



2023/0371(COD)

19.2.2024

*****I**

ONTWERPVERSLAG

over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1806 wat betreft de herziening van het opschortingsmechanisme (COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Matjaž Nemeč

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
- *** Goedkeuringsprocedure
- ***I Gewone wetgevingsprocedure (eerste lezing)
- ***II Gewone wetgevingsprocedure (tweede lezing)
- ***III Gewone wetgevingsprocedure (derde lezing)

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de in de ontwerptekst voorgestelde rechtsgrond.)

Amendementen op een ontwerphandeling

Amendementen van het Parlement in twee kolommen

Geschrapte tekstdelen worden in de linkerkolom in *vet cursief* aangegeven. Vervangen tekstdelen worden in beide kolommen in *vet cursief* aangegeven. Nieuwe tekst wordt in de rechterkolom in *vet cursief* aangegeven.

In de eerste en tweede regel van de koptekst boven elk amendement wordt verwezen naar het tekstdeel in kwestie van de ontwerphandeling. Indien een amendement betrekking heeft op een bestaande handeling, waarop in de ontwerphandeling wijzigingen worden voorgesteld, bevat de koptekst bovendien een derde en vierde regel, die verwijzen naar de bestaande handeling respectievelijk naar de bepaling in kwestie.

Amendementen van het Parlement in de vorm van een geconsolideerde tekst

Nieuwe tekstdelen worden in *vet cursief* aangegeven. Geschrapte tekstdelen worden aangegeven met het symbool **■** of worden doorgestreept. Waar tekstdelen vervangen worden, wordt de nieuwe tekst in *vet cursief* aangegeven, terwijl de vervangen tekst wordt geschrapt of doorgestreept. Bij wijze van uitzondering worden zuiver technische wijzigingen die de diensten aanbrenge met het oog op de opstelling van de definitieve tekst, niet gemarkeerd.

INHOUD

	Blz.
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....	5
TOELICHTING.....	10
BIJLAGE: ENTITEITEN WAARVAN OF PERSONEN VAN WIE DE RAPPORTEUR VOOR ADVIES INPUT HEEFT ONTVANGEN	13

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1806 wat betreft de herziening van het opschortingsmechanisme
(COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

(Gewone wetgevingsprocedure: eerste lezing)

Het Europees Parlement,

- gezien het voorstel van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (COM(2023)0642),
 - gezien artikel 294, lid 2, en artikel 77, lid 2, punt a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op grond waarvan het voorstel door de Commissie bij het Parlement is ingediend (C9-0392/2023),
 - gezien artikel 294, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
 - gezien artikel 59 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A9-0000/2024),
1. stelt onderstaand standpunt in eerste lezing vast;
 2. verzoekt de Commissie om hernieuwde voorlegging aan het Parlement indien zij haar voorstel vervangt, ingrijpend wijzigt of voornemens is het ingrijpend te wijzigen;
 3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en aan de Commissie alsmede aan de nationale parlementen.

Amendement 1

Voorstel voor een verordening

Overweging 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

(2) Het mechanisme voor de tijdelijke opschorting van de vrijstelling van de visumplicht voor de onderdanen van een derde land dat is opgenomen in bijlage II bij Verordening (EU) 2018/1806 (hierna “het opschortingsmechanisme” genoemd) moet worden versterkt zodat de Unie over

Amendement

(2) Het mechanisme voor de tijdelijke opschorting van de vrijstelling van de visumplicht voor de onderdanen van een derde land dat is opgenomen in bijlage II bij Verordening (EU) 2018/1806 (hierna “het opschortingsmechanisme” genoemd) moet worden versterkt zodat de Unie over

een efficiëntere waarborg beschikt om een breder spectrum van risico's uit het oogpunt van irreguliere migratie en veiligheid die voortvloeien uit de in die bijlage II vermelde derde landen, alsook mogelijk misbruik van de visumvrijstelling als gevolg van de toepassing van burgerschapsregelingen voor investeerders door die derde landen, te voorkomen.

