



Strasburg, dnia 12.4.2016 r.
COM(2016) 221 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Aktualna sytuacja i możliwe dalsze działania w odniesieniu do braku wzajemności ze strony niektórych państw trzecich w dziedzinie polityki wizowej

I. WPROWADZENIE

Wzajemność w zakresie znoszenia wiz jest zasadą wspólnej polityki wizowej UE oraz celem, do którego Unia powinna dążyć w swoich stosunkach z państwami trzecimi w sposób proaktywny, przyczyniając się w ten sposób do zwiększania wiarygodności i spójności stosunków zewnętrznych Unii. Zasada ta oznacza, że przy podejmowaniu decyzji w sprawie zniesienia obowiązku wizowego wobec obywateli państwa trzeciego UE bierze pod uwagę to, czy dane państwo trzecie przyznaje na zasadzie wzajemności zwolnienie z obowiązku wizowego obywatelom *wszystkich* państw członkowskich. W tym względzie należy zauważyć, że Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie uczestniczą w realizacji wspólnej polityki wizowej¹. W prawodawstwie WE/UE są od 2001 r. przewidziane różne mechanizmy obejmujące środki, które podejmuje się w przypadkach braku wzajemności. Większość przypadków braku wzajemności zgłoszonych w odniesieniu do ośmiu państw trzecich udało się rozwiązać przy aktywnym wsparciu ze strony Komisji.

W ostatnim sprawozdaniu² oceniającym sytuację braku wzajemności ze strony niektórych państw trzecich w dziedzinie polityki wizowej, przyjętym przez Komisję w listopadzie zeszłego roku, wskazano cztery państwa, które nadal nie udzielają wzajemności wizowej: Brunei w stosunku do Chorwacji; Kanada w stosunku do Bułgarii i Rumunii; Japonia w stosunku do Rumunii; oraz Stany Zjednoczone Ameryki (USA) w stosunku do Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Polski i Rumunii. W niniejszym komunikacie podsumowano zmiany, które nastąpiły od listopada 2015 r.

Jeżeli dane państwo trzecie nie znieśnie obowiązku wizowego najpóźniej do dnia 12 kwietnia 2016 r., rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1289/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.³ (zwane dalej „rozporządzeniem”) zobowiązuje Komisję do przyjęcia aktu delegowanego zawieszającego na 12 miesięcy zwolnienie z obowiązku wizowego dla obywateli tego państwa trzeciego. Rozporządzenie nakłada również wymóg, by Komisja uwzględniała konsekwencje zawieszenia zniesienia wiz dla stosunków zewnętrznych Unii i jej państw członkowskich. W chwili przyjmowania rozporządzenia 21 państw członkowskich stwierdziło w tym samym duchu, że „odnośne instytucje Unii są zobowiązane, przed przedstawieniem jakichkolwiek wniosków bądź podjęciem decyzji, do szerokiego przeanalizowania i wzięcia pod uwagę możliwych niekorzystnych konsekwencji politycznych, które mogłyby wynikać z tych wniosków lub decyzji”.

W celu zapewnienia pełnego zaangażowania Parlamentu Europejskiego i Rady w stosowanie mechanizmu wzajemności i z uwagi na szczególnie delikatną naturę zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego niniejszy komunikat zawiera ocenę konsekwencji i skutków zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego w stosunku do obywateli wspomnianych państw trzecich.

¹ W związku z tym w niniejszym komunikacie „państwa członkowskie”, o ile nie wskazano inaczej, należy rozumieć jako wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa i Irlandii oraz państwa stowarzyszone w ramach Schengen (Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria).

² C(2015) 7455 final z 5.11.2015.

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1289/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wize podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 347 z 11.12.2013, s. 74.

II. OBECNY MECHANIZM WZAJEMNOŚCI USTANOWIONY ROZPORZĄDZENIEM

Mechanizm wzajemności, uzgodniony w ramach kompromisu przez prawodawców w 2013 r., obejmuje kilka etapów, począwszy od powiadomienia przez państwo członkowskie w przypadku, gdy państwo trzecie utrzymuje lub wprowadza obowiązek wizowy wobec obywateli jednego lub kilku państw członkowskich, i opublikowania tego powiadomienia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej⁴.

Zgodnie z rozporządzeniem⁵ natychmiast po dacie publikacji w Dzienniku Urzędowym Komisja podejmuje działania wobec organów danego państwa trzeciego, w szczególności w sferze politycznej, gospodarczej i handlowej, w celu przywrócenia ruchu bezwizowego dla obywateli danego państwa członkowskiego. Ze wszystkimi państwami trzecimi zgłoszonymi przez państwa członkowskie nawiązano kontakt.

