

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 846

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Verordening inzake Schengenuitvoeringsovereenkomst;
2. Verordening inzake controle Schengenacquis; (Kamerstuk 22 112, nr. 847)
3. Mededeling inzake ICT-infrastructuren. (Kamerstuk 22 112, nr. 848)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Verordening inzake Schengenuitvoeringsovereenkomst

1. Algemene gegevens

Voorstellen: Voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst wat het visum voor verblijf van langere duur en signaleringen in het Schengeninformatiesysteem betreft, COM (2009) 90 definitief.

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en Verordening (EG) nr. 562/2006 wat het verkeer van personen met een visum voor verblijf van langere duur betreft, COM (2009) 91 definitief

Datum Commissiedocumenten: 27 februari 2009.

Nrs. Commissiedocumenten: COM (2009) 90 definitief en COM (2009) 91 definitief

Prelex:

COM (2009) 90: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198005

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: n.v.t.

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Visa (Raadswerkgroep Grenzen), SCIFA, JBZ-Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

a) Rechtsbasis

COM (2009) 90: Art. 63, punt 3, onder a, EG-Verdrag.

COM (2009) 91: Art. 62, punt 2, onder a, en punt 3, onder a, EG-Verdrag.

b) Stemwijze Raad en rol Europees Parlement

COM (2009) 90: Eenparigheid in de Raad; raadpleging Europees Parlement.

COM (2009) 91: Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming in de Raad; medebeslissing Europees Parlement.

c) Comitologie n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Deze voorstellen hebben tot doel ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen, die legaal in één van de lidstaten (die het Schengenacquis volledig toepassen) verblijven op grond van een door die lidstaat afgegeven «D-visum» voor verblijf van langere duur, zich gemakkelijker kunnen verplaatsen binnen het Schengengebied.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
Het voorstel COM (2009) 90 is gebaseerd op art. 63, punt 3, onder a, EG-Verdrag.

Het voorstel COM (2009) 91 is gebaseerd op art. 62, punt 2, onder a, en punt 3, onder a, EG-Verdrag.

Subsidiariteit: positief.

Proportionaliteit: positief.

Risico's/implicaties/kansen

Indien registratie van D-visa met circulatierecht niet in het Visum Informatiesysteem (VIS) wordt bewerkstelligd, voorziet Nederland complicaties met betrekking tot de handhaving en de volledige toepassing van biometrie.

Nederlandse positie en eventuele acties

Nederland staat positief tegenover de voorstellen. Het wegnemen van belemmeringen bij de circulatie van onderdanen van derde landen die voor langere duur in een lidstaat kunnen verblijven, verdient te worden ondersteund. De uitwerking van de voorstellen kan leiden tot een betere harmonisering in de uitvoeringspraktijk.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Deze voorstellen hebben tot doel ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen, die legaal in één van de lidstaten (die het Schengenacquis volledig toepassen) verblijven op grond van een door die lidstaat afgegeven «D-visum» voor verblijf van langere duur, zich gemakkelijker kunnen verplaatsen binnen het Schengengebied, aangezien de onderhavige voorstellen het beginsel van gelijkwaardigheid van verblijfstitels en visa voor kort verblijf («C-visa») uitbreiden tot D-visa voor verblijf van langere duur («D-visa met circulatierecht»).

Overeenkomstig de bepalingen op grond van het Schengenacquis mag een onderdaan van een derde land die houder is van een D-visum voor een verblijf van langer dan drie maanden, alleen op het grondgebied verblijven van de lidstaat die het visum heeft afgegeven. Dit visum verleent de houder alleen het recht op doorreis over het grondgebied van de overige lidstaten om zich naar het grondgebied te begeven van de lidstaat die het visum heeft afgegeven. Volgens het huidige Gemeenschapsrecht mogen houders van een D-visum gedurende hun verblijf derhalve niet naar de overige lidstaten reizen. Evenmin hebben zij het recht op doorreis over het grondgebied van de overige lidstaten om naar hun land van herkomst terug te keren, aangezien het Gemeenschapsrecht daarin niet voorziet. Ratio hierbij was dat een D-visum bedoeld is voor inreis en daarna in een verblijfsvergunning wordt omgezet.

Echter, steeds meer lidstaten vervangen het D-visum niet door een verblijfstitel nadat de onderdaan van een derde land op hun grondgebied is binnengekomen. Deze juridische en praktische situatie werpt een onbedoelde en onnodige barrière op voor het reizen binnen het Schengenbied van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven op grond van een D-visum. Aangezien die personen hun verblijf voortzetten op grond van een D-visum, kunnen zij tijdens hun legaal verblijf niet voor andere legitieme doeleinden (bijvoorbeeld zaken, conferenties, bezoeken) naar de overige lidstaten reizen, noch hebben zij recht op doorreis over het grondgebied van de overige lidstaten om naar hun land van herkomst terug te keren.

Dit betekent dat thans een houder van een D-visum een afzonderlijk visum voor kort verblijf dient aan te vragen (een «C-visum») ingeval hij naar of via een ander Schengenland wil reizen en zich in het bezit dient te stellen van een terugkeervisum mocht hij zich genooddaakt zien vóór afgifte van een verblijfstitel uit te reizen.

