

Vergaderjaar 2013–2014

21 501-20

Europese Raad

Nr. 818

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2013

Hierbij stuur ik u, mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, een overzicht van de stand van zaken in de trajecten voor visumliberalisatie van de landen van het Oostelijk Partnerschap, evenals een appreciatie van de meest recente voortgangsrapportages van de Europese Commissie die op 15 november jl. werden gepresenteerd (in bijlage)¹. Hiermee doe ik mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg over de Raad Buitenlandse Zaken van 14 november jl. gestand. Met deze brief wordt eveneens tegemoet gekomen aan de toezegging van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van het Algemeen Overleg van 3 oktober jl. (Kamerstuk 32 317, nr. 195) voor een overzicht van de stand van zaken van visumtrajecten in Oostelijk Partnerschapsverband.

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Stand van zaken visumliberalisatietrajecten Oostelijk Partnerschap

Bij de oprichting van het Oostelijk Partnerschap tussen de EU en zes Oostelijke nabuurschapslanden (Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland) in 2009 is afgesproken dat met deze landen zal worden gewerkt aan het versterken van de mobiliteit voor onderdanen², met visumliberalisatie als lange-termijndoelstelling. Wederzijdse contacten zijn een belangrijk onderdeel in het proces van politieke en economische toenadering van deze landen tot de EU. Visumvrijheid draagt ook bij aan het versterken van het economisch verkeer met deze landen. Als grote investeerder in de regio ligt hier ook een belang voor Nederland. Het kabinet onderschrijft de afspraken in Oostelijk Partnerschapsverband op het gebied van mobiliteit. Partnerlanden moeten wel aan strikte eisen voor visumliberalisatie voldoen, alvorens een besluit kan worden genomen de visumplicht op te heffen. Als landen hebben aangetoond te willen hervormen en aan alle afgesproken voorwaarden voldoen, kunnen zij op Nederlandse steun rekenen. Besluitvorming vindt plaats volgens de gewone wetgevingsprocedure door het Europees Parlement en de Raad, met gekwalificeerde meerderheid.

De eisen waaraan het land in kwestie moet voldoen, worden vastgelegd in Visumliberalisatie-actieplannen (VLAPs), die bestaan uit vier «blokken»: 1) documentveiligheid, inclusief biometrie; 2) illegale migratie, inclusief terug- en overname; 3) openbare orde en nationale veiligheid; 4) externe betrekkingen en fundamentele rechten. Alle benchmarks van een VLAP dienen te worden vervuld, inclusief implementatie. Er worden twee fasen onderscheiden in het traject: de eerste fase is gericht op het creëren van het benodigde wettelijke, beleidsmatige en institutionele kader, de tweede fase op effectieve en duurzame implementatie hiervan. Hierbij zijn de criteria leidend, niet het tijdsplan. Naast implementatie van de benchmarks in het VLAP dient ook sprake te zijn van een positieve *impact assessment*, waaruit blijkt dat er geen sprake is van onaanvaardbare risico's op het gebied van illegale migratie, nationale veiligheid en openbare orde. De Europese Commissie voert deze analyse uit vóór de overgang van een land naar de tweede fase van het visumliberalisatietraject.

Op dit moment bevinden drie van de landen van het Oostelijk Partnerschap zich in een traject voor visumliberalisatie, te weten Moldavië, Oekraïne en Georgië. Zoals toegezegd aan de Kamer in het algemeen overleg Raad Buitenlandse Zaken van 14 november jl. volgt hieronder voor ieder van deze drie landen een korte beschrijving van de huidige stand van zaken en de appreciatie van het kabinet van de meest recente voortgangsrapportages van de Commissie, die op 15 november jl. werden gepresenteerd. Voor Moldavië betreft dit het vijfde voortgangsrapport, voor Oekraïne het derde en voor Georgië het eerste. Dit maakt meteen inzichtelijk in welke fase van het visumliberalisatietraject deze landen zich bevinden. Moldavië is het verst gevorderd en het enige land in de tweede fase. Voor geen van deze landen is besluitvorming voorzien voorafgaand aan de Top van het Oostelijk Partnerschap, op 28 en 29 november in Vilnius. Wel zal de gemaakte voortgang in de Eindverklaring van de Top worden benoemd en verwelkomd.

Moldavië

Met Moldavië is reeds in 2007 een visumfacilitatieovereenkomst gesloten, evenals een terug- en overnameovereenkomst, die sinds januari 2008 van kracht zijn. Implementatie verloopt naar tevredenheid en Moldavië heeft

² Zie Kamerbrief van 7 oktober 2011 over EU-visumbeleid voor de naaste bureaus van de Unie; Kamerstuk 21 501-02, nr. 1096

de visumplicht voor onderdanen uit EU-lidstaten al afgeschaft. Sinds juni 2010 wordt met Moldavië een visumdialoog gevoerd en in januari 2011 is het VLAP voor Moldavië gepresenteerd. Na het derde voortgangsrapport en de *impact assessment* bekrachtigde de Raad in november 2012 de conclusie van de Commissie dat Moldavië voldeed aan de voorwaarden voor overgang naar fase twee.

