



Brussel, 31 januari 2019
(OR. en)

5840/19

FREMP 10
JAI 72
COHOM 11
COPEN 29
DAPIX 24
JUSTCIV 28
VISA 18
SCHENGEN 4
SOC 61
FRONT 32

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	24 januari 2019
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2019) 12 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2019) 12 final.

Bijlage: COM(2019) 12 final



Brussel, 23.1.2019
COM(2019) 12 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie

{SWD(2019) 5 final}

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

1. Inleiding

De afgelopen jaren is er sprake van een groeiende trend op het gebied van burgerschapsregelingen voor investeerders ("gouden paspoorten") en verblijfsregelingen voor investeerders ("gouden visa"), die tot doel hebben investeringen aan te trekken door investeerders het burgerschap van of verblijfsrechten in het betrokken land te verlenen. Dergelijke regelingen hebben tot bezorgdheid geleid over bepaalde risico's die daaraan eigen zijn, met name wat betreft veiligheid, witwassen van geld, belastingontduiking en corruptie.

Drie lidstaten werken met burgerschapsregelingen voor investeerders waarbij het burgerschap onder minder strenge voorwaarden wordt verleend dan krachtens gewone naturalisatieregelingen, met name zonder dat de betrokkene vooraf daadwerkelijk in het betrokken land heeft verbleven¹. Dergelijke regelingen hebben gevolgen voor de Europese Unie als geheel, aangezien ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, ook burger van de Unie is. Het gaat weliswaar om nationale regelingen, maar zij worden bewust aangeboden en expliciet geadverteerd als een middel om het burgerschap van de Unie te verwerven, samen met alle daaraan verbonden rechten en voorrechten, waaronder met name het recht op vrij verkeer.

Burgerschapsregelingen voor investeerders verschillen van verblijfsregelingen voor investeerders ("gouden visa"), die als doel hebben investeringen aan te trekken in ruil voor verblijfsrechten in het betrokken land, en in twintig EU-lidstaten bestaan. De risico's die eigen zijn aan dergelijke regelingen, zijn echter vergelijkbaar met die welke burgerschapsregelingen voor investeerders met zich brengen. Bovendien hebben deze regelingen gevolgen voor andere lidstaten, aangezien een geldige verblijfstitel het recht toekent aan onderdanen van derde landen om zich vrij te verplaatsen, met name in het Schengengebied.

Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie van 16 januari 2014² verklaard te vrezen dat nationale regelingen die op "het zonder meer direct of indirect verkopen" van het EU-burgerschap neerkomen, het wezen van het Europese burgerschap ondermijnen. Het heeft de Commissie verzocht de verschillende nationale burgerschapsregelingen te beoordelen in het licht van de Europese waarden en te toetsen aan de letter en de geest van de wetgeving en de praktijk van de EU. De Commissie heeft contact opgenomen met de Bulgaarse, Cypriotische en Maltese autoriteiten om nadere informatie over hun regelingen te krijgen. Tijdens een debat in mei 2018 heeft het Europees Parlement zich gebogen over uiteenlopende risico's die verbonden zijn aan burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders.

¹ Zie punt 2.3 hieronder voor een definitie van daadwerkelijk verblijf.

² Resolutie van het Europees Parlement van 16 januari 2014 over het te koop aanbieden van het EU-burgerschap (2013/2995(RSP)).

In haar verslag over het burgerschap 2017³ heeft de Commissie een verslag over nationale regelingen voor burgerschap van de Unie voor investeerders aangekondigd, waarin de rol van de Commissie op dat vlak wordt beschreven, de geldende nationale wetgeving en praktijk worden onderzocht, en richtsnoeren voor de lidstaten worden gegeven. Ter voorbereiding van dit verslag heeft de Commissie een studie laten uitvoeren over de wetgeving en de praktijk met betrekking tot burgerschaps- en verblijfsregelingen in alle betrokken lidstaten⁴ en heeft zij een raadpleging van de lidstaten georganiseerd. In dit verslag wordt ook rekening gehouden met andere relevante bronnen, zoals recente publicaties over dit onderwerp⁵.

Dit verslag heeft betrekking op zowel burgerschapsregelingen voor investeerders als verblijfsregelingen voor investeerders en beschrijft de belangrijkste punten van zorg en risico's die verbonden zijn aan de toekenning van het burgerschap van de Unie of verblijfsrechten louter op basis van een investering. In het verslag wordt met name ingegaan op de mogelijke veiligheidslacunes die voortvloeien uit het verlenen van burgerschap zonder voorafgaand verblijf, alsook op de risico's van witwaspraktijken, corruptie en belastingontduiking in verband met burgerschap of verblijf verkregen door investeringen. Ook de problemen op het gebied van het beheer en de transparantie van dergelijke regelingen worden beschreven, er wordt onderzocht hoe die kunnen worden aangepakt en er wordt een kader voor verbetering geboden.