Verordening (EG) nr. 1091/2001 voorziet in de mogelijkheid van de afgifte van een «D+C»-visum dat tegelijkertijd geldig is als eenvormig visum voor kort verblijf van niet meer dan drie maanden na de ingangsdatum van de

geldigheid. In praktijk levert dit echter problemen op voor het verkeer van personen in het Schengengebied van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven op grond van een D-visum. Daarnaast zorgt het voor extra administratieve handelingen voor de visumautoriteiten in de lidstaten.

Met het oog hierop doet de Commissie voorstellen om aan visa voor verblijf van langere duur (D-visa), die zijn afgegeven door de lidstaten die het Schengenacquis volledig toepassen, dezelfde rechten op het gebied van personenverkeer te verbinden als aan C-visa en aan een verblijfsvergunning.

In voorstel COM (2009) 90 wordt derhalve voorzien in aanpassing van de artikelen 18 en 25 van de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) van de Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 te Schengen tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen. In het voorstel COM (2009) 91 stelt de Commissie voor om artikel 5, lid 1, onder b), van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodes), wat de toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen betreft, te wijzigen.

Impact assessment Commissie n.v.t.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel COM (2009) 90 is gebaseerd op art. 63, punt 3, onder a, EG-Verdrag. Volgens Nederland is dat de juiste rechtsbasis.

Het voorstel COM (2009) 91 is gebaseerd op art. 62, punt 2, onder a, en punt 3, onder a, EG-Verdrag. Volgens Nederland is dat de juiste rechtsbasis.

b) Functionele toets:

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:*

Om het voor houders van een D-visum mogelijk te maken zich gemakkelijker te kunnen verplaatsen binnen het Schengengebied is aanpassing van de Schengenuitvoeringsovereenkomst noodzakelijk. Aangezien het Schengenacquis -waarvan de Schengen Uitvoeringsovereenkomst deel uitmaakt is opgenomen in Europese wetgeving, zijn maatregelen op EU-niveau gerechtvaardigd. De voorstellen zorgen ervoor dat onderdanen van derde landen, die legaal in één van de lidstaten (die het Schengenacquis volledig toepassen) verblijven op grond van een door die lidstaat afgegeven «D-visum» voor verblijf van langere duur, zich gemakkelijker kunnen verplaatsen binnen het Schengengebied) en gaan dan ook niet verder dan nodig is. Dit leidt bij Nederland tot een positief oordeel over de subsidiariteit en de proportionaliteit van de voorstellen.

c) Nederlands oordeel

Nederland steunt de voorstellen van de Commissie om ervoor te zorgen dat onderdanen van derde landen zich gemakkelijker kunnen verplaatsen binnen het Schengengebied wanneer zij legaal in één van de lidstaten (die

het Schengenacquis volledig toepassen) verblijven op grond van een door die lidstaat afgegeven «D-visum» voor verblijf van langere duur.

Voor Nederland blijft het uitgangspunt dat een vreemdeling na inreis met een D-visum per ommegaande een aanvraag voor een verblijfsvergunning indient.

Een belangrijk uitgangspunt voor Nederland is dat D-visa met circulatierecht in de toekomst in het VIS geregistreerd dienen te worden.

Nederland is voor de afgifte van een D-visum met territoriale beperking.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

Geen. De Nederlandse inzet zal gericht zijn op registratie van D-visa met circulatierecht in het VIS (D-visa worden, in tegenstelling tot C-visa, thans niet in het VIS geregistreerd). De daarmee gepaard gaande systeem-aanpassing zal op den duur gevolgen hebben voor de EG-begroting. De financiële middelen hiervoor dienen te worden gevonden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

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

De IND voorziet geen noemenswaardige financiële consequenties, omdat de leges die worden geheven bij de behandeling van een D-visum ongewijzigd blijven bij instelling van een D-visum met circulatierecht. De aanpassing van nationale systemen met het oog op het berichtenverkeer omtrent D-visa met circulatierecht heeft geen noemenswaardige financiële consequenties voor de betrokken autoriteiten. Budgettaire gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

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

Geen

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden

In voorkomende gevallen hoeven visumplichtige vreemdelingen niet meer een terugkeervisum aan te vragen na afloop van de geldigheid van het C-gedeelte van een D+C-visum (zoals dat nu wel het geval is). Immers, op basis van het D-visum kan in de toekomst gebruik worden gemaakt van circulatierecht. Daardoor zullen de administratieve lasten voor de rijksoverheid worden verminderd.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger

Geen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het D-visum met circulatierecht geeft het recht om drie maanden binnen een termijn van zes maanden vrij te reizen in het Schengengebied. Als gevolg hiervan dient de termijn in het Vreemdelingenbesluit 2000 artikel 3.3 lid 1 voor deze visa te worden gewijzigd van 8 dagen naar 3 maanden.

