

Fiche 1: Mededeling en aanbeveling minimumbeginselen exploratie en productie schaliegas

1. Algemene gegevens mededeling en aanbeveling

Titel voorstellen

Mededeling van de Commissie betreffende de minimumbeginselen voor de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering

Aanbeveling van de Commissie betreffende de minimumbeginselen voor de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturering.

Datum ontvangst Commissiedocumenten

22 januari 2014

Nr. Commissiedocumenten

Mededeling COM(2014)23

Aanbeveling C(2014) 267

Prelex

Mededeling: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041616

Aanbeveling: <http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/pdf/recommendation/nl.pdf>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie impact assessment Board

SWD (2014) 21

Behandelingstraject Raad

Milieuraad 13 juni 2014

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken in samenwerking met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu

2. Essentie voorstel

Essentie mededeling:

Aardgas uit schalielagen kan volgens de Commissie een mogelijk alternatief zijn voor meer koolstofintensieve fossiele brandstoffen welke de afhankelijkheid van energieleveranciers van buiten de EU vermindert. Het kan tevens een mogelijke stimulans zijn voor banen, economische groei en extra overheidsinkomsten. Sommige lidstaten zijn dan ook actief schaliegas gaan exploreren.

Er zijn echter ook onzekerheden en risico's te benoemen bij het exploreren en winnen van schaliegas. De voornaamste zorg van de Commissie is het risico op verontreiniging van grond- en oppervlaktewateren, mede in relatie tot de drinkwaterwinning. Daarnaast heeft de Commissie zorgen over bodemverontreiniging, de verwerking van afvalstoffen, gevolgen voor de leefomgeving (verkeersbewegingen, infrastructurele aanpassingen) en transparante besluitvorming.

De Commissie geeft in haar mededeling aan dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming over hun energiemix. Het is dan ook aan de lidstaten om te beslissen of zij de exploratie of productie van aardgas uit schalieformaties of andere niet-conventionele bronnen van koolwaterstoffen toestaan. De lidstaten die dat doen, zullen er echter voor moeten zorgen dat aan voorwaarden is voldaan met betrekking tot duidelijkheid en voorspelbaarheid voor exploitanten en burgers over toelating van schaliegaswinning en de eisen waaronder de toelating wordt gegeven, en dat er terdege rekening wordt gehouden met de uitstoot van broeikasgassen en klimaat- en milieurisico's. De Commissie geeft in de mededeling aan met minimumbeginselen voor milieubescherming en publieksparticipatie te komen voor die landen die tot schaliegasboringen overgaan.

Essentie aanbeveling:

In de overwegingen van de aanbeveling is gespecificeerd welke reeds bestaande algemene en milieuwetgeving van de Unie van toepassing is op de exploratie of productie van aardgas uit schalieformaties of andere niet-conventionele bronnen van koolwaterstoffen. De aanbeveling vormt een aanvulling op de bestaande wetgeving van de Unie die van toepassing is op projecten waarmee grootvolumehydrofracturering gemoeid is. De aanbeveling bevat de door de Commissie in haar mededeling aangekondigde minimumbeginselen die nodig zijn om de lidstaten die willen boren naar schaliegas te ondersteunen, en die er tegelijkertijd voor zorgen dat de volksgezondheid, het klimaat en het milieu worden beschermd, dat middelen efficiënt worden ingezet en dat het publiek wordt geïnformeerd. Lidstaten worden aangemoedigd deze beginselen toe te passen en binnen zes maanden na de bekendmaking van de aanbeveling de Commissie in kennis te stellen van de maatregelen die overeenkomstig de aanbeveling zijn genomen.

De aanbeveling is juridisch niet bindend.

De aanbevolen minimumbeginselen zijn:

- Lidstaten zouden voorafgaand aan de exploratie en winning van koolwaterstoffen een strategische milieubeoordeling moeten uitvoeren. Lidstaten zouden daarnaast eventuele beperkingen van de activiteiten in gevoelige gebieden, waaronder ook seismisch gevoelige gebieden, en minimumafstanden tussen toegestane activiteiten en woon- en waterwingebieden moeten uitvaardigen.

- Lidstaten zouden erop moeten toezien dat voorwaarden en procedures voor het verkrijgen van een vergunning overeenkomstig de toepasselijke wetgeving van de EU worden gecoördineerd.
- Lidstaten zouden de nodige maatregelen moeten treffen (waaronder zorg dragen dat een risicobeoordeling wordt verricht) om te bepalen of een locatie zowel boven- als ondergronds geschikt is voor de exploratie en productie van schaliegas.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de exploitant voordat de productie van schaliegas begint de milieutoestand (uitgangssituatie) van de locatie vaststelt.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de installatie zodanig wordt gebouwd dat mogelijke lekken en lozingen worden vermeden.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat exploitanten de ontwikkeling van een productiegebied geïntegreerd benaderen teneinde milieu- en gezondheidsgevolgen en -risico's te voorkomen en verminderen en zorgen dat adequate eisen worden gesteld aan de infrastructuur voor het onderhoud van de installatie.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat exploitanten de best beschikbare technieken gebruiken. Daarnaast zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat exploitanten beheersplannen opstellen en maatregelen nemen om de milieurisico's te beperken.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat het gebruik van chemische stoffen en water zoveel mogelijk wordt beperkt.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de exploitant tijdens de exploratie- en productiefase regelmatig toezicht houdt op de installatie, de omliggende bodem en ondergrond en de integriteit van de boven- en ondergrondse structuren.
- Lidstaten zouden de bepalingen betreffende milieuaansprakelijkheid moeten toepassen op alle werkzaamheden met een installatie. Ook zouden de lidstaten ervoor moeten zorgen dat exploitanten voorafgaand aan schaliegaswinning een financiële garantie stellen tot dekking van potentiële aansprakelijkheid voor milieuschade.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat de bevoegde autoriteiten over voldoende menselijke, technische en financiële middelen beschikken om hun taken uit te voeren.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat na de sluiting van iedere installatie een onderzoek wordt uitgevoerd naar de milieutoestand van de installatie en de omliggende omgeving en ondergrond ter vergelijking met de uitgangssituatie.
- Lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat het publiek in een vroeg stadium wordt geïnformeerd over chemische stoffen, projecten, onderzoeken, incidenten en inspecties.

Over anderhalf jaar zal de Commissie de effectiviteit van de aanbeveling evalueren en bezien of er een noodzaak is om met wetgevingsvoorstellen te komen.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid

Het is positief dat de Commissie de noodzaak en mogelijkheden heeft onderzocht voor wetgevende of niet-wetgevende beleidsmaatregelen met het oog op het beperken van de gevolgen voor het milieu door opsporing en winning van schaliegas. De EU is op grond van artikel 191 VWEU (milieu) en artikel 194 VWEU (energie) bevoegd om maatregelen voor te stellen. Mede gelet hierop kunnen op grond van artikel 292 VWEU ook aanbevelingen worden vastgesteld.

Subsidiariteit

De Nederlandse grondhouding over de subsidiariteit is positief. Zowel de algemene EU-wetgeving als specifieke onderdelen van milieuwetgeving zijn al van toepassing op schaliegasactiviteiten. Voor een goede werking van de interne markt is duidelijkheid over Europese minimumbeginselen voor schaliegaswinning gewenst. Daarnaast kan er sprake zijn van grensoverschrijdende milieueffecten die EU-optreden rechtvaardigen.