Het verslag gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie, dat meer gedetailleerde achtergrondinformatie bevat over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders.

2. Burgerschapsregelingen voor investeerders in de EU

2.1. Achtergrond

Zoals blijkt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie, is de nationaliteit een verhouding tussen een burger en de staat, en is zij “*de bijzondere band van solidariteit en loyaliteit tussen [de lidstaat] en zijn onderdanen, evenals de wederkerigheid van rechten en plichten, die de grondslag vormen van de nationaliteitsverhouding*”⁶. Het burgerschap van een land is van oudsher gebaseerd op verwerving bij de geboorte, of het nu gaat om afstamming (*ius sanguinis*) dan wel om geboorte op het grondgebied (*ius soli*)⁷. Staten bieden immigranten ook de mogelijkheid om zich tot burger te laten naturaliseren, mits zij aan bepaalde

³ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Versterking van de rechten van de burgers in een Unie van democratische verandering – Verslag over het EU-burgerschap 2017 (COM/2017/030 final).

⁴ Studie om feitenmateriaal te verzamelen. Milieu Law and Policy Consulting, *Factual Analysis of Member States' Investor Schemes granting citizenship or residence to third-country nationals investing in the said Member State*, Brussel 2018 (hierna "de studie" genoemd).

⁵ Zie met name Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, “*Citizenship and residency by investment schemes in the EU: State of play, issues and impacts*”, oktober 2018, [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2018\)627128](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2018)627128); Transparency International/Global Witness, *European Getaway – Inside the Murky World of Golden Visas*, oktober 2018, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/golden_visas

⁶ Arrest van 2 maart 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 51.

⁷ Voor een volledig overzicht van de manieren waarop het burgerschap kan worden verworven, met inbegrip van verwerving door geboorte, zie de Global Database on Modes of Acquisition of Citizenship, beschikbaar op <http://globalcit.eu/acquisition-citizenship/>

integratievoorwaarden voldoen en/of aantonen dat zij een werkelijke band met het land hebben, bijvoorbeeld door een huwelijk met een burger⁸. Alle lidstaten beschikken over dergelijke gewone naturalisatieprocedures.

De meeste lidstaten beschikken ook over discretionaire naturalisatieprocedures⁹. In het kader van dergelijke procedures kunnen de lidstaten op individuele basis het burgerschap aan een vreemdeling toekennen op basis van "nationaal belang". Dit kan plaatsvinden wegens uitmuntende prestaties, bijvoorbeeld op het gebied van cultuur, wetenschap en sport. In sommige EU-lidstaten bepaalt de wetgeving dat "nationaal belang" gelijk kan worden gesteld aan economische of commerciële belangen¹⁰. Discretionaire naturalisatieprocedures kunnen in individuele gevallen worden gebruikt om het burgerschap toe te kennen in ruil voor investeringen. Dergelijke discretionaire naturalisatieprocedures zijn zeer sterk toegesneden op individuele gevallen en worden op beperkte basis gebruikt. Daarom maken zij niet het voorwerp uit van dit verslag.

Bulgarije, Cyprus en Malta hebben in respectievelijk 2005, 2007 en 2013¹¹ ruimere regelingen ingevoerd om investeringen van onderdanen van derde landen aan te trekken door de toegang tot hun burgerschap te vergemakkelijken. Deze regelingen vormen een nieuwe vorm van naturalisatie, aangezien in het kader daarvan systematisch het burgerschap van de betrokken lidstaat wordt verleend, op voorwaarde dat de vereiste investeringen worden gedaan en aan bepaalde criteria wordt voldaan¹².

Aangezien Bulgarije¹³, Cyprus en Malta de enige lidstaten zijn die burgerschapsregelingen voor investeerders kennen, wordt in dit onderdeel van het verslag dieper ingegaan op de wetgeving en de praktijk van die landen.

2.2. Soort en omvang van de vereiste investeringen

Burgerschapsregelingen voor investeerders hebben als doel investeringen aan te trekken door het burgerschap aan te bieden in ruil voor een bepaald geldbedrag. In Bulgarije wordt een

⁸ Nadere informatie over naturalisatie door middel van huwelijk in de EU-lidstaten is opgenomen in bijlage III bij de studie, *ibid.* noot 4. In het algemeen nemen de lidstaten maatregelen om misbruik van dergelijke mogelijkheden te voorkomen, bijvoorbeeld in verband met schijnhuwelijken. Om frauduleuze nationaliteitsverkrijging beter te kunnen opsporen en aanpakken, worden de nationale autoriteiten aangemoedigd om gebruik te maken van interviews of vragenlijsten, document- en antecedentenonderzoeken, inspecties of gemeenschapsgerichte controles, met inachtneming van de toepasselijke juridische beperkingen, zoals die welke verband houden met de bewijslast of de grondrechten. Zij kunnen ook putten uit de overeenkomsten tussen frauduleuze nationaliteitsverkrijging en via schijnhuwelijk met een burger van de Unie verkregen verblijfsrecht (zie het handboek van de Commissie over de aanpak van schijnhuwelijken (COM/2014/604 final).