een efficiëntere waarborg beschikt om een breder spectrum van risico's uit het oogpunt van irreguliere migratie en veiligheid die voortvloeien uit de in die bijlage II vermelde derde landen, alsook mogelijk misbruik van de visumvrijstelling als gevolg van de toepassing van burgerschapsregelingen voor investeerders door die derde landen ***en niet-naleving van de specifieke vereisten, met name de beschreven vereisten in verband met de externe betrekkingen van de Unie met het betrokken derde land, waaronder overwegingen met betrekking tot mensenrechten en fundamentele vrijheden***, te voorkomen.

Or. en

Amendement 2

Voorstel voor een verordening Overweging 6 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(6 bis) Het moet mogelijk zijn het opschortingsmechanisme te activeren in gevallen die verband houden met de externe betrekkingen van de Unie met het betrokken derde land, waaronder met name overwegingen met betrekking tot mensenrechten en fundamentele vrijheden. Dergelijke overwegingen moeten verband houden met inbreuken op bilaterale of multilaterale overeenkomsten tussen de Unie of de Unie en de lidstaten enerzijds, en het betrokken derde land anderzijds; ernstige inbreuken op het internationaal recht en internationale normen, waaronder het internationaal recht inzake de mensenrechten, door het betrokken derde land, met inbegrip van niet-naleving van internationale besluiten en uitspraken van rechtbanken; vijandige handelingen of agressie tegen een of meer lidstaten of de Unie door het betrokken derde land; serieuze schendingen van de mensenrechten, waaronder de

strafbaarstelling van abortus, de criminalisering van lhbtq+-personen en de invoering of toepassing van de doodstraf door het betrokken derde land; en niet-naleving van de relevante sancties van de Unie met betrekking tot het betrokken derde land.

Or. en

Amendement 3

Voorstel voor een verordening

Artikel 1 – alinea 1 – punt 2

Verordening (EU) 2018/1806

Artikel 8 bis – lid 1 – punt d – ii

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

ii) hybride dreigingen;

Schrappen

Or. en

Motivering

De rapporteur is van mening dat deze grond deel moet uitmaken van de overweging van de gronden in het kader van de externe betrekkingen van de Unie met het betrokken derde land zoals voorgesteld in punt g bis).

Amendement 4

Voorstel voor een verordening

Artikel 1 – alinea 1 – punt 2

Verordening (EU) 2018/1806

Artikel 8 bis – lid 1 – punt g bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

g bis) niet-naleving van de specifieke vereisten uit hoofde van artikel 1, met name de externe betrekkingen van de Unie met het betrokken derde land, waaronder overwegingen met betrekking tot de mensenrechten en fundamentele vrijheden die verband houden met:

i) inbreuken op bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen de Unie of de Unie en de lidstaten enerzijds,

en het betrokken derde land anderzijds;

ii) ernstige inbreuken op het internationaal recht en internationale normen, waaronder het internationaal recht inzake de mensenrechten, door het betrokken derde land, met inbegrip van niet-naleving van internationale besluiten en uitspraken van rechtbanken;

iii) vijandige handelingen of agressie tegen een of meer lidstaten of de Unie door het betrokken derde land;

iv) serieuze schendingen van de mensenrechten, waaronder de strafbaarstelling van abortus, de criminalisering van lhbtq+-personen en de invoering of toepassing van de doodstraf door het betrokken derde land;

v) niet-naleving van de relevante sancties van de Unie met betrekking tot het betrokken derde land.

Or. en

Motivering

In artikel 1 wordt de grondslag bepaald voor de vrijstelling van de visumplicht voor de onderdanen van derde landen die reizen naar het grondgebied van de lidstaten, op basis van een beoordeling per geval aan de hand van uiteenlopende criteria, en in artikel 8 worden de gronden genoemd voor de opschorting van genoemde vrijstelling. Er bestaat echter een kloof tussen de voorwaarden voor een visumvrijstelling en de gronden voor de opschorting daarvan, met name ten aanzien van de externe betrekkingen van de Unie met het betrokken derde land, waaronder in het bijzonder overwegingen met betrekking tot mensenrechten en fundamentele vrijheden. De rapporteur wil deze kloof dichten door de opschortingsgronden in artikel 8 uit te breiden zoals hierboven beschreven.

