



Brussel, 22.12.2020
COM(2020) 851 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**tot vaststelling van het standpunt van de Commissie naar aanleiding van de resolutie
van het Europees Parlement van 22 oktober 2020 over de verplichtingen van de
Commissie op het gebied van visumwederkerigheid, en tot verslaglegging over de
voortgang**

I. INLEIDING

Naar aanleiding van de resolutie van het Europees Parlement van 22 oktober 2020 over de verplichtingen van de Commissie op het gebied van visumwederkerigheid overeenkomstig artikel 7 van Verordening (EU) 2018/1806 wordt in deze mededeling het standpunt van de Commissie bepaald voor de toepassing van artikel 265 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Tevens wordt verslag uitgebracht over de ontwikkelingen op het gebied van visumwederkerigheid met de Verenigde Staten sinds maart 2020, toen de vorige mededeling werd vastgesteld, en wordt gewezen op de aanhoudende inspanningen die de Commissie ondanks de COVID-19-pandemie heeft geleverd om de huidige situatie van niet-wederkerigheid aan te pakken.

De resolutie die het Europees Parlement op 22 oktober 2020 heeft aangenomen, vormt de follow-up van een mondelinge vraag die in de plenaire vergadering van het Europees Parlement van 19 oktober 2020 is besproken. Als antwoord op deze vraag herhaalde de Commissie haar standpunt dat de totstandbrenging van visumwederkerigheid voor alle lidstaten nog steeds een prioriteit voor haar is. De Commissie legde ook uit dat, wat de Verenigde Staten betreft, zij volledig blijft inzetten op een resultaatgericht proces, in nauwe coördinatie met de betrokken lidstaten, en dat uit de resultaten blijkt dat tastbare vooruitgang in de richting van volledige wederkerigheid van visumvrijstelling kan worden bereikt met de huidige aanpak, met name via volgehouden inspanningen en gezamenlijke diplomatieke contacten. In de resolutie stelt het Europees Parlement dat de Commissie *“wettelijk verplicht is een gedelegeerde handeling vast te stellen – waarbij de visumvrijstelling tijdelijk wordt opgeschort voor de onderdanen van derde landen”* die de visumplicht niet hebben opgeheven voor burgers van bepaalde lidstaten – binnen een periode die op 12 april 2016 is verstreken. In de praktijk heeft dit alleen betrekking op de Verenigde Staten, aangezien de burgers van Bulgarije, Cyprus, Kroatië en Roemenië nog steeds een visum nodig hebben wanneer zij naar de Verenigde Staten reizen. Voorts verzoekt het Europees Parlement de Commissie op basis van artikel 265 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie uiterlijk twee maanden na de datum van aanneming van de resolutie de vereiste gedelegeerde handeling vast te stellen.

II. ACHTERGROND

Op 12 april 2016 heeft de Commissie een mededeling gepresenteerd over de stand van zaken en mogelijke verdere stappen ten aanzien van de situatie van niet-wederkerigheid met een aantal derde landen op het gebied van visa¹. In die mededeling werd opgemerkt dat met de actieve steun van de Commissie een oplossing was gevonden voor verreweg de meeste gemelde gevallen van niet-wederkerigheid met derde landen². Er werd echter ook aan herinnerd dat, indien de overige derde landen de visumplicht op 12 april 2016 niet zouden

¹ COM(2016) 221 final van 12 april 2016.

² De Commissie heeft in 2014 kennisgevingen inzake niet-wederkerigheidssituaties ontvangen van vijf lidstaten: Bulgarije, Cyprus, Kroatië, Polen en Roemenië. Deze kennisgevingen hadden betrekking op Australië, Brunei, Canada, Japan en de Verenigde Staten. De situaties van niet-wederkerigheid met Australië, Brunei, Canada en Japan zijn opgelost doordat volledige wederkerigheid van vrijstelling van de visumplicht is bereikt.

hebben opgeheven, de Commissie een gedelegeerde handeling zou moeten vaststellen om de visumvrijstelling voor onderdanen van die landen voor een periode van twaalf maanden op te schorten overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 van 15 maart 2001 zoals gewijzigd bij Verordening (EU) nr. 1289/2013 van 11 december 2013³. Volgens de verordening zou de Commissie tevens rekening moeten houden met de gevolgen van de opschorting van de vrijstelling van de visumplicht voor de externe betrekkingen van de EU en haar lidstaten⁴.