Jeżeli dane państwo trzecie nie zniósło obowiązku wizowego, Komisja najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od daty publikacji powiadomień przesłanych przez państwa członkowskie, a następnie w regularnych odstępach czasu, nieprzekraczających sześciu miesięcy, przyjmuje akt wykonawczy zawieszający tymczasowo (na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy) zniesienie obowiązku wizowego wobec niektórych kategorii obywateli danego państwa trzeciego albo przedstawia sprawozdanie, w którym ocenia sytuację i wskazuje powody, dla których zdecydowała się nie zawieszać zwolnienia z obowiązku wizowego.

Komisja zainicjowała regularne „spotkania trójstronne” między państwem trzecim, zainteresowanym państwem członkowskim lub państwami członkowskimi oraz Komisją. Biorąc pod uwagę zaangażowanie państw członkowskich i państw trzecich w te spotkania, prawdopodobne niekorzystne konsekwencje zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego oraz fakt, że żadne z zainteresowanych państw członkowskich nie zwróciło się do Komisji o podjęcie środków zawieszających, Komisja nie zaproponowała takich środków i przyjęła trzy sprawozdania⁶ na pierwszym etapie mechanizmu.

Zgodnie z kolejnym etapem procedury⁷, jeżeli dane państwo trzecie nie zniósłoby obowiązku wizowego w ciągu 24 miesięcy od daty publikacji powiadomień, rozporządzenie zawiera wymóg, by Komisja przyjęła akt delegowany tymczasowo zawieszający na okres 12 miesięcy zwolnienie z obowiązku wizowego dla obywateli tego państwa trzeciego.

Rozporządzenie określa szczegółowo parametry tego zawieszenia. Obowiązuje ono przez 12 miesięcy w stosunku do wszystkich obywateli danego państwa trzeciego⁸. Zawieszenie musi stać się skuteczne w ciągu 90 dni od wejścia w życie aktu delegowanego.

Akt delegowany (tj. zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego) wchodzi w życie tylko wówczas, gdy ani Parlament Europejski, ani Rada nie wyraziły sprzeciwu w terminie czterech miesięcy od powiadomienia lub gdy, przed upływem tego terminu, obie te instytucje poinformowały Komisję, że nie wniosą sprzeciwu. Ten czteromiesięczny okres może na

⁴ Komisja opublikowała powiadomienia o braku wzajemności w dniu 12 kwietnia 2014 r. (Dz.U. C 111 z 12.4.2014, s. 1). Pięć państw członkowskich (Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Polska i Rumunia) zgłosiło przypadki braku wzajemności ze strony pięciu państw: Australii, Brunei Darussalam, Kanady, Japonii i Stanów Zjednoczonych Ameryki.

⁵ Artykuł 1 ust. 4 lit. b).

⁶ C(2014) 7218 final z 10.10.2014, C(2015) 2575 final z 22.4.2015 i C(2015) 7455 final z 5.11.2015.

⁷ Reguluje to art. 1 ust. 4 lit. f) rozporządzenia.

⁸ Art. 4 tego rozporządzenia, który umożliwia państwom członkowskim zwolnienie z obowiązku wizowego niektórych kategorii osób, takich jak posiadacze paszportów dyplomatycznych, cywilne załogi statków powietrznych i morskich, nadal miałyby zastosowanie.

wniosek prawodawcy zostać przedłużony o dwa miesiące. Innymi słowy, ostateczna decyzja należy do Parlamentu Europejskiego lub Rady.

Zgodnie z rozporządzeniem⁹ Parlament Europejski lub Rada mogą w każdej chwili odwołać uprawnienia przekazane Komisji. Wymaga to decyzji podjętej bezwzględną większością głosów w Parlamencie Europejskim lub decyzji podjętej większością kwalifikowaną w Radzie.

III. ZMIANY, KTÓRE MIAŁY MIEJSCE OD PRZYJĘCIA TRZECIEGO SPRAWOZDANIA OCENIAJĄCEGO SYTUACJĘ BRAKU WZAJEMNOŚCI ZE STRONY NIEKTÓRYCH PAŃSTW TRZECICH

a. Japonia (powiadomienie dokonane przez Rumunię)

W dniu 17 grudnia 2015 r. Japonia poinformowała oficjalnie ministerstwo spraw zagranicznych Rumunii, że status bezwizowy dla obywateli Rumunii, w tym posiadaczy paszportów tymczasowych, został przedłużony do dnia 31 grudnia 2018 r. **Komisja stwierdza zatem, że pełne zniesienie wiz w ruchu z Japonią jest zapewnione do dnia 31 grudnia 2018 r.**

b. Brunei (powiadomienie dokonane przez Chorwację)

