemechanisme worden de negatieve gevolgen voor alle lidstaten gecompenseerd door een billijke bijdrage aan de begroting van de Unie. Het is een kwestie van solidariteit tussen de lidstaten die CBI- en RBI-regelingen hebben, de andere lidstaten en de instellingen van de Unie. Wil dit mechanisme doeltreffend zijn, dan moet de aan de Unie verschuldigde heffing worden vastgesteld op een betekenisvol percentage van de investeringen die in het kader van CBI/RBI-regelingen in de lidstaten worden gedaan. Dat percentage moet redelijkerwijs worden geraamd op basis van alle negatieve externe effecten die in de regelingen zijn vastgesteld;
- Het mechanisme zou kunnen worden ingesteld op grond van artikel 311 VWEU, dat bepaalt dat “de Unie [zich] voorziet [...] van de middelen die nodig zijn om haar

² Zie “Preventing abuse of residence by investment schemes to circumvent the CRS”, OESO, 19 februari 2018; Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 359 van 16.12.2014, blz. 1).

doelstellingen te verwezenlijken en aan haar beleid uitvoering te geven”, met inbegrip van de mogelijkheid om nieuwe categorieën van eigen middelen vast te stellen, dan wel bestaande categorieën in te trekken. Verdere uitvoeringsmaatregelen zouden kunnen worden vastgesteld in de vorm van een verordening. Iets soortgelijks is gedaan voor de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval, een bijdrage die sinds 1 januari 2021 van kracht is. Deze optie impliceert een vrij lang proces van formele vaststelling van een eigenmiddelenbesluit, afhankelijk van de respectieve nationale grondwettelijke vereisten voor de goedkeuring ervan. Dit zou kunnen worden gecombineerd met de rechtsgrondslag van artikel 80 VWEU, waarin “de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel vlak” zijn neergelegd, mede op het gebied van immigratie.

Voorstel 4: een gerichte herziening van de rechtshandelingen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering

- De Commissie heeft een welkome stap gezet door de RBI-regelingen een prominente plaats te geven in haar pakket aan wetgevingsvoorstellen van 20 juli 2021 tot herziening van de rechtshandelingen inzake de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme, met name wanneer het gaat om tussenpersonen. Daaraan zouden nog drie elementen moeten worden toegevoegd:
 - a) overheidsinstanties die zich bezighouden met de verwerking van aanvragen in het kader van RBI-regelingen zouden moeten worden opgenomen in de lijst van entiteiten die meldingsplichtig zijn op grond van rechtshandelingen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, meer bepaald in artikel 3, punt 3, van het voorstel voor een verordening tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen of terrorismefinanciering (2021/0239(COD));
 - b) meer uitwisseling van informatie over aanvragers in het kader van RBI-regelingen tussen de autoriteiten van de lidstaten in het kader van rechtshandelingen ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, met name tussen de financiële-inlichtingeneenheden;
 - c) strengere due-diligencemaatregelen om de risico’s van RBI-regelingen te beperken, zoals aanbevolen door de OESO, voor alle meldingsplichtige entiteiten die bij de RBI-procedure betrokken zijn.

Voorstel 5: een gerichte herziening van de richtlijn langdurig ingezetenen

- De Commissie moet, wanneer zij de verwachte voorstellen voor de herziening van de richtlijn langdurig ingezetenen indient, de mogelijkheid beperken dat onderdanen van derde landen die een verblijfsvergunning hebben gekregen op grond van een RBI-regeling in aanmerking komen voor een gunstiger behandeling uit hoofde van die richtlijn. Dat zou kunnen worden bereikt door artikel 13 van de huidige richtlijn langdurig ingezetenen te wijzigen en het toepassingsgebied ervan te beperken door de begunstigen van RBI-regelingen uitdrukkelijk uit te sluiten.
- De Commissie moet de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat het legale en ononderbroken verblijf van vijf jaar dat wordt voorgeschreven door artikel 4, lid 1, van de richtlijn langdurig ingezetenen, niet wordt omzeild door RBI-regelingen, onder meer

door ervoor te zorgen dat de lidstaten strengere controles en meldingsverplichtingen voor aanvragers in het kader van RBI-regelingen toepassen.

