COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 7.7.2004
COM(2004) 437 definitief

2004/0141 (CNS)

C6-0097/04

VERORDENING VAN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 wat betreft het wederkerigheidsmechanisme

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

Artikel 1, lid 4, van Verordening (EG) nr. 539/2001 legt een wederkerigheidsmechanisme vast dat moet worden toegepast ingeval een op de lijst van bijlage II van de verordening (positieve lijst) vermeld derde land ten aanzien van de onderdanen van een lidstaat de visumplicht invoert. Het mechanisme voorziet in een gemeenschappelijke respons ten aanzien van het betrokken derde land op verzoek van de lidstaat die hiervan het "slachtoffer" is, bestaande uit een aantal opeenvolgende fasen (kennisgeving door de lidstaat voor welker onderdanen de visumplicht is ingevoerd; voorlopige invoering door de lidstaten van de visumplicht voor de onderdanen van het betrokken derde land, behoudens andersluidend besluit van de Raad; bekendmaking in het Publicatieblad van de voorlopige invoering van de visumplicht; onderzoek door de Commissie van elk verzoek van de Raad of van een lidstaat om het derde land van de positieve lijst naar de negatieve lijst van de verordening over te hevelen).

Dit mechanisme kwam niet in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie van 26.1.2000 voor, maar vloeit voort uit de werkzaamheden van de Raad. Rekening houdend met de wens van de lidstaten om aan de wederkerigheid een operationeel karakter te geven, heeft de Commissie in haar gewijzigd voorstel van 21.9.2000 een vierde lid toegevoegd aan artikel 1. Het voorgestelde wederkerigheidsbeginsel, dat de door de lidstaten in de Raad geformuleerde voorstellen weerspiegelt en formaliseert, is uiteindelijk bijna integraal in de door de Raad goedgekeurde Verordening (EG) nr. 539/2001 opgenomen.

Drie jaar na de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 539/2001 is het wederkerigheidsmechanisme nog nooit in werking gesteld. De redenen hiervan dienen te worden onderzocht op grond van de vaststellingen dienaangaande in een werkdocument van de diensten van de Commissie inzake wederkerigheid op het gebied van visa[1] en de nodige aanpassingen van de wetgeving dienen te worden voorgesteld.

Een eerste vaststelling die kan worden gedaan, is dat voor de onderdanen van bepaalde lidstaten of geassocieerde staten de visumplicht geldt in bepaalde derde landen die voorkomen op de positieve lijst van Verordening (EG) nr. 539/2001 (Verenigde Staten/Griekenland; Brunei/Oostenrijk, Finland, Griekenland, Portugal, IJsland; Venezuela/Finland; Guatemala/IJsland), maar dat de betrokken staten het wederkerigheidsmechanisme niettemin niet in werking hebben gesteld. Enkel deze staten hebben hiertoe echter de mogelijkheid en zij zijn volledig vrij om dit al of niet te doen.

De reden voor de houding van deze lidstaten hangt ongetwijfeld samen met het feit dat het mechanisme te star is. De tweede fase (de voorlopige invoering door alle lidstaten van een visumplicht ten aanzien van het betrokken derde land), die welhaast automatisch volgt, weerhoudt de lidstaten ervan op het mechanisme beroep te doen, uit vrees dat dit zal bijdragen tot het uitlokken van een grote crisis in de externe betrekkingen met het derde land in kwestie, dan wel intern. De tweede fase van het mechanisme kan immers slechts worden vermeden door een met gekwalificeerde meerderheid van stemmen genomen besluit van de Raad. In het kader van de regeling van het wederkerigheidsmechanisme moet een dergelijk besluit noodzakelijk beschouwd worden als de weigering van de lidstaten om solidair met de betrokken lidstaat op te treden.

