

Vergaderjaar 2024–2025

32 317

JBZ-Raad

Nr. 971

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2025

Hierbij stuur ik, tevens als Minister van Asiel en Migratie, u de kabinetsappreciatie toe van het zevende rapport van de Europese Commissie inzake visumliberalisatie en het opschortingsmechanisme.

De Europese Commissie heeft conform Europese regelgeving op 6 december 2024 het zevende rapport uitgebracht in het kader van het opschortingsmechanisme voor visumvrijstelling. Het rapport zet uiteen in hoeverre Georgië, Oekraïne, Kosovo, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië nog steeds aan de vereisten voor visumliberalisering voldoen. De Commissie gaat in dit rapport ook in op visumvrije landen met burgerschapsregelingen voor investeerders, en een aantal Latijns-Amerikaanse landen. De gegevens in dit rapport hebben betrekking op kalenderjaar 2023. Daarnaast heeft de Commissie een aantal aanvullende relevante en actuele ontwikkelingen meegenomen, waaronder recente ontwikkelingen in Georgië.

Het rapport betreft de negen landen die de dialogen over visumliberalisering volgens de visum-roadmaps (voor kandidaat-lidstaten in de Westelijke Balkan) en visum-actieplannen (voor drie landen van het Oostelijk Partnerschap, inmiddels ook kandidaat-lidstaten) succesvol hebben afgerond. Dit resulteerde in opheffing van de visumplicht voor Noord-Macedonië, Montenegro en Servië in 2009, voor Albanië en Bosnië en Herzegovina in 2010, voor Moldavië in 2014, voor Georgië en Oekraïne in 2017 en voor Kosovo in 2024. Dit rapport bevat derhalve een eerste analyse van de naleving door Kosovo van de vereisten voor visumliberalisatie.

De Commissie blijft tussentijds de vervulling van de voorwaarden voor visumliberalisering monitoren onder andere door middel van dialogen tussen de EU en van de visumplicht vrijgestelde landen. Voor de Westelijke Balkanlanden, Georgië, Moldavië en Oekraïne vindt dit toezicht ook plaats door middel van regelmatige voortgangsrapportages en, in voorkomend geval, onderhandelingen over toetreding tot de EU. Het

kabinet onderschrijft de conclusie van de Commissie dat het toetredingsproces van Georgië *de facto* tot stilstand is gekomen door de negatieve acties van de Georgische autoriteiten.

Inhoud van het rapport

Net als in de eerdere edities van het jaarlijkse opschortingsmechanisme-rapport focust de Commissie zich op de benchmarks voor visumvrijstelling waar verdere monitoring gewenst is en waar actie op ondernomen moet worden om duurzame vooruitgang te boeken. Dit zevende rapport evalueert de maatregelen die door de Westelijke Balkan- en Oostelijk partnerschapslanden zijn genomen op het gebied van migratie, asiel, terugkeersamenwerking, justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid. Deze worden in het rapport voor elk land uitgewerkt. Tot slot volgen er voor elk land een aantal nieuwe aanbevelingen op basis van de bevindingen van het afgelopen jaar.

Voor de Westelijke Balkanlanden die langer dan zeven jaar visumvrij zijn, en Moldavië, bouwt het rapport verder op de lopende implementatie van het EU Actieplan om irreguliere migratie via de Westelijke Balkanroute aan te pakken. Het EU Actieplan vormde o.a. een reactie op de sterke toename van irreguliere migratie via deze route in 2022. Deze toename kon deels verklaard worden door het uitblijven van harmonisatie van het EU-visumbeleid door deze landen. De stappen die hier sindsdien op zijn gezet, hebben volgens de Commissie bijgedragen aan een afname van bijna een derde van de irreguliere migratie via de Westelijke Balkanroute in 2023 in vergelijking met 2022, en aan een verdere afname van 79%¹ over de eerste negen maanden van 2024 in vergelijking met dezelfde periode in 2023. De Commissie oordeelt verder dat Albanië, Bosnië en Herzegovina, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië en Servië maatregelen hebben genomen om de meeste aanbevelingen van de Commissie op te volgen. Echter, voornamelijk op het gebied van georganiseerde misdaad, terugkeer- en overname en visumharmonisatie dienen extra stappen te worden gezet.