In de mededeling van april 2016 werd beoordeeld welke gevolgen en effecten de opschorting van de vrijstelling van de visumplicht zou hebben voor EU-burgers en -bedrijven en voor onderdanen van de betrokken derde landen, en werd het Europees Parlement en de Raad verzocht zich te beraden op de meest geschikte verdere stappen. De Commissie heeft vervolgens zes vervolgm ededelingen gepresenteerd: in juli⁵ en december⁶ 2016, in mei⁷ en december⁸ 2017, in december 2018⁹ en in maart 2020¹⁰. In de meest recente mededeling heeft de Commissie een overzicht gegeven van de stand van zaken en de te volgen koers ten aanzien van de situatie van niet-wederkerigheid met de Verenigde Staten (het enige land waarbij nog geen sprake van wederkerigheid is) die nog steeds gevolgen heeft voor onderdanen van Bulgarije, Cyprus, Kroatië en Roemenië. Ze heeft ook verslag uitgebracht over de vooruitgang van Polen, dat in november 2019 tot het visumvrijstellingsprogramma van de Verenigde Staten is toegetreden.

In de in maart 2020 gepresenteerde mededeling werd gewezen op de buitengewone situatie met betrekking tot de uitvoering van het visumbeleid wereldwijd, gezien het grote aantal visumgerelateerde maatregelen die in veel landen zijn getroffen ter bestrijding van de COVID-19-pandemie. Met ingang van 13 maart 2020 hebben de Verenigde Staten tijdelijke reisbeperkingen opgelegd voor niet-essentiële reizen van onderdanen van derde landen die, ongeacht hun nationaliteit, 14 dagen voor binnenkomst op het grondgebied van de Verenigde Staten fysiek in het Schengengebied aanwezig waren of het Schengengebied hebben bezocht¹¹. Deze beperkingen zijn op 16 maart uitgebreid tot Ierland en het Verenigd Koninkrijk¹². Aangezien deze inreisbeperkingen gebaseerd zijn op fysieke aanwezigheid in een gebied en niet op nationaliteit, kunnen zij niet worden geacht verband te houden met

³ Zie artikel 1, lid 4, van die verordening. Dezelfde verplichting is nu opgenomen in artikel 7 van Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (codificatie) (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 39), waarbij Verordening (EG) nr. 539/2001 is gecodificeerd.

⁵ COM(2016) 481 final van 12 juli 2016.

⁶ COM(2016) 816 final van 21 december 2016.

⁷ COM(2017) 227 final van 2 mei 2017.

⁸ COM(2017) 813 final van 20 december 2017.

⁹ COM(2018) 855 final van 19 december 2018.

¹⁰ COM(2020) 119 final van 23 maart 2020.

¹¹ <https://www.dhs.gov/news/2020/03/11/homeland-security-acting-secretary-chad-f-wolf-s-statement-presidential-proclamation>

¹² <https://www.dhs.gov/news/2020/03/16/department-homeland-security-outlines-new-process-americans-returning-schengen-area>

visumwederkerigheid¹³. De Europese Unie heeft soortgelijke maatregelen genomen om niet-essentiële reizen naar de Unie te beperken¹⁴.

