

II

*(Mededelingen)*MEDEDELINGEN VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN INSTANTIES VAN
DE EUROPESE UNIE

EUROPESE COMMISSIE

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

Richt snoeren voor een gefaseerde en gecoördineerde hervatting van de visumwerkzaamheden

(2020/C 197 I/01)

I. INLEIDING

Inwoners van 105 landen moeten over een visum beschikken om naar het EU+-gebied te kunnen reizen ⁽¹⁾. Over het algemeen kunnen visumaanvragen worden ingediend bij de consulaten van de lidstaten in bijna alle derde landen in de wereld. Het geharmoniseerde visumbeleid van de EU voor korte verblijven wordt door 26 Schengenlidstaten volledig toegepast ⁽²⁾; in normale tijden betekent dit dat jaarlijks 15 miljoen visa worden afgegeven.

In het kader van de maatregelen om de verspreiding van de COVID-19-pandemie tegen te gaan, hebben de meeste lidstaten ervoor gekozen de verwerking van visumaanvragen voor niet-essentiële reizen op te schorten, in veel gevallen voor onbepaalde tijd. Sommige lidstaten hebben ook besloten de vertegenwoordigingsregelingen voor de afgifte van visa namens andere lidstaten niet meer toe te passen. Aangezien bepaalde categorieën ⁽³⁾ essentiële reizigers vrijgesteld waren van de EU-brede reisbeperkingen, heeft de Commissie de lidstaten verzocht de “minimumdienstverlening” voor de verwerking van visumaanvragen voor deze categorieën van personen voort te zetten, met inbegrip van de vertegenwoordigingsregelingen ⁽⁴⁾. De lidstaten hebben daar zoveel mogelijk voor gezorgd, maar lokale beperkingen op verplaatsingen vormden vaak een belemmering voor de voortzetting van de diensten en in vele delen van de wereld werd de toegang tot de visumdiensten van de lidstaten moeilijk, zo niet onmogelijk. Als gevolg van de wereldwijde reisbeperkingen hebben de lidstaten in mei 2020 minder dan 2 % van het aantal visa afgegeven dat zij normaliter in een gemiddelde maand afgeven.

Zodra de reisbeperkingen aan de buitengrenzen van de EU geleidelijk worden opgeheven, zou de hervatting van de visumwerkzaamheden op deze ontwikkelingen moeten worden afgestemd. De leidende beginselen voor dit proces zijn uiteengezet in de mededeling van de Commissie over een derde beoordeling van de toepassing van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU ⁽⁵⁾.

Door de versoepeling van de beperkingen aan de buitengrenzen, de geleidelijke hervatting van het internationale reisverkeer en de versoepeling van de beperkingen op verplaatsingen in derde landen, moeten reizigers opnieuw toegang kunnen krijgen tot visumdiensten in derde landen. Om dit proces de beste kans op slagen te geven, is het van het grootste belang dat de lidstaten hun activiteiten in de afzonderlijke derde landen op gecoördineerde en geharmoniseerde wijze en in volledige transparantie hervatten. De algemene wettelijke bepalingen voor het geharmoniseerde visumbeleid, zoals vervat in de Visumcode, blijven van toepassing. Daarnaast zouden de procedures op lokaal niveau verder moeten worden geharmoniseerd en zouden voortdurend beste praktijken moeten worden uitgewisseld met betrekking tot hygiëneprotocollen en nieuwe werkmethoden. Regelmatige uitwisselingen tussen de lidstaten via de vergaderingen van de plaatselijke Schengensamenwerking zoals zij door de EU-delegaties wordt gecoördineerd, zullen in dit verband een sleutelrol spelen.

⁽¹⁾ Onder het “EU+-gebied” worden alle Schengenlidstaten (met inbegrip van Bulgarije, Kroatië, Cyprus en Roemenië) en de vier geassocieerde Schengenlanden verstaan. Ook Ierland en het Verenigd Koninkrijk kunnen hiertoe worden gerekend, mochten zij besluiten zich erbij aan te sluiten.

⁽²⁾ 22 EU-lidstaten en 4 geassocieerde Schengenlanden.

⁽³⁾ COM(2020) 115 final.

⁽⁴⁾ Zie de richtsnoeren van de Commissie van 18 maart 2020.

⁽⁵⁾ COM(2020) 399.

