



Brussel, 12.1.2022
COM(2022) 6 final

2022/0001 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de gedeeltelijke opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf

TOELICHTING

In het verslag van de Commissie van januari 2019 over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie¹ werd gewezen op de risico's die aan dergelijke regelingen verbonden zijn, met name op het gebied van veiligheid, infiltratie van misdaadorganisaties, witwaspraktijken, terrorismefinanciering, belastingontduiking en corruptie. In het verslag werd er ook voor gewaarschuwd dat landen waarvan de onderdanen visumvrije toegang tot de Unie hebben, deze regelingen kunnen gebruiken om de reguliere Schengenvisumprocedure en de bijbehorende grondige risicobeoordeling te omzeilen².

Sinds 2015 is een visumvrijstellingsovereenkomst tussen de EU en Vanuatu³ van toepassing. Vóór 2015 had Vanuatu slechts één burgerschapsregeling voor investeerders, in het kader waarvan een beperkt aantal paspoorten werd afgegeven⁴. Sinds 2015 heeft Vanuatu echter nog een aantal burgerschapsregelingen voor investeerders ingevoerd en is het aantal succesvolle aanvragers aanzienlijk toegenomen. Volgens de autoriteiten van Vanuatu zijn er momenteel twee regelingen van kracht: het “Vanuatu Contribution Program” en het “Development Support Program”. In de periode tot maart 2021 gaf Vanuatu meer dan 10 500 paspoorten af in het kader van zijn burgerschapsregelingen voor investeerders⁵. In april 2021 keurde het parlement van Vanuatu een nieuwe burgerschapsregeling goed, die nog niet van kracht is⁶.

In 2017 stelde de Commissie een onderzoek naar de Vanuataanse regelingen in op grond van ernstige twijfels over de veiligheid ervan. De Commissie waarschuwde de Vanuataanse autoriteiten toen ook voor de opschortingsmogelijkheden die in de overeenkomst zijn opgenomen. Eveneens in 2017 verzocht de Commissie de Vanuataanse autoriteiten om informatie over het beheer van de regelingen, met name wat de veiligheidsscreening van de aanvragers betreft. In 2018 verzekerde de Vanuataanse regering de Commissie dat deze screeningsprocedures controles aan de hand van de databanken van Interpol omvatten.

Op 15 april 2019 herhaalde de EU tijdens de vijfde versterkte politieke dialoog met Vanuatu haar bezorgdheid over de Vanuataanse burgerschapsregelingen en de mogelijke gevolgen daarvan voor de visumvrijstellingsovereenkomst. De EU verduidelijkte dat, hoewel naturalisatieprocedures onder de soevereine beslissingsbevoegdheid van Vanuatu vallen, het van essentieel belang is zeer strenge veiligheidsgerelateerde antecedentencontroles uit te voeren om misbruik te voorkomen.

In juli 2019 vernam de Commissie dat Vanuatu in het kader van zijn burgerschapsregelingen voor investeerders het burgerschap had verleend aan aanvragers die in de databanken van Interpol waren geregistreerd, en dat sommige aanvragers valse documenten (met name vervalste blanco strafregisters) hadden overgelegd zonder dat de Vanuataanse autoriteiten dit hadden gedetecteerd.

De Commissie verzocht de autoriteiten van Vanuatu bij brief om nadere informatie over de regelingen, de veiligheidsscreening en de toekenning van de nationaliteit aan aanvragers die

¹ COM(2019) 12 final.

² Blz. 25-26.

³ Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf (PB L 173 van 3.7.2015, blz. 48).

⁴ Volgens de autoriteiten van Vanuatu zijn er in 2014 en 2015 93 paspoorten afgegeven in het kader van het “Capital Investment Immigration Program (CIIP)”.

⁵ Op 14 juni 2021 door de dienst Paspoorten van Vanuatu verstrekte informatie.

⁶ Op 17 juni 2021 door de EU-delegatie verstrekte informatie.

op de watchlists van Interpol staan, en waarschuwde hen daarbij nogmaals voor mogelijke opschorting van de visumvrijstelling⁷.

Op 21 april 2021 wees de EU tijdens de zesde versterkte politieke dialoog met Vanuatu nogmaals op de impact die de Vanuataanse burgerschapsregelingen voor investeerders zouden kunnen hebben op de visumvrijstellingsovereenkomst. Zij adviseerde Vanuatu toen met klem om mogelijk aan dergelijke regelingen verbonden risico's op het gebied van infiltratie van misdaadorganisaties, witwaspraktijken, belastingontduiking en corruptie onmiddellijk aan te pakken. Tijdens deze politieke dialoog verklaarde Vanuatu werk te zullen maken van hervormingen om deze problemen aan te pakken, bijvoorbeeld via nauwe samenwerking met diverse belanghebbenden – met name zijn financiële-inlichtingeneenheid – of wijziging van de paspoortwet. Desalniettemin ondernam de Vanuataanse regering in april 2021 stappen om een nieuw burgerschapsprogramma op te zetten.