Voor Georgië, Oekraïne en Kosovo, die allen minder dan zeven jaar visumvrij zijn, geeft het rapport een meer gedetailleerde beoordeling van maatregelen die zijn genomen om ervoor te zorgen dat blijvend aan de benchmarks voor visumvrijstelling wordt voldaan. Ondanks de Russische agressie tegen Oekraïne, en de zware omstandigheden waar het land zich in bevindt sinds 24 februari 2022, heeft Oekraïne stappen gezet om eerdere aanbevelingen van de Commissie op te volgen. Verdere inspanningen zijn nodig op het gebied van visumharmonisatie, georganiseerde misdaad en corruptie. Ook Kosovo heeft actie ondernomen naar aanleiding van de eerdere aanbevelingen van de Commissie, maar moet nog extra stappen zetten op het gebied van visumharmonisatie, terugkeer- en overname, het rechtssysteem en de bescherming van minderheden.

Gelet op de recente ontwikkelingen in Georgië, spreekt de Commissie daarentegen voor wat betreft Georgië over mogelijke activering van het visumopschortingsmechanisme. Georgië dient op korte termijn dringend maatregelen te nemen om de aanbevelingen van de Commissie op te volgen om dit te voorkomen. Met name op het gebied van de bescherming van de grondrechten wordt actie verwacht, zoals het intrekken van wetgeving die indruist tegen het beginsel van non-discriminatie, en fundamentele rechten en vrijheden beperkt. Op 27 januari jl. kondigde de Commissie aan de visumfacilitatieovereenkomst met Georgië gedeeltelijk op te schorten, zodat lidstaten op basis van hun

¹ Volgens voorlopige gegevens zoals genoemd in het 7^{de} rapport

nationale competitie houders van diplomatieke- en dienstpaspoorten weer visumplichtig kunnen maken.

Alle landen die in het rapport worden behandeld blijven achter voor wat betreft harmonisatie van het visumbeleid, hetgeen een verhoogd risico op irreguliere migratie en veiligheidsrisico's voor de EU met zich meebrengt. Alle negen landen die in het rapport worden behandeld, worden dringend verzocht om hun lijst van visumplichtige nationaliteiten in lijn te brengen met de lijst van visumplichtige onderdanen van derde landen van de EU. Vijf van de negen landen hebben in het afgelopen jaar in meer of mindere mate stappen gezet om hun lijst van visumvrije nationaliteiten verder in lijn te brengen met de lijst van de EU (Kosovo, Albanië, Bosnië en Herzegovina, Noord-Macedonië en Servië). Er is nog slechts één land visumvrij voor Noord-Macedonië, dat visumplichtig is voor de EU (Turkije) in tegenstelling tot 25 landen die visumvrij zijn voor Georgië, maar visumplichtig zijn voor de EU. Ook Oekraïne, Kosovo en Servië moeten nog een aanzienlijk aantal stappen zetten om het visumbeleid te harmoniseren (tot 16 visumvrije landen die visumplichtig zijn voor de EU).

In navolging op de nieuwe aanpak die is uiteengezet in het wetgevingsvoorstel van de Commissie over de herziening van het opschortingsmechanisme, behandelde het zesde rapport al andere geografische gebieden buiten de buurlanden van de EU. De Commissie koos er destijds voor visumvrije landen met burgerschapsregelingen voor investeerders (zgn. gouden paspoortregelingen) te behandelen. Het zevende rapport behandelt naast die landen ook een aantal Latijns-Amerikaanse landen, vanwege het toenemende aantal ongegronde asielaanvragen uit die regio die in Europese lidstaten worden ingediend.

Noord-Macedonië en Montenegro hebben in 2023 geen gouden paspoorten afgegeven. De Commissie benadrukte nogmaals dat de landen er streng op moeten toezien dat de regelingen niet gebruikt mogen worden om de visumprocedure te omzeilen, en daarmee de grondige beoordeling van individuele migratie- en veiligheidsrisico's. Voor wat betreft de gouden paspoortregelingen in de Oost-Caribische eilandstaten bleef het aantal succesvolle aanvragers stijgen, terwijl afwijzingen over het algemeen laag bleven. De Commissie heeft haar samenwerking met de vijf Oost-Caribische eilandstaten² dan ook voortgezet om due diligence- en degelijke screeningsprocedures binnen deze regelingen te verbeteren, waaronder in januari 2024 een vergadering met de Minister-Presidenten van de eilandstaten en een daarop aansluitende technische missie. Begin 2024 ondertekenden de eilandstaten een Memorandum van Overeenstemming om de veiligheidsrisico's van hun burgerschapsregelingen voor de EU te verminderen. Zo werd het minimumbedrag voor investeringen geharmoniseerd naar 200.000 USD, en zijn er afspraken gemaakt over transparantie, informatiedeling, screening- en verificatieprocedures en de oprichting van een regionale regelgevende autoriteit.