W trzecim sprawozdaniu wskazano, że Brunei powiadomiło Komisję, iż obywatelom chorwackim, jak również obywatelom Liechtensteinu, przyznano zwolnienie z obowiązku wizowego na okres do 90 dni. Decyzje te nie zostały jednak jeszcze wdrożone w chwili przyjęcia sprawozdania. Od tego czasu Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych zwracały się kilkakrotnie do Brunei o wprowadzenie zniesienia wiz, aktualizację odpowiednich stron internetowych i poinformowanie o tej zmianie IATA. Wydzwięk tych kontaktów był pozytywny. Ostatnio, w dniu 6 kwietnia 2016 r., misja Brunei przy UE poinformowała Komisję na piśmie, że zniesienie wiz zacznie być stosowane w praktyce za kilka tygodni.

c. Kanada (powiadomienie dokonane przez Bułgarię i Rumunię)

W dniu 6 kwietnia 2016 r. odbyło się czwarte spotkanie trójstronne. Na tym spotkaniu Kanada wyjaśniła, że elektroniczne zezwolenie na podróż (eTA) stało się w dniu 15 marca 2016 r. obowiązkowe wobec wszystkich podróżnych zwolnionych z obowiązku wizowego. W celu ułatwienia płynnego wprowadzenia tej zmiany, przewidziano jednak okres „wyrozumiałości” do dnia 29 września 2016 r.

Kanada potwierdziła ponownie swoje zobowiązanie do rozszerzenia eTA na obywateli bułgarskich i rumuńskich, którzy w ciągu ostatnich dziesięciu lat podróżowali do Kanady na podstawie wizy lub którzy posiadają ważną wizę nieimigracyjną do USA, gdy tylko eTA będzie stabilna i w pełni funkcjonalna. Termin takiego rozszerzenia nadal jednak nie jest wyznaczony.

Kanada przedstawiła na posiedzeniu aktualne statystyki dotyczące naruszeń przepisów imigracyjnych i odmownych decyzji w sprawie wydania wizy – odsetek naruszeń i odsetek decyzji odmownych to dwa podstawowe wskaźniki brane pod uwagę przy znoszeniu wiz, określone w polityce wizowej Kanady. W przypadku zarówno Bułgarii, jak i Rumunii szczególnie odsetek odmownych decyzji wizowych pozostaje na przestrzeni ostatnich 3 lat znacznie powyżej akceptowalnego progu wynoszącego 4 % (średnia roczna w latach 2013–2015 wynosiła około 16 % dla obu krajów). Jeśli natomiast chodzi o odsetek naruszeń

⁹ Artykuł 4b ust. 3.

przepisów imigracyjnych, dla którego próg wynosi 3 % uśrednione dla okresu 3 lat, jest on dla obu tych państw członkowskich mniej rażący (2013–15): Bułgaria: 4,3 %; Rumunia: 2,5 %. Ponadto Kanada zapowiedziała, że w celu zgromadzenia większej ilości informacji dotyczących określonych dziedzin (takich jak wydawanie dokumentów podróży i dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości; integracja Romów; zarządzanie granicami oraz walka z korupcją), zaproponowała przeprowadzenie w nadchodzących miesiącach wizyt technicznych / wizyt ekspertów w tych obu państwach członkowskich. Nie należy tego co prawda postrzegać jako formalnego „przeгляdu wizowego”, ale takie misje ekspertów pomogą w budowaniu zaufania i umożliwią kanadyjskim ekspertom określenie konkretnych ryzyk związanych ze zniesieniem wiz oraz sposobów ograniczania tych ryzyk.

Pełna wzajemność w zakresie znoszenia wiz z Kanadą nie została zatem osiągnięta w odniesieniu do obywateli Bułgarii i Rumunii. Komisja będzie nadal monitorowała rozwój sytuacji, w szczególności jeśli chodzi o jak najszybsze wdrożenie przez Kanadę planowanego rozszerzenia eTA na niektóre kategorie podróżnych, a także – jako kolejny krok – rozszerzenie jego zakresu na niektóre kategorie osób „niskiego ryzyka” podróżujących po raz pierwszy.

d. Stany Zjednoczone (powiadomienie dokonane przez Bułgarię, Chorwację, Cypr, Polskę i Rumunię)

W dniu 23 lutego 2016 r. odbyło się czwarte spotkanie trójstronne z USA. USA podkreśliły swoje zobowiązanie do rozszerzenia amerykańskiego programu znoszenia wiz, gdy tylko państwa członkowskie spełnią wszystkie wymogi. Starania podejmowane przez państwa członkowskie zostały przez USA docenione.