Proportionaliteit

De Nederlandse grondhouding over de proportionaliteit is positief. De Commissie heeft met deze mededeling en aanbeveling gekozen voor de minst vergaande variant van EU-bemoeienis. De Commissie kan op basis van het door haar uitgevoerde literatuuronderzoek slechts beperkte sociaaleconomische en milieueffecten veronderstellen. Beleidsmaatregelen in de vorm van een mededeling en aanbeveling verhouden zich tot de uitkomsten van dit onderzoek.

De subsidiariteit en proportionaliteit worden opnieuw beoordeeld als de Commissie eventueel met nieuwe voorstellen komt voor de exploratie en productie van koolwaterstoffen (zoals schaliegas) met gebruikmaking van grootvolumehydrofracturing.

Financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

In Nederland gelden diverse wetten en regelingen waarin de beginselen uit de aanbeveling in algemene zin al zijn geregeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor belanghebbenden participatie: de Algemene wet bestuursrecht en bepalingen in de bijzondere wetten; voor de ruimtelijke aspecten: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Wet ruimtelijke ordening; voor milieu: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer, Natuurbeschermingswet 1998 en Flora- en faunawet; voor de veiligheid van een bouwwerk (bovengrond): Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Woningwet; voor de veiligheid van een mijnbouwwerk: Mijnbouwwet, Mijnbouwbesluit, Mijnbouwregeling en Besluit algemene regels milieu mijnbouw (Barmm); voor het gebruik van stoffen: Wet milieubeheer en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Er wordt op dit moment nagedacht over enkele aanpassingen van het Barmm voor een diepboring en een aanvulling van de al bestaande verplichting tot het verstrekken van informatie bij een werkprogramma wanneer wordt gefrackt. Bij de Structuurvisie Schaliegas en de Structuurvisie Ondergrond (deze zal naar verwachting begin 2015 aan de Tweede Kamer worden gestuurd) zal een strategische milieubeoordeling worden opgesteld. Ook zijn de effecten van schaliegaswinning op drinkwater en grondwater een belangrijk punt van aandacht bij de Structuurvisie Schaliegas en Structuurvisie Ondergrond.

Zodoende passen de aard van de onderwerpen van de mededeling en van de aanbeveling in algemene zin binnen het Nederlandse reeds geldende, dan wel voorgenomen beleidskader en regelgeving. De minimumbeginselen kennen echter een grote mate van detail. Nederland wil dan ook nog nader bezien in hoeverre uitvoering gegeven kan worden aan de aanbevelingen binnen de huidige Nederlandse wet- en regelgeving en of zo nodig, nog aanvullende maatregelen nodig zijn. Afhankelijk van dat onderzoek, waarbij onder andere provincies, gemeenten en waterschappen zullen worden betrokken, kan aangegeven worden of de mededeling en aanbeveling voor Nederland financiële consequenties of gevolgen op het gebied van regeldruk of administratieve lasten hebben. De resultaten van het onderzoek zullen ook mede bepalend zijn voor de houding van Nederland in het geval de Commissie over anderhalf jaar noodzaak ziet met wetgevingsvoorstellen te komen. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededelingen en aanbeveling

Nederland onderschrijft de lijn die beschreven wordt in de mededeling en aanbeveling. De voorstellen zijn wat de aard van de onderwerpen betreft in lijn met het Nederlandse beleid op zowel het gebied van milieubescherming als mijnbouwactiviteiten. De mededeling en aanbeveling sluiten qua aard van de onderwerpen ook aan bij het brede nationale onderzoek dat in kaart brengt of, en zo ja welke, gebieden geschikt zijn voor exploratie en winning van schaliegas en de afweging van nut en noodzaak van schaliegaswinning in Nederland (zie Kamerstuk 28982-135).

Nederland heeft in de aanloop van het Commissievoorstel aangegeven dat er eerst meer Europees onderzoek gedaan moet worden naar de aanwezigheid van schaliegas in Europa (grootte, diepte, locatie e.d.) en de wijze waarop het schaliegas gewonnen zou kunnen worden binnen de huidige Europese en nationale regelgeving. Op basis van dergelijk onderzoek kan besloten worden of aanvullende Europese regelgeving nodig is.

Nederland heeft als algemene lijn de voorkeur voor het aanpassen van bestaande EU-milieuwetgeving om een specifiek onderwerp zoals schaliegas te regelen, indien dit nodig blijkt te zijn. Met de eventuele aanpassing van bestaande wetgeving kunnen juridisch passende oplossingen gevonden

worden voor milieurisico's binnen een duidelijk en voorspelbaar kader, zowel voor exploitanten als voor burgers. Ook voor het onderwerp schaliegas heeft deze oplossing – indien nodig – de voorkeur van Nederland, boven het opstellen van nieuwe of specifieke afzonderlijke EU wetgeving. Over anderhalf jaar zal de Commissie de effectiviteit van de aanbeveling evalueren en bezien of er een noodzaak is om met wetgevingsvoorstellen te komen.

Fiche 2: Verordening rondreisvisum

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een rondreisvisum en tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en van de Verordeningen (EG) nr. 562/2006 en (EG) nr. 767/2008.

Datum ontvangst Commissiedocument

1 april 2014

Nr. Commissiedocument

COM(2014) 163

Prelex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1398765683944&uri=CELEX:52014PC0163>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

De gevolgen van het voorliggende voorstel zijn meegenomen in het impact assessment bij het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de gemeenschappelijke visumcode (Visumcode)(herzien):

SWD(2014) 68

SEC(2014) 207

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2014_en.htm.

Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 77, lid 2 onder a, b en c, VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone besluitvormingsprocedure : gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad, medebeslissing Europees Parlement

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

De Commissie stelt voor om de operationele aanwijzingen voor de praktische toepassingen van de bepalingen van deze verordening te laten vaststellen door middel van uitvoeringshandelingen. De Commissie wordt voor de vaststelling van de uitvoeringshandelingen bijgestaan door het visumcomité. Vaststelling van de uitvoeringshandelingen verloopt via de onderzoeksprocedure. Nederland kan zich hier in vinden.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Dit voorstel heeft als doel een nieuw type visum in te voeren, een zogenaamd rondreisvisum. Het rondreisvisum maakt het mogelijk om in twee of meer lidstaten tot maximaal een jaar in het Schengengebied te verblijven, te verlengen tot maximaal twee jaar, zolang men niet langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen in dezelfde lidstaat verblijft.. Het rondreisvisum kan bijvoorbeeld worden aangevraagd door zakenlieden, rondreizende artiesten, sporters en toeristen. De Commissie stelt tevens voor om de Schengenuitvoeringsovereenkomst zodanig te wijzigen dat Nederland, en andere lidstaten, verplicht zullen zijn bilaterale overeenkomsten, die betrekking hebben op visumvrij kort verblijf, met een tiental bevriende staten buiten werking te stellen.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheid

Artikel 77, lid 2, onder a, b en c, VWEU .

Subsidiariteit- en proportionaliteitsoordeel

Ten aanzien van de introductie van een rondreisvisum kan Nederland de subsidiariteit van dit voorstel positief beoordelen. Het betreft een visum dat in alle lidstaten geldig is; dit kan niet op nationaal niveau worden gerealiseerd. Nederland beoordeelt de proportionaliteit deels positief, deels negatief. Nederland vindt de handhaving in de verordening onvoldoende gewaarborgd. Die aandacht is van belang, bijvoorbeeld met het oog op mogelijke risico's van illegale immigratie die het voorstel met zich kan brengen.