In het vijfde voortgangsrapport prijst de Commissie de goede samenwerking met Moldavië en de voortvarende wijze waarop de autoriteiten de uitgebreide en gedetailleerde eisenlijst hebben opgepakt en uitgevoerd. Ook in de implementatiefase is dit onveranderd gebleven. De Commissie stelt dat de visumdialoog met Moldavië een effectief instrument is gebleken voor het bevorderen van ingrijpende en verstrekkende hervormingen op het terrein van justitie en binnenlandse zaken. Dit heeft een positieve impact gehad, zo concludeert de Commissie, op het gebied van de rechtsstaat en justitiële hervorming. De Commissie noemt de voortgang van Moldavië in de afgelopen drie jaar, in alle blokken van het VLAP, solide en effectief. De Commissie tekent hierbij aan dat de spoedige inwerkingtreding van de zogenaamde noodremprocedure de integriteit van het visumliberalisatieproces zal beschermen en zal waarborgen dat, in laatste instantie, visumvrij reizen niet zal leiden tot onregelmatigheden of misbruik.

De Commissie concludeert dat sinds het vorige voortgangsrapport Moldavië de benodigde voortgang heeft geboekt om effectieve en duurzame implementatie van de resterende hervormingen te waarborgen. Alle vereiste maatregelen uit de vorige rapportage zijn genomen, waarmee het beleids- en wettelijke kader, de institutionele en organisatorische elementen en de implementatie van de procedures binnen de vier blokken, in lijn zijn met Europese en internationale standaarden. De Commissie is hiermee van mening dat Moldavië aan alle gestelde vereisten voldoet. De Commissie geeft hierbij te kennen op korte termijn een wetsvoorstel te zullen indienen om Moldavië toe te voegen aan de lijst van landen met visumvrijstelling.

Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat de inspanningen van Moldavië lof verdienen. In korte tijd hebben de autoriteiten veel weten te bereiken. De vele aanbevelingen zijn door Moldavië opgepakt en in voldoende mate uitgevoerd. Het kabinet verwelkomt de conclusie van de Commissie dat het werk hier niet stopt en dat ook de monitoring van de voortgang zal worden voortgezet. Het kabinet kan zich vinden in de conclusie van de Commissie dat Moldavië heeft voldaan aan de gestelde voorwaarden in alle vier blokken. Het kabinet tekent daarbij aan dat naast het vervullen van de vereisten, ook een positief *impact assessment* van belang is voor een positief besluit ten aanzien van visumliberalisatie. De Commissie maakt duidelijk dat met de opvolging van de aanbevelingen uit de *impact assessment* die is uitgevoerd tussen de eerste en tweede fase, de risico's afdoende zijn afgedekt en dat geen buitensporige negatieve gevolgen worden verwacht van een besluit tot het opheffen van de visumplicht. Het kabinet merkt hierbij op dat er ten aanzien van Moldavië op dit moment geen problemen zijn met illegaliteit of terug- en overname. Desalniettemin acht het kabinet de verwijzing van de Commissie naar het belang van de noodremprocedure terecht. Ook nadat landen zijn toegevoegd aan de lijst van visumvrije landen, moet het mogelijk zijn om in specifieke omstandigheden de visumliberalisatie tijdelijk op te schorten zodat direct maatregelen kunnen worden genomen om de problemen aan te pakken. Het kabinet is dan ook tevreden dat deze nieuwe Europese noodremprocedure naar verwachting spoedig in werking zal treden. Het kabinet ziet het aangekondigde voorstel van de Commissie voor visumliberalisatie tegemoet.

Oekraïne

In januari 2008 zijn de visumfacilitatie- en terug- en overnameovereenkomst met Oekraïne in werking getreden. Oekraïne heeft de visumplicht voor EU-burgers reeds afgeschaft en de uitvoering van de visumfacilitatieovereenkomst alsmede terug- en overname verlopen zonder noemenswaardige problemen. De visumdialoog met Oekraïne is van start gegaan in oktober 2008. In november 2010 werd het VLAP gepresenteerd aan Oekraïne, waarop inmiddels drie voortgangsrapporten zijn gevolgd die een oordeel vellen over de voortgang op de gestelde benchmarks.