---

[1] Document JAI-B-1(2004)1372 van 18.2.2004

Deze eerste conclusie inzake de ongeschiktheid van het solidariteitsmechanisme wordt bevestigd wanneer de uitbreiding van de Unie in aanmerking wordt genomen. De in artikel 1, lid 4, van Verordening (EG) nr. 539/2001 beschreven situatie kan vanaf 1.5.2004 door de nieuwe lidstaten worden ingeroepen ten aanzien van de derde landen die de visumplicht handhaven ten aanzien van hun onderdanen. Alle nieuwe lidstaten hebben juridisch de mogelijkheid ten aanzien van meerdere derde landen het wederkerigheidsmechanisme toe te passen. De sinds 2001 vastgestelde onvolkomenheden en risico's van het wederkerigheidsmechanisme worden aldus bijzonder actueel in de context van de uitbreiding. Een herziening van het mechanisme wordt hierdoor des te noodzakelijker.

Deze herziening heeft niet tot doel de solidariteit, die het gemeenschappelijk beleid op het gebied van visa kenmerkt, af te zwakken door het wederkerigheidsbeginsel weg te laten uit Verordening (EG) nr. 539/2001. De wederkerigheid blijft een basisbeginsel van het visumbeleid en een van de referentiecriteria (opgesomd in de vijfde overweging van de considerans van de verordening) die in aanmerking moeten worden genomen bij de vaststelling of wijziging van de bij Verordening (EG) nr. 539/2001 gevoegde lijsten van derde landen. Het onderhavige voorstel heeft voornamelijk tot doel een operationeel mechanisme in te voeren dat soepeler en realistischer is en dus daadwerkelijk zal kunnen worden toegepast. Doordat het de politieke dimensie van de wederkerigheid miskent, is het huidige mechanisme immers te maximalistisch en politiek te riskant om een nuttige functie te kunnen vervullen. Het voorziet zonder meer in een vergeldingsmaatregel en laat geen enkele ruimte voor een diplomatieke benadering van de kwestie, ook al heeft geen van de criteria die de vaststelling van de positieve en negatieve lijst regelen een absolute waarde; deze vaststelling geschiedt immers "aan de hand van een beoordeling per geval van een aantal criteria die in het bijzonder verband houden met illegale immigratie, openbare orde en veiligheid en de externe betrekkingen van de Unie met de derde landen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met implicaties van de regionale samenhang en de wederkerigheid".

Het voorgestelde mechanisme moet tevens een fundamenteel gebrek van het vroegere systeem verhelpen, waar de procedure enkel door de betrokken lidstaat in gang kon worden gezet wanneer een derde land de visumplicht invoert. De Commissie meent dat een situatie van niet-wederkerigheid van bijzonder belang is voor het gemeenschappelijk visumbeleid en dat de bespreking van deze situatie op het niveau van de Gemeenschap om een gepaste respons te bepalen, niet van de goede wil van één enkele lidstaat mag afhangen. Het beginsel dat het gemeenschappelijk visumbeleid moet sturen, is wederkerigheid op grond van de solidariteit tussen alle lidstaten betreffende maatregelen die ten aanzien van één van hen worden genomen. Als waarborg voor deze solidariteit en ter bescherming van het gemeenschapsbelang is het van essentieel belang dat er een mechanisme komt dat de Commissie de beschikking geeft over een reëel en doeltreffend onderhandelingsinstrument, dat in overeenstemming moet zijn met het algemene beleid op het gebied van externe betrekkingen van de Unie.

Op basis van de voornoemde overwegingen stelt de Commissie daarom een mechanisme voor dat op meer doeltreffende wijze de eerbiediging moet waarborgen van het wederkerigheidsbeginsel, dat essentieel is voor het gemeenschappelijk visumbeleid.

Toelichting per artikel

Artikel 1:

Opmerkingen betreffende de voorgestelde tekst van artikel 1, lid 4, van Verordening (EG) nr. 539/2001:

Het woord "invoering" wijst er duidelijk op dat er een nieuwe situatie is ontstaan als gevolg van het besluit van een in bijlage II vermeld derde land om de onderdanen van een of meerdere lidstaten, voor wie voordien vrijstelling van visumplicht gold, aan de visumplicht te onderwerpen. Artikel 2 voorziet in een bijzondere bepaling die duidelijk moet maken, dat het mechanisme eveneens dient te worden toegepast op reeds bestaande situaties die na de datum van inwerkingtreding van de nieuwe verordening worden gehandhaafd.