Nederland oordeelt vooralsnog negatief ten aanzien van de proportionaliteit van de gedeeltelijke intrekking van artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst¹. Dit artikel vormt de

¹ Artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst luidt als volgt: *Het bepaalde in lid 1 doet geen afbreuk aan het recht van iedere Overeenkomst sluitende Partij om in bijzondere omstandigheden of krachtens de bepalingen van een vóór de inwerkingtreding van deze Overeenkomst gesloten bilaterale overeenkomst de verblijfstermijn van drie maanden van een vreemdeling op haar grondgebied te verlengen.* De Commissie stelt voor om het *'of krachtens de bepalingen van een vóór de inwerkingtreding van deze Overeenkomst gesloten bilaterale overeenkomst'* te schrappen.

grondslag voor geldigheid van oude bilaterale overeenkomsten met bevriende, niet-risicolanden die zien op het recht van kort verblijf.

- *Implicaties/risico's/kansen*

In het huidige voorstel moeten reizigers tevoren aannemelijk maken dat ze korter dan 90 dagen in een lidstaat zullen verblijven, maar er is geen handhavingsmechanisme in opgenomen. Het risico bestaat dat reizigers dit voorstel misbruiken om het reguliere beleid voor lang verblijf te omzeilen en langer dan 90 dagen in één lidstaat blijven bijvoorbeeld om daar, vaak illegale, arbeid te verrichten. Het voorstel betreft ook onderdanen van derde landen die thans zijn vrijgesteld van de visumplicht voor kort verblijf op basis van bilaterale overeenkomsten. Het wijzigen van deze verdragen kan op bezwaren stuiten bij de desbetreffende landen.

Het voorstel biedt kansen voor mensen die langer dan 90 dagen in het Schengengebied willen verblijven, maar korter dan 90 dagen in een lidstaat. Dit zal naar verwachting van de Commissie de economie in het Schengengebied ten goede komen.

- *Nederlandse positie*

Nederland is bereid in te stemmen met de introductie van het rondreisvisum, mits de handhaving en controle kan worden gewaarborgd. Het rondreisvisum voorziet voor specifieke categorieën reizigers in een evidente behoefte. Het voorstel biedt extra kansen voor onder meer zakenlieden, toeristen en rondreizende artiesten die meerdere lidstaten willen aandoen voor kort verblijf per lidstaat doch meer dan 90 dagen in totaal, en daarmee voor de economische positie van de EU. Hoe naleving van de regel van een verblijf van maximaal 90 dagen per lidstaat kan worden gehandhaafd teneinde misbruik te vermijden, is in het voorstel onvoldoende uitgewerkt. Het is van belang dat er een juiste balans bestaat tussen het verder faciliteren van goed bekende visumaanvragers om zo de economie te stimuleren en het tegengaan van risico's op het gebied van illegale immigratie, openbare orde, binnenlandse veiligheid en internationale betrekkingen. Nederland is er nog niet van overtuigd dat deze balans met het huidige voorstel zal worden bereikt. Nederland vindt dan ook dat duidelijk moet zijn dat de controle kan worden gewaarborgd. Vooral nog zal door Nederland worden ingezet op een maximum verblijf van een jaar, vanwege de beperkte mogelijkheden voor handhaving. Daarnaast is Nederland geen voorstander van het wijzigen van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, op basis waarvan het verplicht zal worden de bilaterale overeenkomsten, die betrekking hebben op kort verblijf, met bevriende staten² als de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland te wijzigen.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

De Commissie stelt een nieuw type visum voor, een rondreisvisum c.q. touringvisum, voor

² Nederland heeft dergelijke verdragen afgesloten met Chili, Japan, Maleisië, Nieuw Zeeland, Paraguay, de Verenigde Staten, Israël, Korea, Australië en Canada

zowel visumplichtige als niet-visumplichtige onderdanen van derde landen die van plan zijn om langer dan 90 dagen op het grondgebied van twee of meer lidstaten rond te reizen. Onder meer zakenlieden, toeristen en rondreizende artiesten zouden er een beroep op kunnen doen. Zij dienen daarbij aan te tonen dat zij voornemens zijn langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen op het grondgebied van twee of meer lidstaten te verblijven, maar korter dan 90 dagen in één lidstaat, over voldoende financiële middelen beschikken voor de gehele periode, en een medische reisverzekering hebben afgesloten. De geldigheidsduur van dit visum is in principe een jaar met de mogelijkheid van verlenging tot twee jaar. Het voorstel heeft geen betrekking op de voorwaarden en procedures inzake de toelating van onderdanen van derde landen voor verblijven van meer dan 90 dagen in één lidstaat en evenmin op de voorwaarden en procedures voor de afgifte van werkvergunningen of gelijkwaardige vergunningen (voor toegang tot de arbeidsmarkt).

Naast invoering van het rondreisvisum beoogt het voorstel artikel 20, tweede lid, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst zodanig aan te passen dat het niet meer mogelijk zal zijn om op basis van vóór inwerkingtreding van de Schengenuitvoeringsovereenkomst afgesloten bilaterale verdragen, derdelanders toe te staan langer dan drie maanden op het Schengen-grondgebied te verblijven.

- *Impact assessment Commissie*

De effectbeoordeling bij het voorstel tot wijziging van de Visumcode wijst uit dat de EU een aanzienlijk economisch verlies lijdt doordat geen vergunning beschikbaar is op grond waarvan reizigers meer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen in het Schengengebied mogen verblijven. De studie, die de effectbeoordeling ondersteunt, meldt dat het aantal mensen dat baat zou kunnen hebben bij de vergunning EU-breed, ongeveer 120.000 aanvragers is. Dit is echter een schatting. In de effectbeoordeling wordt gemeld dat het zeer moeilijk is om de economische en financiële effecten op dit gebied te beoordelen. De effectbeoordeling maakt tevens een schatting van de extra inkomsten, die introductie van een dergelijk visum zou kunnen opleveren en komt op een bedrag tot 1 miljard euro voor het Schengengebied. Als specifiek risico wordt erop gewezen dat bepaalde houders van dit nieuwe visum op de zwarte markt arbeid zouden kunnen gaan zoeken en makkelijker in de illegaliteit zouden kunnen komen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd maatregelen vast te stellen op het terrein van visa en andere verblijfstitels van korte duur (VWEU, artikel 77, lid 2 onder a, b en c). Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag. Het onderliggende voorstel betreft invoering van een visum dat recht geeft op verblijf van korte duur in een Schengenlidstaat en op een verblijf van langere duur in het Schengengebied. Nederland is van mening dat dit het voorstel onder genoemd artikel valt en dat

sprake is van een bevoegdheid van de Unie, temeer daar het voorstel beoogt categorieën te faciliteren die evident voor korte duur in Nederland en andere Schengenstaten willen verblijven.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Nederland beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Een verblijfstitel die in alle lidstaten geldig is, kan alleen op EU-niveau worden ingevoerd; de 'wederzijdse erkenning' van rondreisvisa kan niet op nationaal niveau worden geregeld. Het voorstel sluit aan bij bestaande regels en voorziet in de behoefte van een verblijfstitel voor personen die niet in aanmerking komen voor een titel voor lang verblijf van een van de lidstaten en waarvoor een verblijf van 90 dagen voor het gehele Schengenterritorium ontoereikend is.

Voor wat betreft introductie van het rondreisvisum oordeelt Nederland ten aanzien van proportionaliteit deels positief, deels negatief.