Voorstel 6: ervoor zorgen dat derde landen geen schadelijke RBI/CBI-regelingen toepassen

- CBI-regelingen van derde landen moeten in Verordening (EU) 2018/1806 worden opgenomen als specifiek element waarmee rekening moet worden gehouden wanneer wordt beslist of een bepaald derde land in de bijlagen bij die verordening wordt opgenomen, d.w.z. als criterium om te beslissen van welke derde landen de onderdanen van de visumplicht worden vrijgesteld. Dat element moet ook worden opgenomen in het in artikel 8 van die verordening bedoelde mechanisme voor de opschorting van de visumvrijstelling en in het geplande toezicht.
- Aan Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode³ moet een nieuw artikel worden toegevoegd over samenwerking met derde landen met het oog op de geleidelijke afschaffing van hun CBI-regelingen en de aanpassing van hun RBI-regelingen aan de nieuwe verordening die in het kader van het bovengenoemde voorstel 2 wordt voorgesteld.
- Voor kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten moeten de geleidelijke algehele afschaffing van CBI-regelingen en de strikte regulering van RBI-regelingen een belangrijk en integraal onderdeel van de toetredingscriteria vormen.

³ PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1.

TOELICHTING

Het burgerschap van de Unie is een beetje als de verrassing die opduikt in het programma Tussen Kunst en Kitsch: een schijnbaar waardeloos ding blijkt bijzonder waardevol te zijn. De meeste burgers van de Unie zijn zich niet bewust van de schat die bij hen op zolder ligt: het burgerschap van de Unie. Het is niet alleen felbegeerd door velen in de wereld die ervan dromen in de Unie te gaan werken, maar ook door sommige van de rijkste mensen ter wereld. De regeringen van de lidstaten zagen al snel een zakelijke kans: door hun toetreding tot de Unie waren hun nationale paspoorten opeens veel meer waard. Zelfs de handel in versnelde procedures voor het verkrijgen van burgerschap via verblijf, of het verwerven van het burgerschap van een derde land dat visumvrij reizen naar de Unie aanbiedt, blijkt zeer lucratief te zijn. In wezen verkopen regeringen iets wat niet hun eigendom is: het burgerschap van de Unie.

Hoewel de regelingen op grond waarvan “gouden paspoorten” en “gouden visa” worden verkocht eufemistisch “burgerschap door investering” (citizenship by investment – CBI) en “verblijfsvergunning door investering” (residency by investment – RBI) worden genoemd, hebben de aanvragers in werkelijkheid geen echte belangstelling om te investeren. Nationale regelingen die daadwerkelijk investeringen in de reële economie vereisen en met serieuze controles gepaard gaan, trekken nauwelijks of geen aanvragers aan. Aanvragers zoeken uitdrukkelijk de CBI/RBI-regeling met de laagste drempel, niet het land met de beste investeringsmogelijkheden. Zoals onderzoeksjournalisten keer op keer hebben aangetoond, worden CBI- en RBI-regelingen in verband gebracht met corruptie en criminaliteit en kunnen ze dienen als achterdeurtje naar de Unie voor zwart geld en louche handel. CBI/RBI-regelingen zijn een bedreiging voor de veiligheid in Europa en een bedreiging voor onze democratie. Het contrast met de behandeling van vluchtelingen of arbeidsmigranten, of van in de Unie geboren EU-burgers met een dubbele nationaliteit, is ontstellend.

Sinds 2014 dringt het Parlement aan op een verbod op CBI/RBI-regelingen, maar tot dusver heeft de Commissie geen voorstellen gedaan. De Commissie beweert weliswaar dat zij geen rechtsgrondslag voor wetgevingsmaatregelen heeft, maar heeft in oktober 2020 wel inbreukprocedures ingeleid tegen Cyprus en Malta. In juli 2019, voordat zij door het Europees Parlement werd verkozen, heeft Commissievoorzitter Von der Leyen toegezegd om aan verzoeken van het Parlement tot indiening van wetgevingsvoorstellen gevolg te geven met een wetgevingshandeling, met volledige inachtneming van de beginselen van evenredigheid, subsidiariteit en betere regelgeving. Dit wetgevingsinitiatief van het Parlement voldoet volledig aan al deze criteria.

De uitgebreide reeks maatregelen zal leiden tot de geleidelijke afschaffing van gouden paspoorten en zal RBI-regelingen zodanig reguleren dat ze niet langer aantrekkelijk zijn voor oplichters. De voorgestelde maatregelen zullen betrekking hebben op verschillende aspecten van de kwestie: screening van de aanvragers, verblijfsvereisten, het soort investering en risico's van witwassen en belastingontduiking. Ook wordt bepaald dat de opbrengsten van de verkoop van burgerschaps- en verblijfsrechten ten goede komen aan de begroting van de Unie, aangezien ze volledig voortvloeien uit de voordelen die door het lidmaatschap van de Unie worden geboden.