Op basis van de informatie die zij van Vanuatu had ontvangen, concludeerde de Commissie dat de investeerdersregelingen van het land onder meer op het gebied van veiligheid ernstige tekortkomingen vertonen die een risico kunnen vormen voor de interne veiligheid van de EU en haar lidstaten. Met name is de gemiddelde tijd voor de behandeling van de aanvragen te kort om de aanvragers grondig te screenen, en vindt er voorafgaand aan de toekenning van het burgerschap geen systematische informatie-uitwisseling plaats met het land van herkomst van de aanvragers of het land waar zij eerder hun hoofdverblijfplaats hadden. Bovendien zijn er geen vereisten wat het fysieke verblijf of de fysieke aanwezigheid van de aanvragers in Vanuatu betreft. Doordat een fysiek onderhoud evenmin verplicht is, hebben de autoriteiten minder gelegenheid om de informatie in de aanvraag onder meer op echtheid en geloofwaardigheid te toetsen en wordt de betrouwbaarheid van de veiligheidscreening nog twijfelachtiger.

De beschikbare gegevens doen ook vragen rijzen in verband met de omvang van de regelingen, het afwijzingspercentage en de oorspronkelijke nationaliteit van de aanvrager.

Ten eerste is het aantal succesvolle aanvragers zeer hoog (volgens de dienst Paspoorten van Vanuatu is in de periode 2013-2021 aan meer dan 10 500 aanvragers het burgerschap verleend in ruil voor investeringen).

Ten tweede is het afwijzingspercentage extreem laag. Volgens de beschikbare informatie werd in de periode tot 2020 slechts één aanvraag afgewezen⁸. Dit roept nog meer twijfels op over de betrouwbaarheid van de veiligheids- en de due-diligencescreening.

Ten derde is een aantal succesvolle aanvragers afkomstig uit landen die doorgaans zijn uitgesloten van andere burgerschapsregelingen, zoals Iran en Afghanistan, en uit andere landen waarvan de onderdanen voor een kort verblijf in de EU een visum nodig hebben, zoals Nigeria, Jemen, Syrië, Pakistan en Libië.

Daardoor kunnen visumplichtige onderdanen op grond van de regelingen die Vanuatu sinds 2015 heeft ingevoerd, de reguliere Schengenvisumprocedure en de bijbehorende grondige beoordeling van de individuele risico's uit het oogpunt van migratie en veiligheid omzeilen. De Vanuataanse burgerschapsregelingen voor investeerders vormen geen waarborg voor het

⁷ Brieven van de Commissie aan Vanuatu van 15 november 2019 en 18 juni 2020.

⁸ Op 22 september 2020 door de dienst Paspoorten van Vanuatu verstrekte informatie.

hoge niveau van veiligheid waarnaar wordt verwezen in het verslag van de Commissie van 2019 over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders⁹.

Tot slot was visumvrije toegang tot de EU een van de argumenten waarmee de sinds 2015 ingestelde regelingen commercieel werden gepromoot, hoewel het niet de bedoeling van de visumvrijstellingsovereenkomst is om onderdanen van derde landen die voor een reis naar de EU een visum moeten hebben, in de gelegenheid te stellen de visumplicht te omzeilen door het burgerschap van Vanuatu te verwerven. De EU eerbiedigt het recht van soevereine staten om over hun eigen naturalisatieprocedures te beslissen, maar het is niet de bedoeling dat visumvrije toegang tot de Unie wordt gebruikt als argument om individuele investeringen te bevorderen, in ruil voor burgerschap.

De overeenkomst kan geheel of gedeeltelijk worden opgeschort omwille van de openbare orde of de bescherming van de nationale veiligheid¹⁰.

In dit verband is de Commissie van mening dat de investeerdersregelingen die in Vanuatu van kracht zijn, in strijd zijn met de doelstellingen van het EU-visumbeleid en van het onderscheid dat in Verordening (EU) 2018/1806¹¹ wordt gemaakt tussen derde landen waarvan de onderdanen visumplichtig zijn en derde landen waarvan de onderdanen dat niet zijn. Dat onderscheid wordt door de EU geval per geval bepaald aan de hand van verschillende criteria, onder meer op het gebied van veiligheid. Op grond van dergelijke regelingen kunnen onderdanen van derde landen die visumplichtig zouden zijn als zij het Vanuataanse burgerschap niet hadden verkregen, naar de EU reizen zonder dat zij daarvoor een visum hebben en zonder dat zij vóór hun aankomst aan de buitengrenzen de veiligheidscontrole moeten ondergaan, zoals de Schengenvisumprocedure dat vereist.

In het licht van het bovenstaande is een gedeeltelijke en evenredige opschorting van de visumvrijstellingsovereenkomst gerechtvaardigd om de impact van de burgerschapsregelingen voor investeerders op de visumvrije regeling tussen de EU en Vanuatu te beperken. Aangezien de grenswachters van de lidstaten in de praktijk niet zullen kunnen bepalen of een gewoon paspoort is afgegeven in het kader van een investeerdersregeling, moet de opschorting van de overeenkomst betrekking hebben op alle gewone paspoorten die zijn afgegeven vanaf 25 mei 2015, toen Vanuatu is begonnen met de afgifte van een groot aantal paspoorten in ruil voor investeringen.