De Commissie geeft aan de situatie opnieuw te beoordelen zodra het herziene visumopschortingsmechanisme³ wordt aangenomen en zal daarbij de algehele relaties tussen de EU en de betrokken derde landen, evenals de bredere politieke context daarin mee te nemen.

Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, verzochten de Commissie om in het rapport ook aandacht te besteden aan Latijns-Amerika, in verband met een toenemend aantal asielaanvragen afkomstig uit deze regio die in Europese lidstaten worden ingediend. Ongeveer 20 procent

² Antigua and Barbuda, Dominica Grenada, Saint Kitts and Nevis, and Saint Lucia

³ BNC-fiche november 2023: Herziening opschortingsmechanisme voor visumvrije derde landen

(meer dan 1,2 miljoen) van de tussen 2015 en 2023 ingediende asielaanvragen in de EU, kwamen van visumvrije derdelanders. Asielaanvragen uit Latijns-Amerika zijn goed voor de helft van deze aanvragen (ongeveer 600.000) en vertonen een stijgende trend. In 2023 werden 168.580 aanvragen ingediend door onderdanen van de vijftien betrokken landen, vergeleken met 119.265 aanvragen in 2022. Dit is een stijging van meer dan 40% in één jaar. Binnen Schengengebied laten Venezuela, Colombia en Peru de grootste toename zien, gevolgd door Honduras, Nicaragua en El Salvador. De andere landen vertonen geen zorgwekkende stijgingen. De Commissie zal, samen met de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO), de betrokken landen in de regio raadplegen om informatie uit te wisselen, grensmaatregelen te ondersteunen en bewustwording te vergroten. De uitvoering van deze maatregelen wordt gemonitord, met het oog op de mogelijke activering van het visumopschortingsmechanisme bij een significante toename van onregelmatige migratie.

Appreciatie

Algemeen

Net als de Commissie beschouwt het kabinet visumliberalisatie, en daaraan gekoppelde monitoring, als een effectief instrument om hervormingen aan te jagen, de veiligheid van het Schengengebied te waarborgen, en samenwerking te bevorderen met derde landen op belangrijke gebieden zoals openbare orde en veiligheid, migratie en economie. Daarnaast versterkt visumliberalisatie de handels- en intermenselijke contacten. Visumliberalisatie is echter niet vrijblijvend. De essentiële randvoorwaarde hiervoor is dat de landen die in aanmerking willen komen voor visumliberalisatie blijvend aan alle strenge eisen moeten voldoen die hieraan worden gesteld. Ook is het noodzakelijk dat deze landen zich blijven inzetten tegen ongewenste effecten van visumliberalisatie, zoals misbruik van visumliberalisatie ten behoeve van asiel, irregulier verblijf en/of grensoverschrijdende criminaliteit en dit voortvarend wordt tegengegaan. Daar hoort bij dat de Commissie er strikt op toeziet dat de landen ook na afschaffing van de visumplicht aan de voorwaarden blijven voldoen. Nederland heeft herhaaldelijk gewezen op het belang van deze randvoorwaarden, ziet hier nauwgezet op toe, en zal de Commissie verzoeken actie te ondernemen wanneer het kabinet dat wenselijk acht.

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het zevende rapport en is van mening dat voor wat betreft de Westelijke Balkan en het Oostelijk Partnerschap een volledig beeld wordt geschetst van de verschillende trends op het gebied van asielaanvragen en weigeringen aan de (buiten)grens, evenals aangaande politieke en justitiële samenwerking, openbare orde en veiligheid. Het kabinet beschouwt voortgang op door de Europese Commissie gesignaleerde aanbevelingen cruciaal en ziet de bestaande dialogen en ondersteuningsprogramma's, ook in het kader van het EU uitbreidingsproces, als essentieel om de gewenste resultaten te bereiken. Als onderdeel van de hervormingsagenda onder het Groeiplan voor de Westelijke Balkan, hebben partners uit de Westelijke Balkan zich gecommitteerd om hervormingen gerelateerd aan de *Fundamentals* (o.a. democratie, rechtsstaat, openbaar bestuur, migratie, functionerende markteconomie) door te voeren waaronder concrete toezeggingen op de afstemming van het visumbeleid. Servië, Kosovo, Albanië en Montenegro committeren zich aan het verder harmoniseren van hun visumbeleid met dat van de EU. Voor Bosnië en Herzegovina is nog geen hervormingsagenda overeengekomen. Toetreding van de Westelijke Balkanlanden wordt tevens gestimuleerd door het Western Balkan Return Mechanism (WBRM), dat zich richt op het vergroten van de

capaciteit van de autoriteiten van de Westelijke Balkan partners op het gebied van de ontwikkeling en de uitvoering van terugkeeractiviteiten. Dit kan bijvoorbeeld gaan om samenwerking (met derde landen) met betrekking tot de identificatie van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en de afgifte van de benodigde reisdocumenten (laissez passers). Met de verlenging van het WBRM tot 2029 wordt verder gebouwd aan een effectief terugkeermechanisme.