Na wspomnianym spotkaniu USA przedstawiły dane statystyczne dotyczące odmownych decyzji w sprawie wydania wizy za rok 2015: Bułgaria: 17,26 %; Chorwacja 5,29 %; Cypr: 3,53 %; Polska: 6,37 %; Rumunia: 11,16 %. Wszystkie powyższe państwa członkowskie przekroczyły próg 3 % określony w amerykańskiej ustawie o imigracji i obywatelstwie.

Jeśli chodzi o umowy wymagane przez USA w dziedzinie egzekwowania prawa¹⁰, wszystkie państwa członkowskie są na bardzo zaawansowanym etapie; prawie wszystkie umowy zostały podpisane. Zgłoszeń zaginionych / skradzionych paszportów do Interpolu nie uznano za przeszkodę. USA dopiero jednak rozpoczną odbywanie wizyt lokalnych w państwach kandydujących do programu znoszenia wiz – które to wizyty są warunkiem koniecznym do dopuszczenia do programu znoszenia wiz (ang. *Visa Waiver Program*) – gdy wszystkie wymagania określone w ustawie o imigracji i obywatelstwie zostaną przez Departament Stanu i Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego uznane za spełnione.

W dniu 18 grudnia 2015 r. Kongres USA zmienił przepisy dotyczące programu znoszenia wiz. Zgodnie z nowymi przepisami zasadniczo od dnia 21 stycznia 2016 r.¹¹ podróżni z państw objętych programem znoszenia wiz, którzy są obywatelami Iraku, Iranu, Syrii, Sudanu (tj. osoby o podwójnym obywatelstwie) lub którzy przebywali w tych krajach lub w Libii, Somalii lub Jemenie w dowolnym momencie począwszy od dnia 1 marca 2011 r., mają obowiązek wystąpienia o wizę i nie mogą już podróżować na podstawie elektronicznego

¹⁰ Umowa w sprawie wymiany informacji uzyskanych w ramach kontroli osób uznawanych za terrorystów lub domniemych terrorystów; umowa w sprawie zacieśniania współpracy i zapobiegania poważnym przestępstwom i ich zwalczania.

¹¹ Podróżnym, którzy odbyli podróż do Libii, Somalii i Jemenu, może zostać cofnięte zezwolenie ESTA w porcie wejścia, ale nadal będą oni mogli wjechać na terytorium USA. Od kwietnia informacje dotyczące wcześniejszych podróży do tych państw będą ujęte w kwestionariuszu ESTA. Osoby o podwójnym obywatelstwie z państw objętych programem znoszenia wiz posiadające obywatelstwo Libii, Somalii i Jemenu są obecnie nadal uprawnione do podróżowania na podstawie zezwolenia ESTA.

zezwolenia na wjazd (ESTA) w ramach programu znoszenia wiz. Ustawa ta może mieć wpływ na wszystkie państwa członkowskie, które dopuszczono do programu znoszenia wiz. Żadne z państw członkowskich dopuszczonych do programu znoszenia wiz nie powiadomiło Komisji o tych zmianach w programie znoszenia wiz w ciągu 30 dni od jego wprowadzenia w życie zgodnie z art. 1 ust. 4 lit. a) rozporządzenia. W nowej ustawie wprowadzono również zmiany w stosunku do dokumentów podróży: od dnia 1 kwietnia 2016 r. uprawnieni do podróżowania bez wizy są tylko podróżni posiadający paszporty *biometryczne*.

Te zmiany do programu znoszenia wiz przyniosły nowe ograniczenia podróżne dla obywateli państw objętych programem znoszenia wiz. Komisja i Europejska Służba Działań Zewnętrznych wyraziły kilkakrotnie wobec Kongresu i rządu USA zaniepokojenie UE w związku z nowymi środkami w ustawodawstwie amerykańskim oraz wezwały USA do wdrożenia przepisów w sposób elastyczny w celu ograniczenia negatywnych skutków dla podróżnych z UE podróżujących w dobrej wierze¹². W odpowiedzi na te wątpliwości i w oparciu o przepisy aktów prawnych¹³ rząd USA postanowił odstąpić od stosowania tych aktów, indywidualnie dla każdego przypadku, wobec niektórych kategorii osób¹⁴ jako rozszerzenie wyjątków przewidzianych wyraźnie w przepisach (tj. personelu wojskowego i personelu rządowego odbywającego podróż służbową). Formularz ESTA został odpowiednio zmieniony i obecnie umożliwi wnioskodawcom, którzy uważają, że należą do tych kategorii, podawanie dodatkowych informacji, a władzom USA podejmowanie decyzji, indywidualnie dla każdego przypadku, o kwalifikowalności tych osób do systemu ESTA.