- Onder a):

Het gaat erom de informatie over een situatie van niet-wederkerigheid automatisch mee te delen en transparant te maken. De betrokken lidstaat is voortaan verplicht tot kennisgeving van een dergelijke situatie.

- Onder b):

Er dient een einde te worden gesteld aan de huidige regeling, die op buitensporige wijze het vergeldingskarakter benadrukt, door er de "normale" reactie van te maken waarvan de Raad kan afwijken.

Om de beste oplossing voor de vastgestelde situatie van niet-wederkerigheid te vinden, is het van belang dat de Commissie stappen onderneemt ten aanzien van het derde land, om ervoor te zorgen dat voor de onderdanen van de betrokken lidstaat opnieuw de vrijstelling van visumplicht wordt toegepast. Deze rol van de Commissie sluit aan bij de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van externe betrekkingen inzake de (vrijstelling van) visumplicht. De vaststellingen van de Commissie dienen te worden opgenomen in een verslag dat aan de Raad moet worden voorgelegd. Het verslag zou zo snel mogelijk moeten worden ingediend, afhankelijk van het spoedeisende karakter van de situatie. De termijn moet evenwel realistisch zijn, zodat een evaluatie van de omstandigheden mogelijk is en de nodige diplomatieke stappen kunnen worden ondernomen met het oog op de herinvoering van de vrijstelling van visumplicht.

- Onder c):

De voorgestelde tekst vloeit voort uit de wens om het wederkerigheidsmechanisme beter te laten aansluiten bij de gebruikelijke besluitvorming ter zake. De Commissie kan aldus samen met haar verslag aan de Raad een voorstel tot voorlopige herinvoering van de visumplicht ten aanzien van het betrokken derde land indienen. Deze voorlopige herinvoering, die in ieder geval moet worden beëindigd op het moment dat het derde land zijn maatregel opheft, vormt een mogelijkheid waarover de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluit. Door het bepalen van een korte termijn waarbinnen de Raad een besluit moet nemen, moet de doeltreffendheid worden gewaarborgd van een maatregel die indien nodig moet toelaten snel te reageren ten aanzien van het betrokken derde land: het betreft immers een vrijwaringsmaatregel die slechts voorlopig zal worden toegepast.

- Onder d):

De mogelijkheid van de Commissie om een voorlopige maatregel voor te stellen mag niet afhankelijk worden gesteld van de voorafgaande indiening van een verslag bij de Raad. In

bepaalde omstandigheden kan het noodzakelijk zijn het voorstel van voorlopige maatregel met spoed in te dienen. Uiteraard zal de Commissie in de toelichting bij haar voorstel de omstandigheden aangeven die haar ertoe hebben genoopt gebruik te maken van deze procedure zonder voorafgaand verslag. De urgentie die de handelwijze van de Commissie rechtvaardigt, maakt het ook noodzakelijk dat de Raad binnen korte termijn een besluit neemt.

- Onder e):

Anders dan de overheveling van het betrokken derde land van de positieve lijst naar de negatieve lijst van Verordening nr. 539/2001 blijft de herinvoering van de visumplicht overeenkomstig het bepaalde onder c) en d) een bijzondere en voorlopige maatregel. Om de doeltreffendheid te waarborgen van de reactie ten aanzien van het derde land dat de oorzaak is van de situatie van niet-wederkerigheid, dient te worden gepreciseerd dat de voorlopige maatregel geen afbreuk doet aan de mogelijkheid om overheveling voor te stellen. Tevens dient te worden bepaald dat de Commissie binnen korte termijn een voorstel tot overheveling van het derde land naar bijlage 1 zal indienen, indien het derde land niet op de voorlopige maatregel reageert.

- Onder f):

Bepaalt de procedures die moeten worden gevolgd wanneer het derde land besluit de visumplicht op te heffen. De regeling is overgenomen uit de bepalingen e) en f) van het huidige mechanisme. Het beëindigen van de voorlopige herinvoering van de visumplicht valt echter exact samen met de datum waarop de opheffing van de visumplicht door het derde land in werking treedt.