Naar aanleiding van het zesde rapport gaf het kabinet aan dat het graag zou zien dat de Commissie in haar monitoring uitgebreider stilstaat bij de visumvrije landen waar sprake is van een toename in irreguliere migratie, zoals landen in Latijns-Amerika. Nederland heeft derhalve bij de Commissie de wens kenbaar gemaakt om relevante trends en ontwikkelingen buiten de directe buurlanden op te nemen in volgende rapportages. Ondanks dat de asieliinstroom uit Latijns-Amerika t.o.v. de totale asieliinstroom in Nederland een klein aandeel is, zijn deze aanvragen belastend in verband met de complexiteit en druk op de keten. Het kabinet waardeert dus dat hier opvolging aan is gegeven maar ziet graag dat in een volgende editie van het rapport uitvoeriger wordt gerapporteerd over deze regio.

Hoewel een aantal landen voorzichtig vooruitgang hebben geboekt, blijft het bestaande gebrek aan visumharmonisatie een van de grootste zorgen in het algemeen. In dit opzicht zijn ook de seizoensgebonden visumvrijstellingen voor toerisme of arbeid zorgwekkend. Nederland heeft de Commissie eerder verzocht in te gaan op het misbruik van de seizoensgebonden visumvrijstelling voor toerisme of arbeid. Hier is geen gehoor aan gegeven en Nederland zal dit dan ook blijven benadrukken bij de Commissie.

Georgië

Het kabinet verwelkomt het sterke signaal dat de Commissie in dit zevende rapport afgeeft aan Georgië (GEO), door GEO aan te bevelen om dringend en op korte termijn verdere maatregelen te nemen om mogelijke activering van het opschortingsmechanisme te voorkomen. Nederland vindt het geweld tegen demonstranten, journalisten en de arrestaties van politici onacceptabel en pleitte in reactie hierop dan ook voor gedeeltelijke opschorting van het *Visa Facilitation Agreement (VFA)*, zodat lidstaten houders van Georgische diplomatieke paspoorten op nationaal niveau visumplichtig kunnen maken.⁴ Op 27 januari jl. werd het voorstel van de Commissie om de VFA met Georgië gedeeltelijk op te schorten, aangenomen. De publicatie van de bijbehorende richtsnoeren zijn op 18 februari jl. gepubliceerd. Op 14 april jl. heeft Nederland, in Benelux verband, de visumplicht ingesteld voor houders van Georgische diplomatieke en dienstpaspaspoorten. Hoewel een uniforme aanpak gewenst is, en Nederland hier in EU-verband ook op inzet, is de verwachting dat enkele lidstaten het besluit niet zullen uitoefenen. Het kabinet erkent daarnaast ook dat het instellen van een visumplicht voor diplomatieke paspoorthouders tot op zekere hoogte een symbolische stap is, aangezien deze groep uiteindelijk op een regulier paspoort visumvrij naar Schengen kan afreizen. De situatie in Georgië wordt nauwlettend gevolgd. Inzet op de activering van het opschortingsmechanisme binnen de daarvoor bestemde EU-gremia is een serieuze optie, en het kabinet kan besluiten daartoe over te gaan.

⁴ Zie geannoteerde agenda voor de Raad Buitenlandse Zaken van 27 januari 2025, Kamerstuk 21 501-02 nr. 3004

Burgerschapsregelingen voor investeerders (gouden paspoort-regelingen)

Het kabinet is het met de Commissie eens dat gouden paspoortregelingen risico's meedragen op het gebied van veiligheid en corruptie en daarom vermeden dienen te worden. Het doel van visumvrijstelling is het faciliteren van people-to-people contacten tussen de EU en het derde land in kwestie. Voorkomen dient te worden dat onderdanen van visumplichtige landen in staat worden gesteld om het EU visumproces te omzeilen door het verkrijgen van burgerschap.