Tot dusver hebben de lidstaten zich terughoudend opgesteld en zelfs geweigerd hierover gesprekken aan te gaan. Maar het feit dat de toekenning van het burgerschap als zodanig een

exclusieve nationale bevoegdheid is, mag niet als voorwendsel dienen om niets te ondernemen wanneer het recht en de waarden van de Unie worden aangetast. Het burgerschap van de Unie en verblijfsrechten zijn geen handelswaar. Het is ons aller plicht ze te beschermen.

INFORMATIE OVER DE GOEDKEURING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE

Datum goedkeuring	15.2.2022
Uitslag eindstemming	+: 61 -: 3 0: 5
Bij de eindstemming aanwezige leden	Magdalena Adamowicz, Abir Al-Sahlani, Konstantinos Arvanitis, Malik Azmani, Katarina Barley, Pietro Bartolo, Nicolas Bay, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Damien Carême, Caterina Chinnici, Clare Daly, Marcel de Graaff, Anna Júlia Donáth, Lena Düpont, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Cornelia Ernst, Laura Ferrara, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Andrzej Halicki, Evin Incir, Sophia in 't Veld, Patryk Jaki, Marina Kaljurand, Assita Kanko, Fabienne Keller, Peter Kofod, Łukasz Kohut, Moritz Körner, Alice Kuhnke, Jeroen Lenaers, Juan Fernando López Aguilar, Lukas Mandl, Nuno Melo, Nadine Morano, Javier Moreno Sánchez, Maite Pagazaurtundúa, Emil Radev, Paulo Rangel, Karlo Ressler, Diana Riba i Giner, Ralf Seekatz, Birgit Sippel, Sara Skytvedal, Vincenzo Sofo, Martin Sonneborn, Tineke Strik, Ramona Strugariu, Annalisa Tardino, Tomas Tobé, Yana Toom, Milan Uhrík, Tom Vandendriessche, Bettina Vollath, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Jadwiga Wiśniewska, Elena Yoncheva, Javier Zarzalejos
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervangers	Malin Björk, Tanja Fajon, Daniel Freund

HOOFDELIJKE EINDSTEMMING IN DE BEVOEGDE COMMISSIE

61	+
ECR	Joachim Stanisław Brudziński, Jorge Buxadé Villalba, Patryk Jaki, Assita Kanko, Vincenzo Sofo, Jadwiga Wiśniewska
NI	Laura Ferrara, Martin Sonneborn, Milan Uhrík
PPE	Magdalena Adamowicz, Vladimír Bilčík, Vasile Blaga, Ioan-Rareş Bogdan, Lena Düpont, Andrzej Halicki, Jeroen Lenaers, Lukas Mandl, Nuno Melo, Nadine Morano, Emil Radev, Karlo Ressler, Ralf Seekatz, Sara Skyttedal, Tomas Tobé, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Javier Zarzalejos
Renew	Abir Al-Sahlani, Malik Azmani, Anna Júlia Donáth, Lucia Ďuriš Nicholsonová, Sophia in 't Veld, Fabienne Keller, Moritz Körner, Maite Pagazaurtundúa, Ramona Strugariu, Yana Toom
S&D	Katarina Barley, Pietro Bartolo, Caterina Chinnici, Tanja Fajon, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Evin Incir, Marina Kaljurand, Łukasz Kohut, Juan Fernando López Aguilar, Javier Moreno Sánchez, Birgit Sippel, Bettina Vollath, Elena Yoncheva
The Left	Konstantinos Arvanitis, Malin Björk, Clare Daly, Cornelia Ernst
Verts/ALE	Patrick Breyer, Saskia Bricmont, Damien Carême, Daniel Freund, Alice Kuhnke, Diana Riba i Giner, Tineke Strik

3	-
ID	Marcel de Graaff, Peter Kofod, Annalisa Tardino

5	0
ID	Nicolas Bay, Nicolaus Fest, Jean-Paul Garraud, Tom Vandendriessche
PPE	Paulo Rangel

Verklaring van de gebruikte tekens:

+ : voor

- : tegen

0 : onthouding