In de beginfase zullen lokale beperkingen op verplaatsingen gevolgen hebben voor de capaciteit van externe dienstverleners en visumafdelingen om aanvragers te ontvangen en visumaanvragen te behandelen. Als dergelijke lokale beperkingen op verplaatsingen op bepaalde plaatsen behouden blijven, zal er echter ook weinig vraag zijn naar visa en reizen naar de EU. Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat het internationale reisverkeer slechts traag zal hervatten en dat mogelijke vrees ten aanzien van internationale reizen in de context van de heersende mondiale pandemie betekent dat het totale aantal visumaanvragen de komende maanden slechts zeer langzaam zal toenemen. De vraag naar visa zal hoogstwaarschijnlijk tot het einde van het jaar aanzienlijk onder de gebruikelijke niveaus blijven, zelfs in derde landen waar traditioneel een groot aantal visa wordt aangevraagd ⁽⁶⁾.

In mei heeft de Commissie twee informele gedachtewisselingen met de visumdeskundigen van de lidstaten georganiseerd om de hervatting van de visumwerkzaamheden voor te bereiden. Tijdens die bijeenkomsten waren alle lidstaten het erover eens dat de hervatting van de visumwerkzaamheden volledig zou moeten worden afgestemd op de opheffing van de beperkingen aan de buitengrenzen en op alle locaties tussen de consulaten zou moeten worden gecoördineerd.

Deze richtsnoeren bouwen voort op deze uitwisselingen en hebben tot doel de lidstaten te ondersteunen om dit proces op geharmoniseerde wijze uit te voeren.

II. HERVATTING VAN VISUMWERKZAAMHEDEN

Zodra een besluit is genomen over de opheffing van de reisbeperkingen voor niet-essentiële reizen naar de EU, zouden alle lidstaten hun visumwerkzaamheden in verband met de betrokken derde landen zo spoedig mogelijk moeten hervatten. In alle gevallen zouden overal ter wereld minimale visumdiensten gehandhaafd moeten blijven voor personen die als “essentiële reizigers” zijn aangemerkt, ook als voor een bepaald derde land algemene reisbeperkingen blijven gelden.

Zolang de capaciteit om visumaanvragen te behandelen beperkt blijft, moet prioriteit worden verleend aan aanvragen van essentiële reizigers en belangrijke werknemers. Indien de consulaire capaciteit in de landen van herkomst ontoereikend blijft, moeten de lidstaten aan deze categorie reizigers, met name aan zeevarenden, aan de buitengrenzen visa blijven verlenen.

Wanneer niet-essentiële reizen vanuit een bepaald derde land mogelijk worden, lijken pogingen om aanvullende categorieën “prioritaire reizigers” te bepalen evenwel onnodig en contraproductief. Het verder differentiëren van reisdoeleinden kan als onevenredig en discriminerend worden beschouwd, aangezien in de fase van de visumaanvraag geen verband bestaat met een gevaar voor de volksgezondheid. Daarnaast zou, bij gebrek aan overeenstemming over welk reisdoel als prioritair moet worden beschouwd, de doelstelling van een geharmoniseerde hervatting van de visumwerkzaamheden ernstig worden ondermijnd.

Waar mogelijk zouden de lidstaten zich ertoe moeten verbinden de werkzaamheden op elke locatie gelijktijdig te hervatten alsook, in voorkomend geval, de volwaardige vertegenwoordiging van andere lidstaten in visumaangelegenheden. Evenzo moeten de lidstaten bij de verwerking van visumaanvragen en de afgifte van visa de algemene regels van de Visumcode blijven toepassen. Dit zal ook een uniforme boodschap uitdragen aan het publiek, en het zal visumshoppen of andere mogelijke vormen van misbruik voorkomen.

Aangezien gemiddeld 90 % van alle visumaanvragen via externe dienstverleners wordt ingediend, vergt de hervatting van de werkzaamheden een nauwe coördinatie tussen de lidstaten en deze particuliere actoren. Hoewel de externe dienstverleners zullen instaan voor de toepassing van passende hygiënemaatregelen overeenkomstig de plaatselijke praktijken, moeten de lidstaten nauwlettend toezien op alle aspecten van de hervatting van de activiteiten van de dienstverleners.

Hoewel een beoordeling van de gevaren voor de volksgezondheid een onderdeel is van de visumprocedure, is het visumbeleid niet in de eerste plaats een instrument voor gezondheidsbeleid. Er zouden geen gezondheidscontroles op het ogenblik van de aanvraag van het visum vereist mogen zijn, omdat de aanvragen ten minste 15 dagen voor de geplande reis plaatsvinden en in bepaalde gevallen tot zes maanden voor de reis (negen maanden voor zeevarenden).