Uit het oogpunt van de kosten is het voorstel evenredig en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Nederland vindt echter dat de handhaving in de verordening onvoldoende is gewaarborgd. Dit is van belang, bijvoorbeeld met het oog op mogelijke risico's van illegale immigratie die het voorstel met zich kan brengen.

Ten aanzien van de in het voorstel opgenomen intrekking van het huidige artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst oordeelt Nederland ten aanzien van proportionaliteit negatief. Nederland acht onvoldoende onderbouwd dat dit noodzakelijk is voor de introductie van een rondreisvisum. Artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst houdt in dat een lidstaat het recht heeft de verblijfstermijn van 90 dagen te verlengen op grond van een vóór de inwerkingtreding van het Schengen Acquis afgesloten bilaterale overeenkomst. Dit artikel vormt de grondslag voor geldigheid van oude bilaterale overeenkomsten die zien op het recht van kort verblijf.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Voorgesteld wordt om de operationele aanwijzingen voor de praktische toepassingen van de bepalingen van deze verordening te laten vaststellen door middel van uitvoeringshandelingen. Dit is het hiervoor geëigende instrument.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Niet van toepassing.

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

- De invoering van een nieuw soort visum, het rondreisvisum, zou leiden tot aanpassing van het Nederlandse visuminformatiesysteem en het EU-visumsysteem. Ook kan het mogelijk

consequenties hebben voor het voorstel van de Commissie voor invoering van het Entry Exit Systeem. Het is thans moeilijk in te schatten wat de kosten hiervan zijn. Het voorstel schept de mogelijkheid (voor reeds legaal verblijvende vreemdelingen) om ook in een lidstaat zelf een aanvraag voor het rondreisvisum in te dienen. Dit kan mogelijk betekenen dat extra capaciteit nodig zal zijn bij de consulaten binnen de Schengenzone om aanvragen te kunnen innemen en behandelen.

- Afhankelijk van het nader in te vullen controlemechanisme, zouden hier ook kosten voor moeten worden gemaakt.
- De eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

In de effectbeoordeling bij het voorstel tot wijziging van de Visumcode wordt opgemerkt dat de gebruikers van de rondreisvisa bekend zijn als personen met een royaal uitgavenpatroon; zij zouden kunnen zorgen voor forse extra inkomsten in het Schengengebied. De Commissie schat dat dit voordeel kan oplopen tot 1 miljard euro, maar als hiervoor opgemerkt, tevens wordt in de effectbeoordeling opgemerkt dat het zeer moeilijk is om de economische en financiële effecten op dit gebied te beoordelen.

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

Voor de administratieve lasten van de rijksoverheid en decentrale diensten heeft het voorstel mogelijk - beperkte - consequenties, met name omdat bij de aanvraag ook gegevens van andere lidstaten dienen te worden betrokken. Voor het bedrijfsleven en burgers in Nederland heeft het voorstel vermoedelijk positieve consequenties.

6. Implicaties juridisch

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

Geen consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid.

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

Voorgesteld wordt de verordening 20 dagen na publicatie in werking te laten treden en toe te passen vanaf zes maanden na inwerkingtreding. Deze termijn is voor Nederland toereikend. Ten aanzien van de toepassing van de wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst stelt de Commissie voor om deze termijn te stellen op vijf jaar. Nederland heeft een tiental bilaterale verdragen op grond waarvan burgers met de desbetreffende nationaliteiten, naast de standaard 90 dagen in het Schengengebied, een zelfde periode in Nederland kunnen verblijven³. Deze

³ Dergelijke verdragen zijn afgesloten met Chili, Japan, Maleisië, Nieuw Zeeland, Paraguay, de Verenigde Staten, Israël, Korea, Australië, Canada

zouden, in geval deze bepaling wordt aangenomen, moeten worden aangepast. Dit zou problemen kunnen opleveren.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Europese Commissie zegt toe dat drie jaar na de datum van toepassing van deze verordening een evaluatie zal plaatsvinden.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

Omdat het voorstel op een aantal cruciale onderdelen nog vragen oproept, is het op dit moment niet goed mogelijk om de implicaties voor de uitvoerbaarheid te duiden

b) *Handhaafbaarheid*

Met name het maximale verblijf van 90- dagen per lidstaat lijkt vooralsnog erg moeilijk te controleren. Onduidelijk is welke implicaties het voorstel zal hebben voor de handhaving. Nederland zal er in de onderhandelingen op aandringen dat dit alsnog wordt gewaarborgd en op een adequate wijze gebeurt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland is het met de Commissie eens dat het instellen van een rondreisvisum voorziet in een evidente behoefte voor specifieke categorieën reizigers. Nederland ziet extra kansen voor o.m. zakenlieden, toeristen en artiesten, die meerdere lidstaten willen aandoen en langer dan 90 dagen in het Schengengebied willen verblijven, en daarmee voor de economische positie van de EU. Wel acht Nederland het van belang dat de balans wordt gewaarborgd tussen de economische voordelen en het tegengaan van risico's op het gebied van (o.a.) illegale immigratie. Nederland is er nog niet van overtuigd dat deze balans met het huidige voorstel zal worden bereikt. Hiervoor zal duidelijk moeten zijn dat de controle op de maximale termijn van 90 dagen per lidstaat kan worden gewaarborgd. Nederland zal zich er daarnaast voor inzetten dat afgifte van rondreisvisa beperkt blijft tot die groepen die zich voor dit visum kwalificeren en niet in aanmerking komen voor een (Schengen) kort verblijf visum of een (nationaal) lang verblijf visum, zoals bepaalde categorieën zakenlieden, toeristen en artiesten. Ook zal Nederland de Commissie vragen de noodzaak voor een termijn van twee jaar voor maximaal verblijf toe te lichten. Vooralsnog zal door Nederland worden ingezet op een maximum verblijf van een jaar, vanwege de beperkte mogelijkheden voor handhaving. In het voorstel wordt aangegeven dat aanvragers in een stabiele economische situatie dienen te verkeren, aangetoond met bewijsstukken over een periode van twaalf maanden. Van belang is dat hiertoe uniforme eisen worden opgesteld. Nederland zal zich ervoor inzetten dat dit gebeurt. Ook niet- visumplichtige onderdanen, die langer dan 90 dagen in het Schengengebied willen reizen, dienen te beschikken over een rondreisvisum.

De Commissie meent dat een gedeelte van artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst dient te worden ingetrokken, op grond waarvan onderdanen van derde landen op basis van vóór inwerkingtreding van de Schengenuitvoeringsovereenkomst afgesloten bilaterale verdragen, langer dan 90 dagen in het Schengengebied kunnen verblijven. Nederland staat hier kritisch tegenover. Het zou betekenen dat al deze bilaterale overeenkomsten met bevriende landen zouden moeten worden aangepast. Dit acht Nederland vanuit het oogpunt van de diplomatieke relaties met landen als de VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland onwenselijk. Het wijzigen van deze verdragen kan op bezwaren stuiten bij de desbetreffende landen. Nieuw- Zeeland, dat met 16 lidstaten bilaterale overeenkomsten heeft, heeft al aangegeven zeer gekant te zijn tegen dit voorstel. Het rondreisvisum is immers een inperking ten opzichte van de huidige vrijstelling van de visumplicht op basis van de geldende bilaterale overeenkomsten. Evenmin ziet Nederland een noodzaak de mogelijkheden voor de overkomst van personen uit deze bevriende en niet-risicovolle staten in te perken. Nederland is het bovendien niet eens met de stelling van de Commissie dat het huidige artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst onverenigbaar zou zijn met de Verdragen. Dit artikel vormt een expliciete uitzondering op de algemeen geldende Schengenregel voor kort verblijf (maximaal 90 dagen) en is geformuleerd als een recht van de lidstaten ('recht van iedere overeenkomstsluitende partij'). Zolang artikel 20, lid 2, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst van kracht is, is dan ook geen sprake van strijdigheid met het Unierecht.