III. RECENTE ONTWIKKELINGEN

1. Overzicht van de contacten tussen de EU en de VS en de follow-up daarvan

Hoewel het niet mogelijk was om na maart 2020 fysieke bijeenkomsten te organiseren, werd de kwestie van niet-wederkerigheid behandeld in alle relevante videoconferenties tussen de EU en de Verenigde Staten. Ze stond met name op de agenda van de vergadering van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de EU en de VS op 28 mei 2020. Ze werd tevens uitvoerig besproken tijdens de vergadering van hoge ambtenaren op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken van de EU en de VS op 15 september 2020, en tijdens de tripartiete vergaderingen (van de Commissie, de Verenigde Staten en de betrokken lidstaten) van 18 en 19 juni 2020 en 10 en 11 december 2020.

EU/VS-ministeriële vergadering op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (mei 2020)

Tijdens deze vergadering op 28 mei 2020 heeft zowel het Kroatische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie als de Commissie nogmaals gewezen op het belang het visumvrijstellingsprogramma van de VS uit te breiden tot alle EU-lidstaten. Onder verwijzing naar de vooruitgang als gevolg van de toetreding van Polen tot het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma – en het daarmee geleverde bewijs dat gezamenlijke pragmatische inspanningen op technisch en diplomatiek niveau vruchten afwerpen – werd benadrukt dat het verkrijgen van visumvrijstelling voor de vier resterende lidstaten een prioriteit blijft. Er bestond ook overeenstemming over dat, om vooruitgang te boeken, constructief moet worden voortgewerkt op basis van de op maat gemaakte werkprogramma's die door de Verenigde Staten voor elk van de vier betrokken lidstaten zijn opgesteld bij wijze van richtsnoer voor de volledige naleving van de veiligheidsvereisten van het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma.

Tripartiete vergadering in juni 2020

Op 18 en 19 juni 2020 vond een tripartiete videoconferentie over visumwederkerigheid plaats. Ze werd bijgewoond door vertegenwoordigers van de Verenigde Staten, de Commissie en de betrokken lidstaten – Bulgarije, Cyprus, Kroatië en Roemenië. De voortdurende inspanningen die in weerwil van de pandemie en de opschorting van alle niet-essentiële reizen tussen de EU en de VS werden geleverd, waren illustratief voor het belang

¹³ Op 19 maart hebben de Verenigde Staten voor de hele wereld een algemene gezondheidswaarschuwing op niveau 4 (het hoogste niveau) uitgegeven met het advies om niet te reizen. Deze waarschuwing is in de verslagperiode van kracht gebleven. Als gevolg daarvan werden de reguliere visumdiensten van de VS wereldwijd tijdelijk opgeschort. In juli zijn de Verenigde Staten begonnen met een gefaseerde hervatting van de visumdiensten, met name voor noodsituaties en kritieke missies.

¹⁴ COM(2020) 115 final van 16 maart 2020 en Aanbeveling (EU) 2020/912 van de Raad van 30 juni 2020 over de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU en de mogelijke opheffing van die beperking.

van de kwestie van visumwederkerigheid. De deelnemers bespraken hoe de gemeenschappelijke werkzaamheden in de COVID-19-context kunnen worden voortgezet en welke vooruitgang is geboekt met betrekking tot de resterende veiligheidsvereisten van het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma en de visumweigeringspercentages.

Ondanks de aanhoudende reisbeperkingen in verband met COVID-19 en de wereldwijde opschorting van de meeste Amerikaanse visumdiensten sinds maart waren er volgens de vertegenwoordigers van de Verenigde Staten geen plannen om de methode voor de berekening van de visumweigeringspercentages voor het begrotingsjaar 2020 te wijzigen. Het visumweigeringspercentage is een belangrijke wettelijke vereiste voor elk land dat wil toetreden tot het visumvrijstellingsprogramma van de VS¹⁵.