Obywatele bułgarscy, chorwaccy, cypryjscy, polscy i rumuńscy nadal podlegają obowiązkowi wizowemu. W kontekście osiągnięcia pełnej wzajemności wizowej w odniesieniu do pięciu zainteresowanych państw członkowskich Komisja Europejska od dawna uważa, że przyznanie zwolnienia z obowiązku wizowego obywatelom tych państw nie stanowiłoby dla USA zagrożenia migracyjnego ani zagrożenia z punktu widzenia bezpieczeństwa. W związku z tym Komisja zwróci się do USA o rozważenie wprowadzenia, jako pierwszego i natychmiastowego kroku, środka podobnego do kanadyjskiego rozszerzenia systemu eTA na podróżnych „niskiego ryzyka” z Bułgarii i Rumunii – tj. rozszerzenia kwalifikowalności ESTA na obywateli wspomnianych pięciu państw, którzy korzystali z wizy amerykańskiej zgodnie z prawem w przeszłości, np. przez okres 10 lat, oraz – w razie potrzeby – zainicjowania procesu legislacyjnego w tym zakresie. Ponadto Komisja zwróci się do USA o przeanalizowanie przedłożonych inicjatyw ustawodawczych, zwłaszcza inicjatywy w sprawie ustawy z 2015 r. dotyczącej miejsc pracy powstających w związku z umożliwieniem podróży („Jobs Originating through Launching Travel Act”)¹⁵.

Poza prowadzeniem rozmów w sprawie pełnej wzajemności wizowej Komisja będzie nadal monitorować wdrażanie zmian w programie znoszenia wiz, które wprowadzają dodatkowe ograniczenia dotyczące podróży dla obywateli państw uczestniczących w programie znoszenia wiz, i współpracować z USA w celu zapewnienia wdrażania tych zmian w sposób ograniczający negatywne skutki dla podróżnych z UE podróżujących w dobrej wierze. W tym kontekście Komisja zwróci się do USA o przeanalizowanie przedłożonych inicjatyw ustawodawczych (np. projektu ustawy z 2016 r. dotyczącej

¹² Np. artykuł podpisany przez szefa delegatury UE w Waszyngtonie i ambasadorów wszystkich państw członkowskich UE do USA został opublikowany na blogu Kongresu (Blog of the Hill) w dniu 14 grudnia 2015 r. (<http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/262999-what-the-visa-waiver-program-means-to-europe>).

¹³ <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/01/251577.htm>

¹⁴ Przedstawiciele organizacji międzynarodowych, humanitarnych organizacji pozarządowych odbywających podróże służbowe, dziennikarzy i niektórych grup przedsiębiorców.

¹⁵ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1401>

jednakowej ochrony podczas podróży – „Equal Protection in Travel Act”¹⁶) w celu złagodzenia ograniczeń nałożonych na osoby posiadające podwójne obywatelstwo.

IV. OCENA KONSEKWENCJI ZAWIESZENIA ZWOLNIENIA Z OBOWIĄZKU WIZOWEGO

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa¹⁷ nawet jeżeli Komisja (jak w obecnej sytuacji) nie dysponuje różnymi wariantami polityki, ale należy liczyć się z tym, że bezpośrednio stwierdzalne skutki będą znaczne, Komisja powinna wyjaśnić te skutki prawodawcom, tak by mogli oni podjąć świadomą i opartą na faktach decyzję.

a. Możliwe skutki dla obywateli UE

Podczas ostatniego spotkania trójstronnego USA przedstawiły stanowisko, że zawieszenie ruchu bezwizowego może spowodować ponowne wprowadzenie obowiązku wizowego dla obywateli *wszystkich* państw członkowskich¹⁸. Taka zasada wzajemności jest określona w amerykańskiej ustawie o imigracji i obywatelstwie (§ 217 ust. 2 lit. A)¹⁹. W związku z tym sytuacja pięciu zainteresowanych państw członkowskich najwyraźniej nie uległaby poprawie, a dodatkowo mogłaby się pogorszyć sytuacja wszystkich państw członkowskich korzystających obecnie z bezwizowych podróży do USA.

W oparciu o dane statystyczne Światowej Organizacji Turystyki (UNWTO)²⁰ oraz Departamentu Handlu USA²¹ Komisja szacuje, że gdyby obywatele UE korzystający obecnie z ruchu bezwizowego zostali zmuszeni do składania wniosków o wydanie wizy wjazdowej do USA, liczba tych wniosków wyniosłaby co najmniej 8 milionów (rocznie). Biorąc pod uwagę opłatę wizową w wysokości 160 USD i koszty rozpatrywania wniosków (wynoszące około 200 USD²²), daje to dodatkowe koszty dla obywateli i przedsiębiorstw UE w wysokości około 2,5 mld EUR²³.