Een aantal andere EU lidstaten heeft zich kritisch uitgelaten over het voorstel, met name vanwege het ontbreken van afdoende garanties ten aanzien van de handhaafbaarheid. Tevens heeft een aantal lidstaten zich kritisch uitgelaten ten opzicht van het voornemen om de Schengenuitvoeringsovereenkomst te wijzigen.

Fiche 3: herschikking en wijziging Verordening Visumcode

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel van de Europese Commissie voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de visumcode van de Unie (Visumcode) (herschikking)

Datum ontvangst Commissiedocument

01-04-2014

Nr. Commissiedocument

COM(2014) 164

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041864

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2014) 68

SEC(2014) 207

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/cia_2014_en.htm.

Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 77, tweede lid, onder a, VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad, medebeslissing Raad en Europees Parlement

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De Commissie stelt voor *gedelegeerde handelingen* vast te stellen ten aanzien van het wijzigen van de lijst die betrekking heeft op de gemeenschappelijke luchthaventransitvisumplicht en van de lijst geldige verblijfsvergunningen die het de houder mogelijk maken zonder

luchthaventransitvisum op een Schengen luchthaven over te stappen (artikelen 3, tweede lid en negende lid). Daarnaast wordt voorgesteld om de Commissie op basis van de artikelen 13, elfde lid, 24, tweede lid, 26, tweede lid, 34, derde lid, en 50 *uitvoeringsbevoegdheid* te geven voor het vaststellen van specifieke procedures en voorschriften. De commissie wordt voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen bijgestaan door het visumcomité. De onderzoeksprocedure is hierbij van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het doel van het voorstel is om de procedures voor bonafide reizigers die voor een kort verblijf naar de EU willen komen te bekorten en te vereenvoudigen. Dit moet de economie en werkgelegenheid in het Schengengebied stimuleren en leiden tot minder kosten en minder bureaucratie. Hiertoe wordt onder meer voorgesteld verkorte beslistermijnen te introduceren, verplichte vertegenwoordiging in te voeren¹ en sneller over te gaan tot het verstrekken van meervoudige visa aan regelmatige reizigers. Tegelijkertijd blijft de veiligheid aan de buitengrenzen van het Schengengebied gehandhaafd.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheidsvaststelling: het voorstel is gebaseerd op artikel 77, tweede lid, onder a, van de VWEU. Volgens Nederland is dat de juiste rechtsbasis.

Subsidiariteitsoordeel: positief, omdat visumbeleid in de Schengenzone per definitie gemeenschappelijk is

Proportionaliteitsoordeel: positief met kanttekeningen: er dient wat NL betreft in het voorstel meer aandacht te komen voor handhaving om illegale migratie tegen te gaan en onder meer de door de Commissie voorgestelde beperking van de mogelijkheid nationale luchthaventransitvisa in te voeren, de invoering van zgn. 'verplichte vertegenwoordiging' en de voorgestelde verkorting van de beslistermijnen gaan wat Nederland betreft te ver.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het voorstel draagt bij aan een verdere harmonisatie van het visumbeleid van de lidstaten en aan economische groei in Europa. Echter, voorkomen moet worden dat door het faciliteren van reizigers naar het Schengengebied, illegale migratie toeneemt. Daarnaast zijn er mogelijke uitvoeringsproblemen, met name door het verkorten van de beslistermijnen en de verplichte vertegenwoordiging. Het voorstel biedt kansen voor het bedrijfsleven, waaronder toerisme, doordat het aantrekkelijker wordt om het Schengengebied/Nederland te bezoeken.

- *Nederlandse positie*

¹ Dit houdt in dat indien de voor de verwerking van de visumaanvraag bevoegde lidstaat niet aanwezig en ook niet vertegenwoordigd is in een bepaald derde land, een andere in dat land aanwezige lidstaat verplicht wordt om visumaanvragen namens eerstgenoemde lidstaat af te handelen.

Nederland steunt de verdere harmonisatie van het visumbeleid en facilitering van het verstrekken van visa aan bonafide reizigers. Inzet zal zijn om de Nederlandse belangen die met visumverlening zijn gediend te borgen door de visumprocedure zo eenvoudig mogelijk te maken, zonder dat dit ten koste gaat van de handhaving en risico's op het gebied van illegale migratie, openbare orde en veiligheid of de internationale betrekkingen. Nederland wil de mogelijkheid nationale luchthaventransitvisumplicht te hanteren voor bepaalde nationaliteiten onbeperkt handhaven. Daarnaast vindt Nederland de verkorte beslistermijnen niet realistisch en de verplichte vertegenwoordiging te ver gaan.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Met dit voorstel wordt de in 2009 in werking getreden Visumcode² vervangen. Het hoofddoel van de Visumcode is het ontwikkelen van een Schengen-gemeenschappelijk visumbeleid dat legaal reizen vereenvoudigt en onregelmatige immigratie tegengaat. Met het huidige voorstel wordt beoogd om het visumbeleid meer in te zetten om de economie en werkgelegenheid te stimuleren, terwijl de veiligheid gewaarborgd blijft. Hiervoor worden procedures voor bonafide reizigers die voor kort verblijf naar het Schengengebied willen komen verder bekort en vereenvoudigd.

Ten opzichte van de Visumcode uit 2009 zijn de belangrijkste wijzigingen:

- *Behandeling visumaanvraag*: Indien de bevoegde lidstaat niet aanwezig noch vertegenwoordigd is in het land waar de aanvrager verblijft, kan deze de visumaanvraag bij iedere andere lidstaat indienen (*verplichte vertegenwoordiging*). Het wordt makkelijker om een externe dienstverlener in te schakelen om visumaanvragen in behandeling te nemen.
- De *aanvraagtermijn* gaat van maximaal drie maanden naar maximaal zes maanden vóór de voorgenomen reisdatum. Dit om vooral zeevarenden tegemoet te komen.
- De *beslistermijn* voor een visumaanvraag gaat van 15 naar 10 kalenderdagen. Verlenging kan met maximaal 20 kalenderdagen (is nu 60). Bij naaste verwanten en familieleden van EU burgers wordt de beslistermijn 5 kalenderdagen, te verlengen met maximaal 10 kalenderdagen.
- Naaste verwanten³ van EU burgers worden zoveel mogelijk gelijkgesteld aan personen die een beroep kunnen doen op Richtlijn 2004/38⁴. Zij krijgen een gratis visum, een verkorte beslistermijn (vijf kalenderdagen), geen wachttijd voor het maken van een afspraak, zij hoeven alleen documenten te overleggen waaruit de familieband blijkt en dat zij met of naar het EU- familielid willen reizen.

² 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

³ Onder 'naaste verwanten' wordt verstaan: echtgenoot, kinderen, ouders, mensen die de ouderlijke macht hebben, grootouders en kleinkinderen.

⁴ Op basis van Richtlijn 2004/38 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden worden personen gefaciliteerd om een EU-burger die gebruik maakt van zijn recht op vrij verkeer binnen Europa te vergezellen of zich bij hem te voegen.