Amendement 5

Voorstel voor een verordening

Artikel 1 – alinea 1 – punt 2

Verordening (EU) 2018/1806

Artikel 8 quater – lid 1 – alinea 2 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

De Commissie ziet toe op de voortdurende naleving van de specifieke vereisten die

gebaseerd zijn op artikel 1, met name de externe betrekkingen van de Unie met het betrokken derde land, en, ten aanzien van de derde landen in bijlage II waarvoor visumliberalisering geldt, van de opschortingsgronden zoals bepaald in artikel 8 bis, lid 1), punt g bis).

Or. en

Amendement 6

Voorstel voor een verordening

Artikel 1 – alinea 1 – punt 2

Verordening (EU) 2018/1806

Artikel 8 quinquies – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. De Commissie brengt **ten minste eenmaal per jaar en gedurende een periode van zeven jaar na de datum van inwerkingtreding van de visumliberalisering voor de derde landen die na een succesvolle voltooiing van een dialoog over visumliberalisering tussen de Unie en dat derde land in bijlage II zijn opgenomen, en vervolgens telkens** wanneer de Commissie dit noodzakelijk acht, of op verzoek van het Europees Parlement of de Raad, verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over het toezicht dat overeenkomstig artikel 8 quater, lid 1, is uitgevoerd. Het verslag richt zich op de derde landen waarvan de Commissie op basis van concrete en betrouwbare informatie van oordeel is dat zij niet langer voldoen aan bepaalde specifieke vereisten, die gebaseerd zijn op artikel 1 en die zijn gebruikt om de geschiktheid van visumliberalisering na te gaan.

Amendement

1. De Commissie brengt **elk** jaar en in **het bijzonder** wanneer de Commissie dit noodzakelijk acht, of op verzoek van het Europees Parlement of de Raad, verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad over het toezicht dat overeenkomstig artikel 8 quater, lid 1, is uitgevoerd. Het verslag richt zich op de derde landen waarvan de Commissie op basis van concrete en betrouwbare informatie van oordeel is dat zij niet langer voldoen aan bepaalde specifieke vereisten, die gebaseerd zijn op artikel 1 en die zijn gebruikt om de geschiktheid van visumliberalisering na te gaan.

Or. en

TOELICHTING

1. Achtergrond

Een van de fundamentele pijlers van het EU-visumbeleid is Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad. Daarin is een lijst van derde landen opgenomen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit van een visum moeten zijn en een lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld voor een verblijf van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen.

In de verordening zijn de basisbeginselen vastgesteld voor de verlening van visumliberalisering, de zogenaamde “positieve” lijst van visumvrije derde landen en de “negatieve” lijst van visumplichtige derde landen. Tevens voorziet de verordening in waarborgen ingeval de visumvrije regeling wordt opgeschort via twee basismechanismen, namelijk het wederkerigheidsmechanisme en het opschortingsmechanisme, alsmede in de procedures voor het activeren van die mechanismen.

Nadat beide medewetgevers hadden gewezen op de noodzaak om het opschortingsmechanisme te herzien teneinde het beter te laten aansluiten op opkomende uitdagingen, presenteerde de Europese Commissie in oktober 2023 een gericht voorstel om het opschortingsmechanisme te herzien met als doel verschillende elementen ervan te versterken en te verbeteren. De voorgestelde herziening betreft de herziening van artikel 8 en omvat verschillende substantiële wijzigingen met betrekking tot mogelijke opschortingsgronden alsook de procedures.