Wat de resterende veiligheidsvereisten van het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma betreft, vond een tweede ronde van besprekingen plaats over de werkprogramma's die de Verenigde Staten in 2019 specifiek voor elk van de vier betrokken lidstaten hebben opgesteld. De bespreking op basis van concrete landenspecifieke werkprogramma's werd door de betrokken lidstaten beschouwd als een verbetering ten opzichte van de vorige aanpak, die was gebaseerd op een meer algemene beoordeling van de veiligheidsvereisten. Omdat de werkprogramma's richtsnoeren bevatten die specifiek zijn voor elke lidstaat, kunnen de betrokken lidstaten zich concentreren op het voldoen aan de resterende vereisten. De programma's bevatten voorstellen voor maatregelen die deze lidstaten moeten nemen om aan de voorschriften te voldoen, zoals vermeld in de mededeling van maart 2020. De werkprogramma's werden tijdens de tripartiete vergadering herzien en de uitvoering ervan werd beoordeeld. Daarbij bleken de vier lidstaten vooruitgang op een aantal werkerterreinen te hebben geboekt, onder meer inzake de uitvoering van overeenkomsten inzake informatie-uitwisseling (namelijk de overeenkomst ter voorkoming en bestrijding van ernstige criminaliteit), waarbij gebruik wordt gemaakt van door de Verenigde Staten verstrekte informatie voor versterkte inspanningen op het gebied van screening en terrorismebestrijding, alsook inzake een toename van de nationale screeningcapaciteiten. De Verenigde Staten erkenden dat vooruitgang was geboekt, maar herhaalden dat zij bij de beoordeling een holistische aanpak volgden en nog niet alle vereiste overeenkomsten als volledig uitgevoerd beschouwden¹⁶.

Als resultaat van de vergadering hebben de vier lidstaten toegezegd de inspanningen op verschillende werkerterreinen van hun specifieke werkprogramma voort te zetten. De Verenigde Staten hebben toegezegd de respectieve werkprogramma's te blijven evalueren en voortdurend feedback te geven.

¹⁵ Overeenkomstig de Amerikaanse wet inzake immigratie en nationaliteit (Immigration and Nationality Act) moet voor kandidaten voor het visumvrijstellingsprogramma het percentage geweigerde visa voor andere dan immigratiedoeleinden minder dan 3 % per jaar bedragen of gemiddeld minder dan 2 % over een periode van twee jaar.

¹⁶ Als gevolg van de gerichte verbeteringen die het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid in 2017 heeft ingevoerd, moet een land dat tot het visumvrijstellingsprogramma wil toetreden, de overeenkomst ter voorkoming en bestrijding van ernstige criminaliteit niet alleen ondertekenen, maar ook volledig uitvoeren.

Tripartiete vergadering in december 2020

Deze vergadering vond plaats op 10 en 11 december 2020, via videoconferentie, en diende om te onderstrepen dat de inspanningen ondanks de voortdurende pandemie werden voortgezet. De visumweigeringspercentages voor het begrotingsjaar 2020 waren nog niet openbaar, maar de Amerikaanse autoriteiten benadrukten ten aanzien van de daling in 2020 dat ook het aantal visumaanvragen sterk was afgenomen.

De partijen spitsten zich daarom toe op de veiligheidsvereisten en bogen zich voor de derde keer over de specifieke werkprogramma's die de Amerikaanse autoriteiten voor elk van de betrokken lidstaten hadden opgesteld. Alle lidstaten bleken vooruitgang op een aantal werkterreinen te hebben geboekt. Een punt dat voor elk van de vier betrokken lidstaten, in verschillende mate, aan de orde werd gesteld, was het integerder maken van de nationale systemen voor de afgifte van paspoorten, met als specifiek punt van zorg de regelingen voor het versneld toekennen van burgerschap en voor het aanpakken van fraude in de paspoortbureaus.

Als onderdeel van de vergadering gaven de diensten van de Commissie een presentatie over het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (Etias) en de algemene interoperabiliteit van informatiesystemen voor migratie en veiligheid, met als doel de EU-regels op dit gebied onder de aandacht van de Amerikaanse autoriteiten te brengen.