- *Verschijning in persoon* bij het aanvragen van het visum is niet meer vereist als de aanvrager zijn vingerafdrukken minder dan 59 maanden daarvoor heeft afgestaan. Het wordt mogelijk een visumaanvraag elektronisch in te dienen.
- De categorie die *gratis visa* krijgt wordt uitgebreid met kinderen tussen de 6 en 18, houders van diplomatieke en dienstpaspoorten (nu optioneel), en de hiervoor genoemde naaste verwanten van EU-burgers.
- *De verplichte medische verzekering wordt afgeschaft*. Visumplichtigen worden op dit punt gelijkgesteld met niet-visumplichtige derdelanders.
- *Minder documenten voor de regelmatige reiziger⁵*: deze hoeft geen documenten meer te overleggen die aantonen dat hij wil terugkeren, voldoende middelen van bestaan heeft of een veiligheidsrisico vormt, behalve als de consulaire vertegenwoordiging hier redelijkerwijs twijfels over heeft.
- Een regelmatige reiziger die de twee voorgaande visa rechtmatig heeft gebruikt, krijgt een *meervoudig visum*, dat wil zeggen een visum dat geldig is voor meerdere reizen, met een geldigheid van drie jaar. Bij de volgende aanvraag wordt dit vijf jaar. De duur van het visum kan langer zijn dan de duur van de geldigheid van het paspoort.
- *Een nationaal luchthaventransitvisum* kan bij een substantiële toename van onregelmatige migranten uit een bepaald land door lidstaten worden ingevoerd voor de duur van maximaal een jaar. Dit kan slechts eenmaal worden verlengd met maximaal een jaar. Op basis van de huidige visumcode bestaat er geen maximum termijn voor invoering van een nationaal luchthaventransitvisum.
- *Visa aan de grens ter promotie van toerisme*: introductie van de mogelijkheid gedurende maximaal vijf maanden per jaar visa aan de grens af te geven met een maximale geldigheid van 15 dagen.

Voor de niet-regelmatige reizigers blijven de voorwaarden gelden die in de huidige visumcode staan, onder meer toets op voldoende financiële middelen, de economische/sociale banden met het land van herkomst en andere aspecten die zien op het tegengaan van misbruik en illegale immigratie.

- *Impact assessment Commissie*

De versoepeling van de procedures zou, volgens de Commissie, de administratieve last voor consulaten kunnen verlichten en tegelijkertijd de lasten voor de reizigers verlagen. Het Schengengebied zou aantrekkelijker worden voor aan de visumplicht onderworpen onderdanen van derde landen, de extra uitgaven zouden een positieve impact hebben op de economie van de EU. Het concept 'verplichte vertegenwoordiging' zou zorgen voor consulaire diensten in elk derde land met ten minste één consulaat voor de behandeling van visumaanvragen. Deze maatregel

⁵ Regelmatige reizigers: reizigers die in het Visuminformatiesysteem staan geregistreerd en die in de 12 maanden voorafgaand aan de visumaanvraag, minimaal tweemaal een Schengenvisum hebben gekregen.

heeft betrekking op ongeveer 900 plaatsen waar Schengenlidstaten weinig vertegenwoordigd zijn. Aanvragers kunnen dan in hun eigen land bij iedere andere lidstaat terecht. Dit maakt het makkelijker om visa aan te vragen. Het zou naar globale schatting van de Commissie een positieve impact kunnen hebben voor ongeveer 100.000 aanvragers.

De Commissie heeft in haar impact assessment gekeken naar de verwachte financiële en economische impact. In het onderhavige voorstel zou de impact op de veiligheid naar verwachting gering zijn. Voor de Europese economie zou invoering van de nieuwe visumcode en van het rondreisvisum, meer dan 2 miljard per jaar opleveren, en het zou circa 60.000 extra banen opleveren. Voor de visumaanvragers zouden de directe kostenbesparingen circa 200 miljoen euro per jaar bedragen, de indirecte kostenbesparingen circa 500 miljoen. De Commissie schat dat de inkomsten uit visaleges in de Schengenstaten ongeveer 5 miljoen euro per jaar lager zullen zijn door de voorgestelde visumfacilitatie. Bij landen met een groot postennetwerk (Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië en Nederland) zou het aantal visumaanvragen kunnen toenemen in verband met de verplichte visumvertegenwoordiging. Dit zou volgens de Commissie gaan om circa 100.000 reizigers.

Nederland acht de genoemde cijfers onvoldoende objectief onderbouwd en twijfelt aan de haalbaarheid van de geschatte opbrengsten. In de impact assessment geeft de Commissie overigens zelf aan dat de opgenomen bedragen schattingen zijn en het zeer moeilijk is om de economische en financiële effecten precies te beoordelen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU is bevoegd maatregelen vast te stellen op het terrein van visa en andere verblijfstitels van korte duur (artikel 77, tweede lid, onder a, VWEU). Dit maakt onderdeel uit van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, een gedeelde bevoegdheid van de EU en de lidstaten (artikel 4 VWEU).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief

Nederland staat positief ten opzichte van subsidiariteit omdat visa een beleidsterrein betreft waarbij handelen door de EU als geheel effectiever en efficiënter is dan handelen door de lidstaten afzonderlijk. De Schengenzone zonder binnengrenscontroles kan niet functioneren zonder een gemeenschappelijk visumbeleid.

Proportionaliteit: positief met kanttekeningen.

Aanpassingen van het visumbeleid dienen plaats te vinden middels een verordening aangezien de procedures en criteria in de hele Schengenzone gelijk moeten zijn. Nederland ondersteunt het

harmoniseren van afspraken op gebied van visa en het streven om met het visumbeleid economische groei te bevorderen. De voorgestelde maatregelen zijn erop gericht dit doel te verwezenlijken en gaan naar de inschatting van Nederland niet verder dan nodig is. Wel plaatst Nederland de kanttekening dat in het voorstel meer aandacht moet worden besteed aan handhaving om illegale migratie tegen te gaan. Nederland wil de mogelijkheid nationale luchthaventransitvisumplicht te hanteren voor bepaalde nationaliteiten onbeperkt handhaven. Daarnaast vindt Nederland de verplichte vertegenwoordiging te ver gaan onder meer in verband met mogelijk extra 'Dublin' claims⁶ en acht Nederland de verkorte beslistermijnen niet realistisch.

c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Op basis van het voorstel krijgt de Commissie bevoegdheden op het gebied van *gedelegeerde handelingen*. Het gaat om het vaststellen van:

- wijzigingen gemeenschappelijke lijst luchthaventransitvisa
- wijzigingen in de lijst geldige verblijfsvergunningen die het de houder mogelijk maken zonder luchthaventransitvisa op een Schengen luchthaven over te stappen.

Op basis van de huidige Visumcode worden aanpassing van de bijlagen vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure met toetsing. Thans wordt voorgesteld om m.b.t. de wijziging van de twee bovengenoemde lijsten, deze procedure te vervangen door 'delegatie' als bedoeld in artikel 290 EU-Werkingsverdrag.

Met betrekking tot het vaststellen en wijzigen van de gemeenschappelijke lijst luchthaventransitvisa vindt Nederland het belangrijk dat lidstaten geconsulteerd worden. Nederland zal zich er bij de onderhandelingen voor inzetten dat dit wordt geborgd. Nederland kan instemmen met het instrument van gedelegeerde handelingen voor het wijzigen van de hierboven genoemde lijst geldige verblijfsvergunningen, aangezien die in voorkomende gevallen snel moet kunnen worden aangepast en die lijst geen essentieel onderdeel vormt van de verordening.