Artikel 2

Artikel 2 heeft tot doel duidelijk te bepalen, dat het mechanisme eveneens moet worden toegepast op een bij de inwerkingtreding van de verordening vastgestelde situatie. De lidstaten zijn bijgevolg niet enkel verplicht tot kennisgeving van elke invoering van visa door een derde land, maar ook van de handhaving van de visumplicht ten aanzien van de onderdanen van een lidstaat bij de inwerkingtreding van de verordening door een of meerdere derde landen van bijlage I . Zoals bij de regeling inzake de invoering van de visumplicht dient een strikte termijn voor kennisgeving door de betrokken lidstaat te worden vastgelegd. De verschillende regelingen voor het mechanisme zijn zowel op de handhaving als op de invoering van de visumplicht van toepassing.

De situatie van handhaving van de visumplicht is niet in artikel 1 opgenomen, omdat het de bijzondere situatie betreft die na de inwerkingtreding van deze verordening zal bestaan. Het betreft een voorlopige maatregel die enkel van toepassing is bij de overgang van de huidige regeling, waarbij de betrokken lidstaat de keuze had het wederkerigheidsmechanisme in gang te zetten, naar het nieuwe systeem, waarbij elke lidstaat verplicht is de invoering van visumplicht door een derde land te melden. Het is dan ook niet nodig deze materie – de handhaving van de visumplicht – te integreren in het dispositief van Verordening nr. 539/2001, die enkel betrekking heeft op toekomstige situaties van invoering van de visumplicht door een derde land.

2004/0141 (CNS)

VERORDENING VAN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 wat betreft het wederkerigheidsmechanisme

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 62, lid 2, onder b), i),

Gezien het voorstel van de Commissie[2],

Gezien het advies van het Europees Parlement[3],

Overwegende hetgeen volgt:

(1) Het mechanisme van artikel 1, lid 4, 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[4] is ongeschikt gebleken voor de aanpak van situaties van niet-wederkerigheid waarbij een in bijlage II van bovengenoemde verordening opgenomen derde land, dit wil zeggen een derde land waarvan de onderdanen van de visumplicht zijn vrijgesteld, de visumplicht ten aanzien van de onderdanen van een of meer lidstaten handhaaft of invoert. Op grond van de solidariteit ten aanzien van de lidstaten die door deze situaties van niet-wederkerigheid worden getroffen, dient het bestaande mechanisme te worden aangepast zodat het doeltreffender wordt.

(2) Gelet op de ernst van dergelijke situaties van niet-wederkerigheid is het noodzakelijk dat de betrokken lidstaten dienaangaande tot kennisgeving worden verplicht. Om te bereiken dat het betrokken derde land opnieuw de vrijstelling van visumplicht toepast voor de onderdanen van de betrokken lidstaat, moet er een mechanisme komen waarmee snel uitvoerbare acties op verschillende niveaus en van verschillende intensiteit kunnen worden gecombineerd. De Commissie dient derhalve onverwijld stappen te ondernemen ten aanzien van het derde land. Zij moet verslag uitbrengen bij de Raad en de mogelijkheid hebben om op elk moment aan de Raad voor te stellen om te besluiten tot de voorlopige herinvoering van de visumplicht ten aanzien van de onderdanen van het betrokken derde land. Het nemen van een dergelijk voorlopig besluit mag geen afbreuk doen aan de mogelijkheid om het betrokken derde land naar bijlage I van Verordening (EG) nr. 539/2001 over te hevelen. Tevens moet een

---

2 PB C [...] van [...], blz. [...].
3 PB C [...] van [...], blz. [...].
4 PB L 81 van 21.3.2001, blz. 1

verband worden gelegd tussen het tijdstip van de inwerkingtreding van de voorlopige maatregel en het moment waarop een eventueel voorstel tot overheveling van het land naar bijlage I wordt ingediend.

(3) Het besluit van een derde land tot het invoeren of herinvoeren van de vrijstelling van visumplicht voor de onderdanen van een of meerdere lidstaten dient automatisch een einde te stellen aan de eventuele voorlopige herinvoering van de visumplicht bij besluit van de Raad.