In haar derde voortgangsrapport stelt de Commissie dat de Oekraïne substantiële voortgang heeft geboekt in alle vier de blokken van het VLAP. De Commissie signaleert echter nog een aantal voorname eerste fase vereisten waaraan nog niet is voldaan. Zo dient het gebruik van vingerafdrukken als een verplicht kenmerk van paspoorten nader te worden verduidelijkt in de wet. Ook dienen op het gebied van asiel aanpassingen te worden gedaan in het bijzonder ten aanzien van bescherming en medische zorg voor asielzoekers. Op het gebied van anti-corruptie is verdere versterking van wetgeving noodzakelijk en ook het wetgevend kader met betrekking tot anti-discriminatie moet verder worden versterkt om adequate wettelijke bescherming te bieden tegen discriminatie in lijn met Europese en internationale standaarden. Eveneens dient nadere informatie te worden verstrekt over de voorziene stappen op het gebied van dataprotectie.

Het kabinet deelt het oordeel van de Commissie dat Oekraïne in het afgelopen jaar belangrijke voortgang heeft geboekt. Het kabinet is het met de Commissie eens dat verdere voortgang op verscheidene terreinen nodig is om een overgang naar de implementatiefase te rechtvaardigen. Daarbij noemt het kabinet ook de antidiscriminatiwet die in de huidige vorm niet aan de Europese eisen voldoet, vooral waar het seksuele oriëntatie en bewijslast betreft. Voor overgang naar fase twee zal een vierde rapport nodig zijn dat afdoende voortgang op de openstaande punten aantoont, alsmede de presentatie van een *impact assessment* van de Commissie, waar onder andere de verwachte gevolgen op het gebied van illegale migratie deel van uit zullen maken.

Georgië

De EU voert sinds juni 2012 een visumdialoog met Georgië, nadat in maart 2011 een visumfacilitatie- en terug- en overnameovereenkomst in werking traden. De tenuitvoerlegging van deze overeenkomsten verloopt goed. Het VLAP voor Georgië werd in februari 2013 aan de autoriteiten gepresenteerd. Georgië staat dus nog aan het begin van het traject naar visumliberalisatie.

In de eerste voortgangsrapportage over de uitvoering van het VLAP van Georgië stelt de Commissie dat Georgië goede voortgang boekt in de uitvoering van de eerste fase benchmarks. Het kader van wetgeving en beleid voor documentveiligheid en geïntegreerd grensbeheer is reeds in gevorderd stadium. Ook de uitvoering van de benchmarks ten aanzien van migratiebeheer, asiel, openbare orde en veiligheid, en externe betrekkingen en fundamentele rechten verloopt naar tevredenheid. Met name op de blokken drie en vier was nog een hoop werk te verzetten. De Commissie moedigt de Georgische autoriteiten aan door te gaan op de ingeslagen weg. Het kabinet sluit zich hierbij aan.

Visumfacilitatieovereenkomsten

De overige landen van het Oostelijk Partnerschap: Armenië, Azerbeidzjan en Wit-Rusland, hebben op dit moment nog geen concreet vooruitzicht op visumliberalisatie. Hier is nog sprake van trajecten voor visumfacilitatie en

terug- en overnameovereenkomsten. In een visumfacilitatieovereenkomst worden specifieke afspraken gemaakt over versoepelde afgifte van visa voor bepaalde *bona fide* (beroeps)groepen zoals wetenschappers, zakenmensen en mensenrechtenverdedigers. De afspraken hebben betrekking op verlaagde visumkosten, vereenvoudigde documentatieverplichtingen en snelle behandeling van visumaanvragen. Zoals gebruikelijk in de context van het Oostelijk Partnerschap, worden bij overeenkomsten voor visumfacilitatie, ook terug- en overnameovereenkomsten getekend, die vervolgens tegelijkertijd in werking treden.

Met *Armenië* is in december 2012 een visumfacilitatieovereenkomst getekend, de terug- en overnameovereenkomst in april 2013. Voor de visumfacilitatieovereenkomst is aan EU-zijde de vereiste wetgevingsprocedure afgerond. Na afronding van de procedures aan Armeense zijde en na afronding van de procedures voor de terug- en overnameovereenkomst, zullen beide overeenkomsten op het zelfde moment in werking treden.

Het traject voor visumfacilitatie met *Azerbeidzjan* nadert nu zijn afronding. Het is voorzien dat de overeenkomst getekend wordt tijdens de Oostelijk Partnerschapstop van 28 en 29 november jl. in Vilnius. Ook met Azerbeidzjan zal een terug- en overnameovereenkomst worden getekend, waarna beide overeenkomsten op hetzelfde moment in werking zullen treden.

Voor *Wit-Rusland* is aan de Commissie een onderhandelingsmandaat voor een visumfacilitatieovereenkomst en een terug- en overnameovereenkomst verleend. Er vinden op dit moment echter geen onderhandelingen plaats.