Uitvoeringshandelingen:

- Vaststellen lokale lijst ondersteunende documenten
- Vaststellen bijzonderheden bij invullen van de visumsticker
- Vaststellen bijzonderheden voor plakken van de visumsticker
- Aannemen van instructies voor het uitgeven van visa aan zeelieden
- Aannemen van instructies betreffende de praktische uitvoering van de bepalingen van de Visumcode.

Het gaat om uitvoering van de regelgeving, de voorgestelde uitvoeringshandelingen zijn naar het oordeel van Nederland het hiervoor geëigende instrument.

⁶ Dit houdt in dat het land dat het visum afgeeft verantwoordelijk zal zijn voor een eventuele asielaanvraag.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen

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

Na inwerkingtreding van dit voorstel zullen er meer aanvragers in aanmerking komen voor een gratis visum (o.a. kinderen tussen de 6 en 18 jaar en naaste verwanten van EU-burgers). Het vaker verstrekken van meervoudige visa van langere duur zal het aantal visumaanvragen doen verminderen. Aan de andere kant beoogt het voorstel het reizen naar het Schengengebied, en derhalve het aantal visumaanvragen, te stimuleren. Daarnaast wordt ingeschat dat invoering van de verplichte vertegenwoordiging voor de landen met een groot postennet, zoals Nederland, zou leiden tot vermeerdering van het aantal visumaanvragen en mogelijk de noodzaak tot het inzetten van extra personele capaciteit. Met name de verplichte vertegenwoordiging maakt het moeilijk om een inschatting te maken van het aantal te verwachten visumaanvragen. Indien er budgettaire gevolgen zijn, dan worden deze ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het vereenvoudigen van de visumprocedure en het vaker verstrekken van meervoudige visa van langere duur zal naar verwachting leiden tot meer bezoeken aan het Schengengebied. Dit komt het bedrijfsleven, waaronder de toeristensector, ten goede.

Voor de visumaanvragers, met name de regelmatige reizigers, betekent het minder kosten, omdat zij sneller een meervoudig visum voor meerdere jaren zullen krijgen.

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

Het vereenvoudigen van de procedures zal voor de consulaten leiden tot gemiddeld minder administratieve lasten per visumaanvraag. Het verlenen van meer meervoudige visa betekent een verlaging van het aantal visumaanvragen. Aan de andere kant zullen er naar verwachting meer mensen naar het Schengengebied reizen, hetgeen weer een stijging van het aantal visumaanvragen met zich meebrengt. In totaal zullen de administratieve lasten voor de consulaten - naar verwachting - gelijk blijven. De verplichte vertegenwoordiging is een punt van zorg, aangezien de verwachting is dat dit zou leiden tot extra visumaanvragen en eventuele vervolgpcedures. Ook de versnelde procedures zullen een extra belasting vormen voor de consulaten en Regionale Service Organisaties (RSO's).

Voor (visumplichtige) burgers zal het voorstel tot gevolgen hebben dat ze minder vaak een visum moeten aanvragen, dus minder administratieve lasten hebben.

6. Implicaties juridisch

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

Geen.

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

Voorgesteld wordt om de verordening de dag volgend op dag van bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in werking te laten treden, en vanaf 6 maanden nadien toe te passen. Deze termijn is voor Nederland toereikend.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Wenselijk. In evaluatie is voorzien in artikel 54: de Commissie zal drie jaar na de datum dat de verordening wordt toegepast, een evaluatie opmaken over de toepassing van deze verordening. Nederland steunt dit.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

De uitvoering van de verordening ligt voor een groot deel bij de Nederlandse consulaten en Regionale Service Organisaties. De verkorte beslistermijnen zijn een punt van zorg, evenals de verplichte vertegenwoordiging in geval een lidstaat niet aanwezig noch vertegenwoordigd is in het land van de aanvrager. Dit is mogelijk niet op te vangen met de huidige personele bezetting op de posten, RSO's en bij de IND.

b) *Handhaafbaarheid*

Op naleving van de verordening wordt toegezien door de Europese Commissie. Nederland zal erop toezien dat de voorgestelde wijzigingen niet ten koste zullen gaan van de handhaving en erop letten dat de risico's op het gebied van illegale migratie beheerst zijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft gelijk effect op ontwikkelingslanden en niet-ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

Nederland steunt het doel van het voorstel: verdere harmonisatie van het visumbeleid en vergemakkelijking van het reizen naar het Schengengebied voor bonafide reizigers, om zo de economie en werkgelegenheid te bevorderen. Nederland vindt echter dat dit niet de risico's op het gebied van illegale migratie, openbare orde en veiligheid en de internationale betrekkingen mag vergroten en er voldoende oog moet zijn voor het aspect van handhaving.

Nederland zet zich in om enkele voorstellen die het risico op illegale migratie zouden kunnen vergroten, aan te passen, met name:

- Momenteel geldt er geen maximale termijn bij het hanteren van een nationale luchthaventransitvisumplicht voor bepaalde risicovolle nationaliteiten. De Commissie wil dit

beperken tot maximaal twee jaar. Nederland wil deze maximale termijn niet. Schiphol is een belangrijke hub voor Europa, met veel transit passagiers. Daarom is het luchthaventransitvisum vereiste voor nationaliteiten met een hoog risico op illegale migratie, voor Nederland en Europa, een belangrijk instrument tegen illegale migratie. Nederland is van mening dat het niet bijdraagt aan het tegengaan van het risico van illegale immigratie wanneer een maximum zou worden gesteld aan de duur van het hanteren van de nationale luchthaventransitvisumplicht.

- Overleggen van minder documenten door bepaalde groepen waaronder naaste verwanten van Unieburgers, ook in geval deze Unieburgers geen gebruik hebben gemaakt van het vrije verkeer en derhalve niet onder de reikwijdte van RL 2004/38 vallen. Nederland zal zich inzetten om de mogelijkheid te behouden om, in geval de consulaire vertegenwoordiging hier redelijkerwijs twijfels over heeft, documenten te vragen waaruit de sociaal en economische binding met het land van herkomst blijkt en documenten waaruit blijkt dat betrokkene voldoende middelen van bestaan heeft.
- Het automatisch verstrekken van meerjarenvisa aan regelmatige reizigers. Nederland is van mening dat hiervan moet kunnen worden afgeweken. Een geval waarin dit automatisme onwenselijk is, is bijvoorbeeld als de regelmatige reiziger bij de vorige aanvragen alleen op basis van een garantstelling aan de financiële voorwaarden kon voldoen. Ook is het onwenselijk in gevallen waarbij Nederland belang heeft bij een gecontroleerde in- en uitreis van bepaalde categorieën visumaanvragers, bijv. getuigen/verdachten in strafzaken/tribunalen en andere gevallen waarbij eerder territoriaal beperkte visa zijn afgegeven.
- De invoering van een visum aan de grens met een maximale geldigheid van 15 dagen, krachtens een tijdelijke regeling. Bij het afgeven van een visum aan de grens kan maar een zeer beperkt onderzoek plaatsvinden, derhalve vindt Nederland dat het afgeven van visa aan de grens alleen, zoals nu het geval is, in bijzondere situaties plaats moet kunnen vinden.