(4) Verordening (EG) nr. 539/2001 moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

(5) Er dient te worden voorzien in een overgangsregeling voor de gevallen waarbij lidstaten op het ogenblik van inwerkingtreding van deze verordening door in bijlage II van Verordening (EG) nr. 539/2001 vermelde derde landen aan de visumplicht zijn onderworpen. Wat IJsland en Noorwegen betreft, houdt deze verordening een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis als bedoeld in de tussen 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; deze ontwikkeling valt onder het gebied dat is genoemd in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van die overeenkomst.

(6) Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn niet gebonden door Verordening (EG) nr. 539/2001. Zij nemen niet deel aan de vaststelling van deze verordening en zijn derhalve niet door haar gebonden en dienen haar evenmin toe te passen.

(7) Deze verordening vormt een rechtsbesluit dat voortbouwt op het Schengenacquis of anderszins daarmee verband houdt in de zin van artikel 3, lid 1, van de Toetredingsakte,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Artikel 1, lid 4, van Verordening (EG) nr. 539/2001 wordt vervangen door de volgende tekst:

"4. De invoering van de visumplicht door een in de lijst van bijlage II opgenomen derde land ten aanzien van de onderdanen van een lidstaat leidt tot toepassing van de volgende bepalingen:

a) binnen tien dagen na de aankondiging of toepassing van deze invoering door het derde land stelt de betrokken lidstaat de Commissie hiervan schriftelijk in kennis; deze kennisgeving wordt bekendgemaakt in de C-reeks van het *Publicatieblad van de Europese Unie*;

b) de Commissie onderneemt onmiddellijk stappen ten aanzien van de autoriteiten van het betrokken derde land met het oog op de herinvoering van de vrijstelling van de visumplicht en brengt uiterlijk zes maanden na de bekendmaking van de kennisgeving verslag uit aan de Raad;

c) in het licht van de conclusies van haar verslag kan de Commissie bij de Raad een voorstel voor een voorlopige maatregel indienen betreffende de tijdelijke herinvoering van de visumplicht ten aanzien van de onderdanen van het betrokken derde land. De Raad neemt binnen drie maanden met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit over dit voorstel;

d) wanneer zij dit gerechtvaardigd acht, kan de Commissie het onder c) bedoelde voorstel zonder voorafgaand verslag indienen. De onder c) bedoelde procedure is op dit voorstel van toepassing;

e) de onder c) en d) bedoelde procedure doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Commissie om een voorstel tot wijziging van de onderhavige verordening in te dienen, strekkende tot overheveling van het betrokken derde land naar bijlage I. Ingeval een voorlopige maatregel zoals bedoeld onder c) en d) werd genomen, wordt het voorstel tot wijziging van de onderhavige verordening in ieder geval uiterlijk zes maanden na de inwerkingtreding van de voorlopige maatregel door de Commissie ingediend;

f) wanneer het derde land de visumplicht opheft, stelt de lidstaat de Commissie hiervan in kennis. Deze kennisgeving wordt bekendgemaakt in de C-reeks van het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De eventuele voorlopige herinvoering van de visumplicht overeenkomstig het bepaalde onder c) wordt automatisch beëindigd op de datum waarop de opheffing van de visumplicht door het betrokken derde land in werking treedt."

Artikel 2

De lidstaten waarvan de onderdanen op de datum van inwerkingtreding van deze verordening door een in bijlage II van Verordening (EG) nr. 539/2001 vermeld derde land aan de visumplicht zijn onderworpen, stellen de Commissie hiervan schriftelijk in kennis binnen tien dagen na de inwerkingtreding van deze verordening. Deze kennisgeving wordt bekendgemaakt in de C-reeks van het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

De bepalingen van artikel 1, lid 4, onder b) tot en met f), van Verordening (EG) nr. 539/2001, zoals gewijzigd bij deze verordening, zijn van toepassing.

Artikel 3

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

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Gedaan te Brussel, […]

Voor de Raad
De Voorzitter