De vier lidstaten hebben naar aanleiding van de vergadering toegezegd de in de werkprogramma's voorgestelde maatregelen aan te pakken. De Verenigde Staten hebben zich ertoe verbonden de respectieve werkprogramma's zo nodig te verfijnen in het licht van de reeds genomen maatregelen. De Commissie heeft zich ertoe verbonden vervolgens andere horizontale kwesties aan te pakken waarvoor EU-regels bestaan.

2. Visumvrijstellingsprogramma van de VS – vereisten en ontwikkelingen

Visumweigeringspercentage

Zoals vermeld in de mededeling van maart 2020, is het percentage geweigerde visa voor 2019 voor de vier betrokken lidstaten gedaald – voor sommige van hen tot dicht bij de wettelijke drempel van 3 %. Cyprus blijft onder 3 % en Kroatië kwam uit op 4 %. Voor Bulgarije en Roemenië lag het percentage voor het eerst onder de 10 %: 9,75 % voor Bulgarije en 9,11 % voor Roemenië. De visumweigeringspercentages voor het begrotingsjaar 2020, dat afliep in september, zijn nog niet beschikbaar.

Veiligheidsvereisten

Zoals eerder gemeld, hebben Bulgarije, Cyprus, Kroatië en Roemenië de overeenkomst ter voorkoming en bestrijding van ernstige criminaliteit met de Verenigde Staten ondertekend en geratificeerd, en hebben zij gewerkt aan de volledige uitvoering ervan. Volgens de Amerikaanse autoriteiten heeft de uitvoering nog niet volledig haar beslag gekregen.

De werkzaamheden om aan de algemene veiligheidsvereisten te voldoen, worden voortgezet op basis van de werkprogramma's die de Amerikaanse autoriteiten voor elke betrokken

lidstaat hebben opgesteld (zie punt II.2). Op de volgende tripartiete vergadering, die gepland is voor het voorjaar van 2021, zal de nadruk liggen op de voortgang van de in de werkprogramma's opgenomen maatregelen.

3. Huidige politieke context in de VS en bilaterale betrekkingen tussen de VS en de EU

Na de presidents-, Congres-, staats- en lokale verkiezingen van 3 november 2020 zit de Amerikaanse overheid nu in een overgangperiode. Deze zal duren tot de dag van de inauguratie (gepland voor 20 januari 2021). Het is weinig waarschijnlijk dat de zittende overheid intussen beleidsbeslissingen zal nemen voor de lange termijn, ook niet met betrekking tot visumwederkerigheid. De politieke contacten zullen na de inauguratie van de nieuwe president en diens kabinet worden hervat.

Op 2 december 2020 heeft de Commissie samen met de Europese Dienst voor extern optreden een gezamenlijke mededeling uitgebracht, getiteld "Een nieuwe EU/VS-agenda voor wereldwijde verandering"¹⁷. De gezamenlijke mededeling bevat een voorstel voor een nieuwe, toekomstgerichte trans-Atlantische agenda, geeft een positieve politieke boodschap aan de aantredende Amerikaanse regering over het belang van het hernieuwen van het trans-Atlantische partnerschap, en herinnert eraan dat voor mensen aan beide kanten van de Atlantische Oceaan de trans-Atlantische banden een essentieel onderdeel zijn van hun samenleving, identiteit, economie en persoonlijk leven.

Zoals vermeld in de gezamenlijke mededeling biedt de regeringswissel in de VS een unieke kans om een nieuwe trans-Atlantische agenda voor mondiale samenwerking vast te stellen. Dit partnerschap moet onder meer in het teken staan van het beginsel dat we bij bilaterale verschillen samen streven naar oplossingen die onze gemeenschappelijke waarden eerbiedigen. In dit verband zal het van belang zijn na te gaan welke houding de aantredende regering van de Verenigde Staten ten aanzien van visumwederkerigheid zal aannemen.

IV. VOLGENDE STAPPEN EN CONCLUSIES

De Commissie wijst nogmaals op haar voornemen om de vier betrokken lidstaten actief te blijven ondersteunen om hen te helpen aan de vereisten van het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma te voldoen.