Chociaż zasada wzajemności nie jest elementem ram polityki wizowej Kanady, nie można wykluczyć, że Kanada również zareagowałaby w podobny sposób na ewentualne zawieszenie ruchu bezwizowego w stosunku do jej obywateli. Komisja szacuje, że gdyby tak się stało, to obywatele UE złożyliby wnioski na co najmniej 1,5 mln wiz, co oznaczałoby 375 mln EUR²⁴ dodatkowych kosztów dla obywateli i przedsiębiorstw UE²⁵.

b. Zdolność do rozpatrywania wniosków wizowych w przypadku zawieszenia ruchu bezwizowego

Ameryka Północna jest najważniejszym miejscem pochodzenia podróźnych międzynarodowych przybywających do UE. W oparciu o dane statystyczne Światowej Organizacji Turystyki (UNWTO) i Departamentu Handlu USA Komisja szacuje, że konsulaty państw członkowskich musiałyby być przygotowane na rozpatrzenie około 10 mln wniosków

¹⁶ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4380/text>

¹⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_5_en.htm

¹⁸ Zob. przypis 1.

¹⁹ <https://www.uscis.gov/iframe/iframe/docView/SLB/HTML/SLB/0-0-0-1/0-0-0-29/0-0-0-4391.html>.

²⁰ <http://www.e-unwto.org/toc/unwtotfb/current>

²¹ http://travel.trade.gov/outreachpages/inbound.general_information.inbound_overview.asp

²² Tabela 6 ostatecznych zasad ESTA, s. 32289 (dostępny pod adresem: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2015-06-08/pdf/2015-13919.pdf>).

²³ Dla porównania podróźni zwolnieni z obowiązku wizowego do USA płacą obecnie 14 USD za zezwolenie ESTA (ważne na okres dwóch lat).

²⁴ Biorąc pod uwagę opłatę wizową w wysokości 100 CAD i zakładając, że kwotę kosztów pośrednich można uznać za podobną do kwoty dotyczącej wniosków wizowych w przypadku USA.

²⁵ Dla porównania podróźni zwolnieni z obowiązku wizowego do Kanady płacą 7 CAD za zezwolenie eTA (ważne na okres pięciu lat).

wizowych rocznie w samych tylko USA. Choć państwa członkowskie posiadają rozległą sieć konsularną w USA (około 100 konsulatów), rozpatrują one obecnie zaledwie około 120 000 wniosków o wize Schengen rocznie.

Nawiązanie współpracy z usługodawcami zewnętrznymi, wyposażenie konsulatów i obsadzenie ich personelem, zakup lub wynajem nowych pomieszczeń oznaczałyby konieczność podjęcia poważnych wysiłków i pochłonęłyby miliony euro. Opłata wizowa (zasadniczo 60 EUR za wizę) może nie wystarczyć na pokrycie kosztów operacyjnych, nie mówiąc już o kosztach związanych z przygotowaniem. Szereg państw członkowskich musiałoby prawdopodobnie wydawać w USA taką liczbę wiz, jak w pozostałych krajach świata razem wziętych.

W przypadku Kanady państwa członkowskie także muszą stawić czoła poważnym wyzwaniom, chociaż już w mniejszym stopniu. Obecnie około 45 konsulatów rozpatruje 30 000 wniosków rocznie, natomiast w przypadku zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego należałoby oczekiwać co najmniej 2 mln wniosków.

Zgodnie z rozporządzeniem zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego musi stać się skuteczne najpóźniej w ciągu 90 dni od daty wejścia w życie aktu delegowanego. Jest to maksymalny okres pozostający na przygotowania. Okres ten wydaje się być niewystarczający do podjęcia wszystkich niezbędnych działań (w tym pokrycia kosztów), by móc podjąć ogromnemu wzrostowi liczby otrzymywanych wniosków wizowych, zgodnie z przepisami prawa UE (np. terminy umawiania spotkań, czas rozpatrywania). Wzrost liczby wniosków spowodowałby nie tylko takie problemy, jak brak odpowiednich pomieszczeń do przyjmowania tak wielu osób składających wnioski wizowe, brak niezbędnego poziomu współpracy z usługodawcami zewnętrznymi oraz brak wystarczającej liczby przeszkolonych urzędników konsularnych oraz personelu miejscowego, lecz obciążłyby również systemy informatyczne wykorzystywane przy rozpatrywaniu wniosków wizowych.

Centralny komponent wizowego systemu informacyjnego (VIS) oraz należący do niego system porównywania danych biometrycznych mogłyby wytrzymać dodatkowe obciążenie w perspektywie krótkoterminowej (do jednego roku), należałoby je jednak szybko rozbudować. Abstrahując od infrastruktury, koszty oszacowano wewnątrznie na kwotę rzędu 20–25 mln EUR. Szereg państw członkowskich musiałoby również unowocześnić swoje systemy krajowe i zwiększyć przepustowość infrastruktury łączności między systemem centralnym a systemami krajowymi. W perspektywie krótkoterminowej można oczekiwać, że zwiększona liczba wniosków i zapytań na granicy wydłuży czas oczekiwania na odpowiedź (konieczność przeszukiwania baz, porównywania danych biometrycznych).

Zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego zwiększyłoby obciążenie straży granicznej i infrastruktury na granicach zewnętrznych z uwagi na wzrost liczby kontrolowanych podróżnych (wizy oraz odciski palców). Wymagałoby to dodatkowego personelu, reorganizacji / restrukturyzacji procedur i modernizacji infrastruktury, w szczególności w głównych portach lotniczych, co wiązałoby się ze znacznymi kosztami.

Nawet w odniesieniu do Brunei nie można wykluczyć problemów z realizacją, mimo że prawdopodobnie liczba wniosków wizowych z Brunei byłaby bardzo niska. Tylko dwa państwa członkowskie są reprezentowane w tym państwie i wydają tam wize. Pozostałe państwa członkowskie musiałoby zatem zawrzeć z nimi umowy o reprezentacji, tak by osoby ubiegające się o wizę nie musiały udawać się do Singapuru czy też Kuala Lumpur, by móc złożyć wniosek o wizę. Modernizacja konsulatów tych państw członkowskich (pomieszczeń, personelu, wyposażenia informatycznego) mogłaby się zatem okazać konieczna nawet z powodu niewielkiego wzrostu liczby wiz.

Podsumowując, Komisja uważa, że **jest wysoce nieprawdopodobne, by państwa członkowskie osiągnęły zgodnie z kodeksem wizowym w ciągu 90 dni od wejścia w życie aktu delegowanego zdolność rozpatrywania zwiększonej liczby wniosków wizowych.** W konsekwencji osoby ubiegające się o wizę musiałyby długo oczekiwać na umówienie spotkania i rozpatrzenie wniosku. Ponadto ważnym czynnikiem, który mógłby skłonić wiele osób ubiegających się o wizę do wyboru celu podróży poza UE, byłyby wysiłki i dodatkowe koszty związane z podróżą do najbliższego konsulatu / usługodawców zewnętrznych właściwego państwa członkowskiego w celu złożenia wniosku. W USA przykładowo większość konsulatów znajduje się na wybrzeżu wschodnim i w Kalifornii. W tym kontekście należy się spodziewać, że skutkiem zawieszenia ruchu bezwizowego byłoby **zmniejszenie się liczby podróżujących z Kanady i USA** (a także z Brunei), co pociągnęłoby za sobą **znaczne straty dla gospodarki UE.**

c. Skutki gospodarcze

Oprócz skutków dla obywateli UE oraz trudności we wdrażaniu należałoby wziąć również pod uwagę znaczące skutki w wielu dziedzinach polityki / sektorach.

W dziedzinie **turystyki** – podróży z Ameryki Północnej mogliby z łatwością zamienić Unię Europejską na inne miejsca docelowe. Rezerwacje są często dokonywane na krótko przed planowaną podróżą, a zatem potencjalni goście najprawdopodobniej nie rezerwowaliby podróży do Europy w obawie o to, że wiza może nie zostać wydana na czas. Potencjalne zmniejszenie się liczby turystów z USA i Kanady podróżujących do UE o 5 % – uznawane za **ostrożny szacunek** – oznaczałoby dla europejskiego sektora turystyki **stratę w wysokości 1,8 mld EUR**²⁶. Zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego spowodowałoby oczywiście znaczne **straty dla przemysłu lotniczego**, w tym dla najważniejszych europejskich linii lotniczych i najważniejszych europejskich węzłów lotniczych. Jeśli chodzi o dochody z turystyki, można założyć, że największe straty gospodarcze (a także koszty wdrożenia) poniosłyby takie państwa członkowskie, jak Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Grecja i Niderlandy. Negatywne skutki odczułby również ponadto sektor turystyki pięciu państw członkowskich, których obywatele nadal potrzebują wizy, aby wjechać do Kanady lub USA.