1. Voorbereiding en uitvoering van een geharmoniseerde hervatting van de werkzaamheden

De lidstaten worden aangemoedigd onmiddellijk voorbereidingen te treffen voor de ontwikkeling van nieuwe toegangsprotocollen voor de ontvangst van aanvragers en aanvragen, die betrekking hebben op zowel externe dienstverleners als consulaten. Mogelijke maatregelen zijn:

- vaststellen van protocollen voor hygiënemaatregelen:
 - voor personeel: fysieke afstand bewaren, werken in ploegen, persoonlijke beschermingsmiddelen (handschoenen, gezichtsmaskers, verdelingen in plexiglas aan loketten, enz.);
 - voor aanvragers: respect voor de regels in verband met het bewaren van fysieke afstand, verplicht gebruik van gezichtsmaskers, ter beschikking stellen van ontsmettingsmiddelen, enz.;

⁽⁶⁾ Zoals Rusland, China en India.

- verplichten van een voorafgaande afspraak voor toegang tot de gebouwen;
- zoveel mogelijk beperken van fysieke interactie;
 - uitbreiding van de methoden voor het indienen van aanvragen waarvoor persoonlijk contact niet nodig is: bv. het achterlaten of online indienen van aanvraagformulieren en bewijsstukken;
 - strikte naleving van de regel dat vingerafdrukken van aanvragers slechts eenmaal elke 59 maanden mogen worden verzameld (systematische controles van de vraag of de biometrische gegevens van de aanvrager reeds in het visuminformatiesysteem aanwezig zijn, zouden de behoefte aan fysieke aanwezigheid aanzienlijk verminderen);
 - de betaling van vergoedingen door middel van contactloze systemen, zoals online betaling of betaling op afstand mogelijk maken.

2. Verwerking van aanvragen

De uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid moet uniform blijven. In de huidige situatie kan een afwijking van de algemene regels negatieve gevolgen hebben. Zo maken beperkingen van de territoriale geldigheid of van de geldigheidsduur van een visum het moeilijker voor visumhouders om zich aan te passen aan plotselinge veranderingen in de reisbeperkingen. De systematische beperking van de territoriale geldigheid van visa zou nadelig kunnen zijn voor de lidstaten die geen luchthavenknooppunten op hun grondgebied hebben en voor frequente reizigers. Bovendien bestaat het risico dat in de toekomst nieuwe knelpunten in het vervoer zouden ontstaan, omdat essentiële reizigers (bv. vrachtwagenchauffeurs, treinconducteurs, vliegtuig- en scheepsbemanningsleden) niet in staat zouden zijn zich vrij te verplaatsen. Hierdoor zou ook de beperkte visumcapaciteit van de lidstaten opnieuw onder druk komen te staan wanneer de werkzaamheden worden hervat.

Bij het hervatten van de werkzaamheden zouden de lidstaten de volgende beginselen in acht moeten nemen:

a) Toepassing van de Visumcode:

De algemene bepalingen van de Visumcode blijven van toepassing. Daarbij zij met name gewezen op het volgende:

- Eenvormige visa (geldig voor het hele Schengengebied) zouden op grond van de algemene bepalingen moeten worden verleend. Er is geen rechtsgrondslag voor het systematisch afgeven van visa met territoriaal beperkte geldigheid.
- De lidstaten moeten afzien van het beperken van de geldigheidsduur van visa, aangezien dit geen effectief instrument is om de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan. Bovendien verleent het bezit van een visum de houder geen absoluut recht om de buitengrens over te steken, aangezien de voorwaarden voor toegang tot het grondgebied krachtens de Schengengrenscodes op het ogenblik van de reis opnieuw zullen worden gecontroleerd.
- Meervoudige visa zouden op grond van de algemene bepalingen moeten worden verleend. Visa met een lange geldigheidsduur zullen de werklust voor de consulaten van de lidstaten verminderen, met name wanneer zij hun werkzaamheden met minder personeel hervatten, aangezien regelmatige reizigers minder vaak een nieuw visum zullen moeten aanvragen.

b) Informatie aan het publiek:

- De lidstaten (en de externe dienstverleners) zouden tijdige informatie moeten verstrekken over de nieuwe hygiënemaatregelen en toegangsprotocollen voor de ontvangst van aanvragers en aanvragen.
- De houders van een visum zouden individueel op de hoogte moeten worden gebracht (aan de hand van een informatieblad wanneer het paspoort wordt teruggegeven) van het feit dat een eenvormig visum de reiziger niet vrijstelt van eventuele aanvullende reisbeperkingen, zoals quarantainevorschriften, die binnen de EU zouden kunnen gelden en die van toepassing zijn ongeacht de nationaliteit van de persoon.

c) Vertegenwoordigingsregelingen:

- De bestaande vertegenwoordigingsregelingen zouden moeten worden hervat zodat aanvragers in hun land van verblijf een aanvraag kunnen indienen, ook voor visa voor lidstaten die niet op een bepaalde locatie aanwezig zijn, noch daar zijn vertegenwoordigd.
- In geval van tijdelijke capaciteitsproblemen bij bepaalde consulaten zouden de lidstaten in een geest van solidariteit spoedig ad-hocvertegenwoordigingsregelingen moeten toepassen. Het is van zeer groot belang te garanderen dat belangrijke werknemers in de vervoerssector, zoals vrachtwagenchauffeurs, treinconducteurs en vliegtuig- en scheepsbemanningsleden aanvragen kunnen indienen.

d) *Coördinatie en uitwisseling van informatie op lokaal niveau:*

In veel derde landen zijn de lockdownmaatregelen slechts zeer kort voor de toepassing ervan aangekondigd. Dit heeft geleid tot onmiddellijke sluitingen van consulaten en externe dienstverleners en de repatriëring van uitgezonden medewerkers. Er was in dergelijke gevallen vaak weinig tijd om andere lidstaten naar behoren in te lichten. Voor de hervatting van de werkzaamheden daarentegen zouden de lidstaten moeten streven naar een optimale coördinatie en informatie-uitwisseling, en zouden zij beste praktijken moeten uitwisselen met betrekking tot aangepaste werkmethoden, waaronder die van de externe dienstverleners met wie zij samenwerken. Coördinatie en wederzijdse informatie zijn ook van essentieel belang voor het geval bepaalde reisbeperkingen in de toekomst opnieuw moeten worden ingevoerd.

3. Rol van de plaatselijke Schengensamenwerking

De plaatselijke Schengensamenwerking speelt een cruciale rol om ervoor te zorgen dat het gemeenschappelijk visumbeleid te allen tijde op geharmoniseerde wijze wordt uitgevoerd. In de recente uitwisselingen hebben de lidstaten herhaaldelijk gewezen op de sleutelfunctie van de plaatselijke Schengensamenwerking zoals zij door de EU-delegaties wordt gecoördineerd met betrekking tot de uitwisseling van kennis over lokale situaties (zoals de epidemiologische situatie, lokale afzonderings- en quarantainemaatregelen) en de waarborging van de harmonisatie van praktijken en informatie aan het publiek. De Commissie herinnert eraan dat een goed functionerende plaatselijke Schengensamenwerking een gedeelde verantwoordelijkheid is van de lidstaten en de EU-delegaties. De centrale autoriteiten van de lidstaten zouden hun consulaten de nodige flexibiliteit moeten bieden om zich aan te passen aan de geharmoniseerde hervatting van de werkzaamheden, zoals overeengekomen in de plaatselijke Schengensamenwerking.

III. CONCLUSIE

De gecoördineerde geleidelijke hervatting van de visumwerkzaamheden wereldwijd is een uitdaging die de lidstaten effectief kunnen aangaan door gecoördineerd samen te werken. Het is van het grootste belang voor de samenhang van het Schengengebied en de werking van het gemeenschappelijk visumbeleid dat unilateraal optreden wordt vermeden en dat de plaatselijke Schengensamenwerking haar coördinerende taak volledig vervult. De Commissie staat klaar om de lidstaten bij deze inspanningen te ondersteunen; als dit goed wordt geregeld, zal een vlotte hervatting van het internationale reizigersverkeer, het bedrijfsleven, het toerisme en persoonlijke contacten, die een essentieel onderdeel zijn van onze Europese manier van leven, mogelijk worden terwijl de gezondheidsrisico's zo veel mogelijk worden beheerst.

Het is niet uitgesloten dat een tweede golf van de COVID-19-pandemie of een andere wereldwijde noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid aanleiding zal geven tot nieuwe reisbeperkingen in de toekomst. Op korte termijn zal de toepassing van de algemene regels voor de afgifte van meervoudige visa met een lange geldigheidsduur aan alle aanvragers die daarvoor in aanmerking komen, en met name belangrijke werknemers in de vervoerssector, zoals **vrachtwagenchauffeurs, treinconducteurs en vliegtuig- en scheepsbemanningsleden**, ook als noodmaatregel dienen. Dit zal een herhaling van de administratieve knelpunten voor vele essentiële reizigers die zich de afgelopen weken hebben voorgedaan, helpen voorkomen. Het doel zou moeten zijn om het gemeenschappelijk visumbeleid beter bestand te maken tegen grootschalige verstoringen zoals die van de afgelopen maanden.