De goudenpaspoortregelingen van de voornamelijk Oost-Caribische landen die aan bod komen in het rapport baart het kabinet zorgen. Het kabinet ziet daarom graag dat de Oost-Caribische eilandstaten, Montenegro en Noord-Macedonië de burgerschapsregelingen afschaffen, om de veiligheid van het Schengengebied te kunnen waarborgen. Het kabinet onderkent daarentegen ook dat de Oost-Caribische landen economisch sterk afhankelijk zijn van deze regelingen en dat een algehele afschaffing, in ieder geval op korte termijn, niet in het verschiet ligt. Het is daarom van belang dat de Commissie de monitoring van deze landen voortzet en de dialoog met hen intensiveert om tot langdurige oplossingen te komen. Het kabinet prijst de Commissie voor wat betreft de voortgang die is geboekt en de afspraken die zijn gemaakt naar aanleiding van de gesprekken op hoog niveau in januari 2024.

Het kabinet verwelkomt de expliciete aandacht voor gouden paspoortregelingen in het rapport, vooruitlopend op de herziening van het visumop-schortingsmechanisme, waar deze regelingen als expliciete opschortingsgrond zijn opgenomen. In aanloop naar de opschorting van de visumvrijstelling van Vanuatu in 2022 (naar aanleiding van de goudenpaspoortregeling van het land) bleek het proces tijdrovend en complex. Het kabinet verwelkomt dan ook de toevoeging van gouden paspoortregelingen als een afzonderlijke opschortingsgrond in het Commissievoorstel voor de herziening van het opschortingsmechanisme en heeft hier in Europees verband ook herhaaldelijk op ingezet. De toezegging van de Commissie om haar beoordeling aan te passen op basis van het herziene mechanisme, zodra deze wordt aangenomen, wordt dan ook ondersteund door het kabinet.

Harmonisatie visumbeleid

In 2022 bleek dat toegenomen migratiestromen via de Westelijke Balkanroute deels wordt veroorzaakt door gebrekkige visumharmonisatie. Visumharmonisatie is dan ook al jaren een prioriteit van het kabinet en Nederland blijft hier in bilaterale contacten, en in EU-verband onverminderd op aandringen. Inmiddels hebben een aantal landen hervormingen doorgevoerd op dit gebied. Dit laat zien dat verhoogde betrokkenheid en outreach op alle niveaus effectief kan zijn voor het aanjagen van hervormingen op dit gebied. Het kabinet verwelkomt deze stappen in de goede richting.

Tegelijkertijd blijft irreguliere migratie een belangrijke uitdaging voor de EU en moeten er door alle landen die in het rapport worden behandeld nog aanzienlijke stappen worden gezet op het gebied van visumharmonisatie. De voortgang op het gebied van visumharmonisatie gaat op dit moment met onvoldoende snelheid. Het kabinet zal zich daarom ook de komende periode inspannen om de huidige verschillen in het visumbeleid van visumvrijgestelde landen met dat van de EU zo spoedig mogelijk te minimaliseren. Ook binnen de daarvoor bestemde EU gremia blijft Nederland dit belang, en de link met de toetredingstrajecten, onder-

strepen en zal het kabinet ook de Commissie regelmatig bevragen op de voortgang rond dit thema. Naast het aanspreken van de betreffende landen in bilaterale contacten is het ook van belang dat de outreach op EU-niveau richting de landen op de Westelijke Balkan op dit thema doorgang blijft vinden.

In dat kader is het kabinet dan ook uitgesproken voorstander van de herziening van het visumopschortingsmechanisme voor visumvrije landen. Conform de motie van Wijngaarden en van Dijk⁵ heeft het kabinet in Europees verband dan ook herhaaldelijk het belang benadrukt om bij de herziening van het opschortingsmechanisme een opschortingsdrempel toe te voegen op het gebied van irreguliere instroom vanuit derde landen, bijvoorbeeld als gevolg van het uitblijven van harmonisatie van het visumbeleid. Op 13 maart 2023 werd een Raadspositie bereikt, deze sluit goed aan bij de Nederlandse inzet voor de herziening van het mechanisme zoals ook toegelicht in het betreffende BNC-fiche⁶. De triloog kon echter niet voor de Europese Parlementsverkiezingen worden afgerond omdat het Europees Parlement niet tijdig tot een positie kon komen. Het kabinet zal de implementatie van de herziening van het opschortingsmechanisme nauwlettend volgen en op voortgang blijven aandringen. Het kabinet verwacht dat deze herziening zal bijdragen aan versterking van de reikwijdte en effectiviteit van het opschortingsmechanisme.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

⁵ Motie van Wijngaarden en Van Dijk, december 2022, 21 501-02 nr. 2581

⁶ BNC-fiche november 2023: Herziening opschortingsmechanisme voor visumvrije derde landen