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

Deze verordeningen treden in werking op de twintigste dag volgende op die van hun bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zij zijn van toepassing vanaf de datum van toepassing van Verordening (EG) nr. .../... van het Europees Parlement en de Raad van [...] tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode.

Haalbaarheid

De aanpassing van het Vreemdelingenbesluit 2000 artikel 3.3 lid 1 kan binnen de termijn van 1 jaar worden gerealiseerd.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Er is geen evaluatie- of horizonbepaling in de voorstellen opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

- Het D-visum met circulatierecht geeft het recht om drie maanden binnen een termijn van zes maanden vrij te reizen in het Schengengebied. Deze verruiming van het circulatierecht van D-visa laat onverlet dat voor Nederland het uitgangspunt blijft dat de vreemdeling na inreis per ommegaande zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning indient.
- In de huidige situatie van de afgifte van een D+C-visum kan na raadpleging van het Schengen Informatie Systeem (SIS) door Nederland besloten worden alleen een D-visum af te geven indien een vreemdeling gesignaleerd staat voor een andere Schengen-lidstaat. Bij de invoering van een D-visum met circulatierecht kan, als niet wordt uitgegaan van een mogelijke territoriale beperking van het visum, het D-visum pas worden afgegeven wanneer de signalering wordt ingetrokken van die andere Schengen-lidstaat. Dit brengt het risico met zich mee van vertraging van de aanvraagprocedure van een D-visum met circulatierecht. Er zouden problemen kunnen ontstaan indien landen de signalering niet willen opheffen of indien ze de signalering op nationaal niveau willen handhaven.
- Bij een D+C visum wordt van de vreemdeling verlangd dat hij bij afgifte een medische reisverzekering met voldoende dekking (€ 30 000) in Nederland kan overleggen. Bij een D-visum wordt bij de aanvraag van een verblijfsvergunning beziens of betrokkene voldoende verzekerd is voor ziektekosten. Het is niet zonder meer duidelijk wat nu wordt verlangd van een aanvrager van een D-visum met circulatierecht. Mogelijk dienen hierover nadere regels te worden gesteld.

b) Handhaafbaarheid

Controle van de maximale termijn van circuleren (3 maanden binnen een termijn van 6 maanden) is lastig te handhaven. Echter, dat geldt nu ook al bij de verblijfsvergunning.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Nederland staat positief tegenover de voorstellen. Het wegnemen van belemmeringen bij de circulatie van onderdanen van derde landen die voor langere duur in een lidstaat kunnen verblijven, verdient te worden ondersteund. De uitwerking van de voorstellen kan leiden tot een betere harmonisering in de uitvoeringspraktijk.

De invoering van een D-visum met circulatierecht heeft voor zover kan worden overzien geen negatieve consequenties voor het Nederlandse Modern Migratiebeleid met betrekking tot de Toegang en Verblijf-procedure (TEV). Bij deze procedure wordt een vreemdeling in het bezit gesteld van een D-visum dat 3 maanden geldig is. Binnen de geldigheidsduur van dat D-visum dient betrokkene Nederland in te reizen om vervolgens binnen 10 dagen in het bezit te worden gesteld van een verblijfsvergunning voor het beoogde verblijfsdoel. Tussentijdse circulatie in het Schengengebied met een geldig D-visum heeft vanuit dit oogpunt geen consequenties.

De Nederlandse inzet zal gericht zijn op de volgende punten:

- Voor Nederland blijft het uitgangspunt dat een vreemdeling na inreis met een D-visum per ommegaande een aanvraag voor een verblijfsvergunning indient. Nederland vindt het niet wenselijk dat men eerst gebruik maakt van het circulatierecht en pas tegen het eind van de drie maanden zich in Nederland meldt voor een verblijfsvergunning. In dit kader zal Nederland verduidelijkende vragen stellen over de aanmelding en registratie van de vreemdeling (in welke lidstaat moet de aanmelding plaatsvinden, wordt dit geregistreerd, op welke wijze wordt de lidstaat die het D-visum heeft afgegeven hiervan op de hoogte gesteld?).
- Een belangrijk uitgangspunt voor Nederland is dat D-visa met circulatierecht in de toekomst in het VIS geregistreerd dienen te worden. D-visa worden, in tegenstelling tot C-visa, thans niet in het VIS geregistreerd. Als de voorstellen het niet langer mogelijk maken om D+C-visa af te geven, betekent dit dat niet langer visumgegevens in het VIS worden geregistreerd, terwijl er wel eenzelfde recht wordt gegeven, namelijk het recht om binnen de maximale termijn te circuleren (3 maanden binnen een termijn van 6 maanden). Indien registratie van een D-visum met circulatierecht niet in het VIS wordt bewerkstelligd, voorziet Nederland implicaties met betrekking tot de handhaving en de volledige toepassing van biometrie.
- Aanpassing van de regelgeving dient niet met zich mee te brengen dat een eventueel bezwaar van een andere lidstaat de afgifte van een D-visum door Nederland in de weg kan staan. Dit zou inhouden dat de afgifte van een D-visum met territoriale beperking tot de mogelijkheden behoort.