De komende vergaderingen, zowel op technisch als op politiek niveau (in tripartiete en bilaterale constellatie), bieden mogelijkheden om het momentum te behouden. Op de volgende reguliere tripartiete vergadering (gepland voor het voorjaar van 2021) zouden de technische werkzaamheden op basis van de werkprogramma's die de Verenigde Staten aan elk van de vier resterende lidstaten hebben verstrekt, moeten worden voortgezet zodat die lidstaten de veiligheidsvereisten van het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma verder operationeel kunnen maken.

De vooruitgang zal worden beoordeeld op de volgende EU/VS-bijeenkomst van hoge ambtenaren van Justitie en Binnenlandse Zaken (gepland voor het vroege voorjaar van 2021)

¹⁷ JOIN(2020) 22 final.

en de EU/VS-ministeriële vergadering op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (gepland voor de zomer van 2021 in Portugal).

De totstandbrenging van volledige visumwederkerigheid voor alle lidstaten is nog steeds een prioriteit voor de Commissie, waarvoor zij zich zal blijven inzetten. Zij zal met de Verenigde Staten en de betrokken lidstaten blijven samenwerken om vooruitgang te boeken in de richting van volledige visumwederkerigheid, voortbouwend op de dynamiek die is gecreëerd door de gezamenlijke mededeling over een nieuwe EU/VS-agenda voor wereldwijde verandering. Gezien de toetreding van Polen tot het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma, de buitengewone context als gevolg van de COVID-19-pandemie – die negatieve gevolgen heeft gehad voor het reizen en de algemene uitvoering van het visumbeleid in de hele wereld – en de aanhoudende vooruitgang in de betrokken lidstaten, blijft de Commissie bij haar standpunt dat, zolang er vooruitgang wordt geboekt, de meest geschikte aanpak nog steeds bestaat in samenwerking en gezamenlijke diplomatieke inspanningen, waarbij de Commissie nauw overleg pleegt met de betrokken lidstaten. Er zij op gewezen dat de betrokken lidstaten de dialoog met de Verenigde Staten willen voortzetten en via constructieve contacten met de Verenigde Staten resultaten met het land willen bereiken, en dat geen van hen de Commissie heeft verzocht de gedelegeerde handeling vast te stellen waarbij de visumvrijstelling voor onderdanen van de VS tijdelijk zou worden opgeschort.

De Commissie houdt er ook rekening mee dat het opschorten van de visumvrijstelling voor onderdanen van de Verenigde Staten aanzienlijke negatieve gevolgen voor een groot aantal beleidsterreinen en -sectoren zou hebben en tevens schadelijk zou zijn voor de trans-Atlantische samenwerking en onze externe betrekkingen met een strategische partner. Een opschorting kan bovendien het visumvrije reizen naar de Verenigde Staten voor alle andere EU-burgers in gevaar brengen, indien de Verenigde Staten de daad bij het woord zouden voegen en, zoals herhaaldelijk aangekondigd, de vaststelling van een gedelegeerde handeling tot opschorting van de visumvrijstelling voor Amerikaanse burgers van zijde van de Commissie onmiddellijk zouden beantwoorden met de herinvoering van de visumplicht voor alle EU-burgers.

Daarom is de Commissie van mening dat de vaststelling van een gedelegeerde handeling tot tijdelijke opschorting van de visumvrijstelling voor onderdanen van de Verenigde Staten met name op dit moment contraproductief zou zijn en niet de beste manier zou zijn om het beoogde doel – visumvrij reizen voor alle EU-burgers – te bereiken.

De Commissie zal nauw blijven samenwerken met het Europees Parlement en de Raad om tot volledige visumwederkerigheid te komen en zal het Europees Parlement en de Raad op de hoogte houden van de verdere ontwikkelingen. Zij zal uiterlijk in december 2021 bij het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de verdere ontwikkelingen.