Nederland plaatst kritische kanttekeningen bij de verkorte beslistermijnen. De extra druk die verkorte beslistermijnen met zich mee zouden brengen bij bijvoorbeeld consultatieplicht en piekbelasting, lijkt niet op te vangen met de huidige personele bezetting op de posten, RSO's en bij de IND. Uitbreiding van de bezetting is om budgettaire redenen niet aan de orde. Nederland zal zich ervoor inzetten om de voorgestelde termijnen te verruimen.

Nederland zal zich ervoor inzetten dat de verplichte vertegenwoordiging uit het voorstel wordt geschrapt, aangezien het moeilijk te beoordelen is tot hoeveel extra visumaanvragen en vervolgpcedures (bezwaar en beroep) dit zou kunnen leiden. Ook hierbij is het de vraag of de huidige personele bezetting op de posten, RSO's en bij de IND toereikend is. Daarnaast zou dit voorstel mogelijk – in de huidige vorm – kunnen leiden tot een toename van het aantal asielverzoeken op basis van zgn. Dublinclaims. Dat betekent dat het land dat het visum afgeeft ook verantwoordelijk zal zijn voor een eventuele asielaanvraag en niet het land dat vertegenwoordigd wordt. Gezien de

omvang en brede geografische dekking van het Nederlandse postennetwerk is dit een reëel risico voor Nederland. Nederland zal zich inzetten om de verplichte medische reisverzekering voor visumplichtige reizigers te handhaven. Het schrappen van deze verplichting zou kunnen leiden tot meer oninbare zorgkosten bij Nederlandse zorgaanbieders. Dat zou de huidige problematiek met betrekking tot oninbare zorgkosten, onder meer veroorzaakt door niet verzekerde visumvrije derdelanders, vergroten.

Nederland is positief over het verlengen van de aanvraagtermijn van maximaal drie naar maximaal zes maanden voor de voorgenomen reisdatum. Het gemakkelijker maken om externe dienstverleners in te schakelen wordt ook positief gewaardeerd evenals het creëren van de mogelijkheid visumaanvragen elektronisch in te dienen. Daarnaast staat Nederland in principe positief tegenover het afschaffen van de verschijningsplicht bij het verstrekken van meervoudige visa aan regelmatige reizigers, maar is van mening dat er in voorkomende gevallen een discretionaire bevoegdheid voor het consulaat zou moeten blijven. Nederland zal op dit onderwerp aandacht vragen voor de samenhang met het Slimme Grenzenpakket.

Fiche 4: Mededeling herziening exportcontrolebeleid dual-usegoederen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - De herziening van het uitvoercontrolebeleid: waarborgen van veiligheid en concurrentievermogen in een veranderende wereld.

Datum ontvangst Commissiedocument

24 april 2014.

Nr. Commissiedocument

Com(2014)244.

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041917.

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad

Raad Buitenlandse Zaken (RBZ)/ Handel.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Buitenlandse Zaken.

2. Essentie voorstel

Dual-usegoederen zijn goederen die zowel een civiele als een militaire toepassing kunnen krijgen. Op basis van de dual-useverordening is voorafgaand aan de export een vergunning nodig van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voor goederen (inclusief software en technologie, waaronder eventueel ook wetenschappelijke publicaties en kennis) die genoemd worden op de lijst in de bijlage van de verordening.

Het internationale non-proliferatiebeleid heeft de afgelopen decennia flinke ontwikkelingen doorgemaakt. Als belangrijkste instrument om de proliferatie van massavernietigingswapens tegen te gaan, is het van belang dat exportcontrole blijft ontwikkelen in antwoord op technische en wetenschappelijke ontwikkelingen, veranderingen in de wereldeconomie en nieuwe proliferatierisico's.

De mededeling gaat in op de thema's die de Commissie later dit jaar wil uitwerken in aanpassingen van de dual-useverordening. Het gaat om het versterken en uitbreiden van de reikwijdte van exportcontrole voor dual-usegoederen, vooral op het gebied van ICT in relatie tot mensenrechten (bijvoorbeeld internetmonitoring- en -surveillancetechnologie), het verder harmoniseren van de Europese praktijk, stimuleren van samenwerking, en het ondersteunen van implementatie en handhaving van de wetgeving door de lidstaten.

De Commissie zal een impact-assessment laten uitvoeren om de meest geschikte maatregelen te identificeren en zal tevens onderzoeken welke gevolgen de maatregelen hebben voor bestuurlijke en administratieve lasten. Dit voorstel is onderdeel van het REFIT-programma voor slimmere regelgeving in de EU.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

De controle op de export van dual use goederen is onderdeel van de gemeenschappelijke handelspolitiek van de EU (artikel 207 VWEU). De gemeenschappelijke handelspolitiek is een exclusieve bevoegdheid van de EU (artikel 3 VWEU). Een grondhouding t.a.v. subsidiariteit is niet aan de orde aangezien het een exclusieve EU bevoegdheid betreft. De Nederlandse grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het betreft voor het grootste deel maatregelen om de effectiviteit en efficiëntie van de bestaande regelgeving te vergroten en een gelijk speelveld te creëren voor Europese bedrijven. Waar de voorgenomen maatregelen van de Commissie de reikwijdte uitbreiden, streeft de Commissie ernaar die zo in te richten dat ze in verhouding staan tot het nagestreefde doel.

Er is geen sprake van financiële consequenties voor de EU-begroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

De voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte met ICT in relatie tot mensenrechten, zal naar verwachting worden gecompenseerd door de verdere samenwerking tussen de Lidstaten. Nederland is van mening dat verdergaande samenwerking niet mag leiden tot complexe bureaucratie of toename van de bestuurlijke lasten.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland steunt de ambitieuze doelstellingen die de Commissie presenteert voor het verder harmoniseren van de Europese exportcontrole voor dual-usegoederen en het creëren van een gelijk speelveld. Nederland streeft hierbij naar een gedegen en op onderdelen versterkt exportcontrolebeleid en -instrumentarium om te kunnen blijven voldoen aan de internationale verplichtingen en

uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het (Nederlandse) exportcontrolebeleid, en effectief te zijn in het voorkomen dat de uitvoer van dual-usegoederen vanuit Europa bijdraagt aan de verspreiding van massavernietigingswapens en destabiliserende accumulatie van wapens in spanningsgebieden. Nederland zet zich actief in voor een goede samenwerking tussen de exportcontroleautoriteiten en de Douane om het tenuitvoerleggen van de regelgeving zoveel mogelijk te harmoniseren. Het implementeren en toepassen van de wetgeving is een nationale competentie.

De beleidsvoornemens in de mededeling zijn nog zeer abstract geformuleerd. De Nederlandse positie zal in grote mate afhangen van de wijze waarop de Commissie de voorstellen uiteindelijk operationaliseert in concrete wijzigingen van de dual-useverordening.

De Commissie spreekt in de mededeling veel over harmonisatie van de Europese praktijk. In eerdere gedachtenwisselingen hierover is gebleken dat de Commissie dit vooral zoekt in meer regels en minder flexibiliteit van de toepassing daarvan. Nederland zal er steeds op aandringen dat het niet zozeer de regels en de procedures zijn die zorgen voor verschillende toepassing van exportcontrole, maar een verschillend beleid en de wijze waarop de verschillende belangen worden afgewogen. Het is dus vooral belangrijk om in te zetten op de ontwikkeling van een gezamenlijk exportcontrolebeleid en de gelijke uitvoering van dit beleid door de lidstaten.