⁹ COM(2019) 12 final.

¹⁰ Artikel 8, lid 4, van de reeds aangehaalde visumvrijstellingsovereenkomst tussen de Europese Unie en Vanuatu.

¹¹ 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 (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 39).

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de gedeeltelijke opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, punt a),

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 218, lid 9,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu (“de partijen”) inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf¹ (“de overeenkomst”) is op 28 mei 2015² gesloten om het reizen naar de Unie voor burgers van Vanuatu en het reizen naar Vanuatu voor burgers van de Unie te vergemakkelijken.
- (2) De overeenkomst is gebaseerd op de gemeenschappelijke wens van de partijen om de interpersoonlijke contacten, het toerisme en de handel tussen de Unie en Vanuatu te stimuleren.
- (3) Krachtens artikel 8, lid 4, van de overeenkomst kan elk van beide partijen de overeenkomst geheel of gedeeltelijk opschorten, met name in verband met de openbare orde of de bescherming van de nationale veiligheid. Het besluit tot opschorting moet uiterlijk twee maanden vóór de voorgenomen inwerkingtreding ervan worden meegedeeld aan de andere partij. Indien de redenen voor de opschorting niet langer bestaan, moet de partij die de toepassing van de overeenkomst heeft opgeschort, de andere partij onmiddellijk daarvan in kennis stellen en een einde aan de opschorting maken.
- (4) Vanuatu past burgerschapsregelingen voor investeerders toe op grond waarvan onderdanen van andere landen die eerder geen banden met Vanuatu hadden, de Vanuataanse nationaliteit hebben gekregen en de overgrote meerderheid van de aanvragen is goedgekeurd. In de periode tot maart 2021 heeft Vanuatu meer dan 10 500 paspoorten afgegeven en was het afwijzingspercentage extreem laag³. Dit roept twijfels op over de betrouwbaarheid van de veiligheids- en de due-diligencescreening door de Vanuataanse autoriteiten.
- (5) In oktober 2017, november 2019, juni 2020 en maart 2021 heeft de Commissie in het kader van contacten met het land ernstige bezorgdheid geuit en de Vanuataanse

¹ PB L 173 van 3.7.2015, blz. 48.

² Besluit (EU) 2016/272 van de Raad van 12 februari 2016 betreffende de sluiting, namens de Europese Unie, van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf (PB L 52 van 27.2.2016, blz. 11).

³ Op 14 juni 2021 door de dienst Paspoorten van Vanuatu verstrekte informatie.

regering gewaarschuwd voor de mogelijke herinvoering van de visumplicht. De door Vanuatu verstrekte uitleg volstond niet om deze bezorgdheid weg te nemen.

- (6) De verlening van het burgerschap aan aanvragers die in de databanken van Interpol zijn opgenomen, is in tegenspraak met eerdere garanties van de Vanuataanse autoriteiten met betrekking tot de veiligheidsscreening en geeft aanleiding tot verdere bezorgdheid over de betrouwbaarheid van de veiligheidsscreeningprocedures die in het kader van de regelingen worden toegepast.
- (7) Een aantal succesvolle aanvragers die de Vanuataanse nationaliteit hebben gekregen, is afkomstig uit landen waarvan de onderdanen in het bezit moeten zijn van een visum wanneer zij de buitengrenzen van de Unie overschrijden. Voorts heeft de Commissie bezorgdheid geuit over het ontbreken van vereisten inzake fysieke aanwezigheid of fysiek verblijf, de korte periode voor de behandeling van de aanvragen in het kader van de regelingen en het gebrek aan systematische informatie-uitwisseling met het land van herkomst van de aanvragers of het land waar zij eerder hun hoofdverblijfplaats hadden. De Commissie kwam tot de conclusie dat de manier waarop de aanvragen voor de burgerschapsregelingen voor investeerders in Vanuatu worden gescreend, geen hoog veiligheidsniveau garandeert.
- (8) De opschorting van de overeenkomst moet worden beperkt tot gewone paspoorten die zijn afgegeven vanaf 25 mei 2015, toen het aantal succesvolle aanvragers in het kader van de Vanuataanse burgerschapsregelingen voor investeerders sterk begon te stijgen.
- (9) Daarom moet de toepassing van de overeenkomst ten aanzien van alle burgers van Vanuatu die in het bezit zijn van een vanaf 25 mei 2015 door Vanuatu afgegeven gewoon paspoort, worden opgeschort.
- (10) Dit besluit vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad⁴. Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit en dit is niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Vanuatu inzake de vrijstelling van de visumplicht voor kort verblijf wordt opgeschort voor burgers van Vanuatu die in het bezit zijn van een gewoon paspoort dat vanaf 25 mei 2015 door Vanuatu is afgegeven.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op [twee maanden na de bekendmaking – PB: gelieve een specifieke datum in te voegen].

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter

⁴ Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis ([PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20](#)).