Brunei jest konstruktywnym partnerem na forach międzynarodowych. W negocjacjach umowy o partnerstwie i współpracy poczyniono duże postępy. Liczba ludności Brunei jest wprawdzie nieduża, ale kraj ten jest jednym z najbogatszych państw na świecie. Gospodarka jest otwarta i silnie uzależniona od handlu międzynarodowego, a bilans handlu między UE a Brunei jest bardzo korzystny dla UE. Zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego może również wywrzeć negatywny wpływ na turystykę i powiązania gospodarcze z Brunei.

d. Skutki dla stosunków zewnętrznych

Jeśli chodzi o **stosunki zewnętrzne (w tym w dziedzinie handlu)**, skutki byłyby także znaczące. Rok 2016 jest bardzo ważnym rokiem dla **stosunków UE–Kanada**, ponieważ obchodzimy w nim 40. rocznicę rozpoczęcia naszej formalnej współpracy. UE z niecierpliwością oczekuje na dalsze wzmocnienie znakomitej jak dotąd współpracy z Kanadą, zwłaszcza w kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, do czego ma przyczynić się szybkie podpisanie i wdrożenie umowy o partnerstwie strategicznym oraz kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej (CETA). Kolejny szczyt UE–Kanada, który odbędzie się

²⁶ Szacunki te opierają się na badaniu z 2013 r. dotyczącym potencjalnych skutków ułatwień wizowych na sześciu innych głównych rynkach docelowych. Na podstawie tego badania biura podróży oszacowały, że bezwizowy ruch ze strefą Schengen spowodowałby wzrost sprzedaży podróży o co najmniej 20 %. Wymaganie wiz od obywateli Kanady i USA mogłoby mieć odwrotny skutek, chociaż na mniejszą skalę.

(http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=7005&lang=pl)

jesienią 2016 r., powinien stać się początkiem nowego, bardziej aktywnego rozdziału w stosunkach UE–Kanada wraz z podpisaniem obu umów. Tymczasowe zawieszenie zniesienia wiz dla obywateli Kanady miałyby bardzo negatywny wpływ na ogólną pozytywną atmosferę współpracy i mogłyby zagrozić sprawnej finalizacji tych ważnych umów.

Intensywność i zasięg **partnerstwa strategicznego** między UE a **Stanami Zjednoczonymi** nie mają sobie równych. Partnerstwo to rozwija się od ponad sześciu dziesięcioleci, a o jego solidnych podstawach świadczą wspólnie wyznawane wartości. UE i USA mają łącznie największe dwustronne stosunki handlowe i inwestycyjne na świecie, a proces negocjacyjny dotyczący transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP) osiągnął kluczowy etap, który mógłby zostać zagrożony przez tymczasowe zawieszenie ruchu bezwizowego. UE i USA współpracują ze sobą nieustannie w celu stworzenia bardziej bezpiecznego i demokratycznego świata, w którym panowałby dobrobyt. Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zapewniająca bezpieczeństwo obywateli, a jednocześnie ułatwiająca mobilność, zawsze stanowiła priorytet po obu stronach Atlantyku. Ogólnie rzecz biorąc, wydaje się, że zawieszenie wpłynęłoby niekorzystnie na współpracę transatlantycką, która ma zasadnicze znaczenie dla dobrobytu i bezpieczeństwa ludzi na obu kontynentach, i to w chwili, kiedy bardziej niż kiedykolwiek ważne jest zintensyfikowanie naszych wspólnych wysiłków.

Zawieszenie ruchu bezwizowego w roku, w którym ważne umowy w dziedzinie handlu znajdują się na kluczowym etapie lub powinny zostać sfinalizowane, wywarłoby bardzo niekorzystne skutki na nasze stosunki zewnętrzne z dwoma strategicznymi partnerami.

V. PODSUMOWANIE

Komisja z zadowoleniem przyjmuje osiągnięcie pełnej wzajemności w zakresie zniesienia wiz w ruchu z Japonią.

Komisja stwierdza, że pełna wzajemność w zakresie zniesienia wiz nie została jeszcze osiągnięta z Brunei, ale w oparciu o najnowsze kontakty Komisja spodziewa się, że cel ten zostanie osiągnięty w drodze oficjalnego powiadomienia do końca kwietnia 2016 r.

Jeśli chodzi o Kanadę i Stany Zjednoczone, Komisja stwierdza, że pełnej wzajemności wizowej dotychczas nie osiągnięto. Komisja będzie zatem nalegać na osiągnięcie pełnej wzajemności wizowej ze strony tych dwóch państw. Komisja wzywa Kanadę i Stany Zjednoczone do wykazania swojego zaangażowania poprzez wprowadzenie konkretnych środków zmierzających do osiągnięcia pełnej wzajemności wizowej względem wszystkich 28 państw członkowskich Unii Europejskiej.

W odniesieniu do obecnego mechanizmu wzajemności Komisja wzywa Parlament Europejski i Radę do natychmiastowego rozpoczęcia dyskusji oraz do zajęcia stanowiska co do najodpowiedniejszego sposobu dalszego działania w świetle oceny przedstawionej w niniejszym komunikacie. Parlament Europejski i Rada są proszone o poinformowanie Komisji o swoich stanowiskach najpóźniej do dnia 12 lipca 2016 r.