Dit opschortingsmechanisme werd in 2013 voor het eerst ingevoerd¹ met als voornaamste doel een tijdelijke opschorting van visumvrijstelling mogelijk te maken in geval van een plotselinge en substantiële toename van irreguliere migratie. Het mechanisme werd vervolgens in 2017 herzien² om het voor de lidstaten gemakkelijker te maken kennis te geven van omstandigheden die tot een opschorting kunnen leiden, en het voor de Commissie mogelijk te maken het opschortingsmechanisme op eigen initiatief te activeren.

2. De voorgestelde wijzigingen van het opschortingsmechanisme

In haar meest recente voorstel brengt de Commissie verschillende wijzigingen in het mechanisme aan. Er worden nieuwe opschortingsgronden voorgesteld met betrekking tot hybride bedreigingen zoals situaties van door staten georganiseerde instrumentalisering van migranten om de samenleving en belangrijke instellingen te destabiliseren of te ondermijnen, evenals nieuwe gronden die specifiek betrekking hebben op burgerschapsregelingen voor investeerders, die momenteel bestaan in een aantal visumvrije derde landen.

¹ Verordening (EU) nr. 1289/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 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 347 van 20.12.2013, blz. 74).

² Verordening (EU) 2017/371 van het Europees Parlement en de Raad van 1 maart 2017 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 (herziening van het opschortingsmechanisme) (PB L 61 van 8.3.2017, blz. 1).

Ook is er een nieuwe opschortingsgrond toegevoegd voor gevallen waarin het gebrek aan afstemming van het visumbeleid van een in bijlage II opgenomen derde land op het visumbeleid van de Unie kan leiden tot situaties waarin andere onderdanen van derde landen dan onderdanen van dat derde land legaal op het grondgebied van dat derde land aankomen en vervolgens op irreguliere wijze het grondgebied van de lidstaten binnenkomen.

Ook nieuw aan dit voorstel is de mogelijkheid voor de Commissie om verschillende drempels in overweging te nemen wanneer zij beslist of een visumvrijstelling wordt opgeschort in geval van een substantiële toename van irreguliere migratie, ongegronde asielaanvragen of ernstige strafbare feiten in verband met de onderdanen van dat derde land, na een beoordeling per geval.

In het voorstel zijn ook wijzigingen aangebracht in de procedure en de voorwaarden voor kennisgeving door een lidstaat aan de Commissie wanneer hij wordt geconfronteerd met een of meer omstandigheden die een grond voor opschorting vormen, en in de procedure voor het onderzoek van een dergelijke kennisgeving door de Commissie. Ook is de referentieperiode voor het vaststellen van de omstandigheden die tot de opschorting kunnen leiden gewijzigd.

De Commissie zal ook verplicht zijn om regelmatig toezicht te houden op het bestaan van opschortingsgronden ten aanzien van alle in bijlage II vermelde derde landen, en de procedure om het opschortingsmechanisme te activeren op basis van haar eigen analyse van het bestaan van dergelijke gronden.

Een verdere wijziging van de procedure is dat de duur van de tijdelijke opschorting van de visumvrijstelling van 9 maanden tot 12 maanden wordt verlengd (voor de eerste fase) en van 18 maanden tot 24 maanden (voor de tweede fase) en dat er een nieuwe urgentieprocedure wordt ingevoerd voor gevallen waarin de situatie onmiddellijk optreden van de Commissie vereist.

3. Standpunt van de rapporteur

In het licht van de uitbreiding van visumvrij reizen tot verschillende nieuwe derde landen in de afgelopen jaren, evenals voortdurend nieuwe opkomende uitdagingen en crises in de hele wereld, is de rapporteur van mening dat de Europese Unie doeltreffende en toereikende instrumenten nodig heeft om te reageren op dergelijke uitdagingen, onder meer op het gebied van het visumbeleid.

De rapporteur steunt daarom in dit opzicht grotendeels de doelstelling van de Commissie en de noodzaak om het visumopschortingsmechanisme te versterken en te verbeteren. Vermeldenswaardig is dat het opschortingsmechanisme sinds de invoering ervan in 2013 slechts één keer is geactiveerd. Dat was in het geval van Vanuatu vanwege de bezorgdheid van de EU over de werking van de burgerschapsregelingen voor investeerders, waarvoor de Raad in maart 2022 een gedeeltelijke opschorting heeft aangenomen, gevolgd door een volledige opschorting in oktober 2022, die nog steeds van kracht is.

De rapporteur is van mening dat, vanwege de continu veranderende wereld en de ontwikkeling van het EU-beleid en de visumvrije regeling, bij de herziening van het opschortingsmechanisme rekening moet worden gehouden met alle aspecten van het visumbeleid van de EU.

De rapporteur is er daarom van overtuigd dat er een inherente kloof bestaat tussen de voorwaarden voor de vrijstelling van de EU-visumplicht, die zijn gebaseerd op een beoordeling per geval aan de hand van verschillende criteria, en de gronden die de opschorting van de desbetreffende vrijstelling mogelijk maken. De rapporteur is tevens van mening dat er met name een discrepantie bestaat met betrekking tot de externe betrekkingen van de Unie met de betrokken derde landen, waaronder overwegingen met betrekking tot mensenrechten en fundamentele vrijheden.

In dat verband is de rapporteur van mening dat gronden voor de opschorting van de visumvrije regeling met een derde land overwegingen moeten omvatten die verband houden met de externe betrekkingen van de Unie of in bepaalde gevallen met de externe betrekkingen van de lidstaten met het betrokken derde land.

Die opschortingsgronden moeten onder meer omvatten: **a)** inbreuken op of opschorting van bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen de Europese Unie of de Europese Unie en de lidstaten enerzijds, en het betrokken derde land anderzijds; **b)** ernstige inbreuken op het internationaal recht en internationale normen, waaronder het internationaal humanitair recht, door het betrokken derde land, met inbegrip van niet-naleving van internationale besluiten en uitspraken van rechtbanken; **c)** vijandige handelingen of agressie tegen een of meer lidstaten of de Unie door het betrokken derde land; **d)** serieuze schendingen van de mensenrechten, waaronder de strafbaarstelling van abortus, de criminalisering van lhbtq+-personen, alsook de invoering of toepassing van de doodstraf door het betrokken derde land; en **e)** niet-naleving van de relevante EU-sancties.

De rapporteur is ook van mening dat in het geval van derde landen die visumliberalisering genieten die niet het gevolg is van de succesvolle afronding van een visumliberaliseringsdialoog regelmatig geëvalueerd moet worden of zij nog steeds voldoen aan de belangrijkste vrijstellingsgronden. In dat verband ondersteunt de rapporteur het voorstel van de Commissie met betrekking tot het toezicht op het bestaan van de gronden voor de opschorting van de visumvrije regeling voor alle derde landen, maar bij de overweging van die gronden moet zeker rekening worden gehouden met de externe betrekkingen van de Unie of in bepaalde gevallen met de externe betrekkingen van de lidstaten met het betrokken derde land.

Aangezien het einde de huidige zittingsperiode met rasse schreden nadert, wil de rapporteur snel overgaan tot de vaststelling van het onderhandelingsmandaat van het Europees Parlement om te zorgen voor een vooruitstrevende tekst die ook zijn weerslag zal krijgen in het toekomstige visumbeleid van de EU.

**BIJLAGE: ENTITEITEN WAARVAN OF PERSONEN VAN WIE DE RAPPOORTEUR
VOOR ADVIES INPUT HEEFT ONTVANGEN**

Overeenkomstig artikel 8 van bijlage I bij het Reglement verklaart de rapporteur bij de opstelling van het ontwerpverslag input te hebben ontvangen van de volgende entiteiten of personen:

Entiteit en/of persoon
College Green Group Ltd

Bovenstaande lijst is opgesteld onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de rapporteur.