⁹ Voor nadere informatie, zie bijlage III bij de studie, *ibid.*, noot 4.

¹⁰ Landen waar de wetgeving "nationaal belang" uitdrukkelijk gelijkstelt met het economisch of commercieel belang van de staat, zijn Oostenrijk, Bulgarije, Slovenië en Slowakije. Voor nadere informatie, zie overzichtsstudie, *ibid.*, noot 4.

¹¹ Voor nadere informatie over deze regelingen, zie de studie, *ibid.*, noot 4.

¹² Zie J. Dzankic, *The pros and cons of ius pecuniae: investor citizenship in comparative perspective*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Observatory, nummer 14.

¹³ In Bulgarije is op 15 februari 2018 door de minister van Justitie een werkgroep opgericht om amendementen op de Bulgaarse wet op het burgerschap op te stellen, met inbegrip van de burgerschapsregeling voor investeerders die Bulgarije overweegt af te schaffen.

totale investering van 1 miljoen EUR gevraagd in het kader van de versnelde¹⁴ burgerschapsregeling voor investeerders. In Cyprus is naast het bezitten van onroerend goed in dat land ook een minimale investering van 2 miljoen EUR vereist. In Malta moet een bijdrage van 650 000 EUR worden gestort in een nationaal investeringsfonds, dient 150 000 EUR te worden geïnvesteerd en is het verplicht om in dat land onroerend goed te bezitten of te huren¹⁵. In Cyprus en Malta zijn aanvullende investeringen voor gezinsleden vereist.

In de drie lidstaten die burgerschapsregelingen voor investeerders kennen, is er sprake van verschillende investeringsopties: kapitaalinvesteringen¹⁶, investeringen in onroerend goed¹⁷, investeringen in overheidsobligaties¹⁸, en eenmalige bijdragen aan de staatsbegroting¹⁹. Naast de investeringsvereiste moeten aanvragers als onderdeel van de aanvraagprocedure ook niet-terugbetaalbare administratieve kosten betalen. In Cyprus en Malta zijn deze kosten aanzienlijk hoger dan in Bulgarije²⁰.

2.3. Verblijf of andere vereiste banden met de lidstaat

In de drie betrokken lidstaten krijgen aanvragers een verblijfstitel bij het begin van de procedure om het burgerschap aan te vragen. In het bezit zijn van een verblijfstitel voor de vereiste termijn volstaat om voor de regeling in aanmerking te komen. Daadwerkelijk verblijf, dat wil zeggen regelmatige fysieke aanwezigheid gedurende langere tijd op het grondgebied van de betrokken lidstaat terwijl men in het bezit is van de verblijfstitel, is echter niet vereist.

In Malta moet een aanvrager, voorafgaand aan de afgifte van het naturalisatiecertificaat, ten minste 12 maanden in het bezit van een "e-Residence Card" zijn geweest. In Cyprus moet de aanvrager ten minste 6 maanden in het bezit zijn van een verblijfstitel voordat het naturalisatiecertificaat kan worden afgegeven. In Bulgarije moet de aanvrager vijf jaar (gewone regeling) of één jaar (versnelde regeling) in het bezit zijn van een permanente verblijfstitel om het Bulgaarse burgerschap te kunnen aanvragen.

Dit betekent dat aanvragers het burgerschap van Bulgarije, Cyprus of Malta — en dus het burgerschap van de Unie — kunnen verwerven zonder in de praktijk ooit in de lidstaat te hebben gewoond. In Malta moet de aanvrager fysiek aanwezig zijn om biometrische gegevens

¹⁴ Het werkdokument van de diensten van de Commissie bevat nadere bijzonderheden over de verschillen tussen de versnelde en de gewone burgerschapsregeling voor investeerders in Bulgarije.

¹⁵ Verordening 7(5) van LN 47/2014 schrijft voor dat de hoofdaanvrager in Malta een voor bewoning bestemd onroerend goed met een minimumwaarde van 350 000 EUR verwerft en bezit; of b) een voor bewoning bestemd onroerend goed huurt voor een jaarlijkse huurprijs van ten minste 16 000 EUR.

¹⁶ Op grond van het kapitaalmodel is het vereist een bepaald bedrag te investeren in i) een onderneming (Bulgarije, Cyprus) of (ii) instrumenten van krediet- of financiële instellingen, zoals beleggingsfondsen of trustfondsen (Bulgarije, Cyprus, Malta).

¹⁷ Dit model vereist de aankoop of huur van vastgoed van een bepaalde waarde (Cyprus, Malta). Het werkdokument van de diensten van de Commissie bevat nadere bijzonderheden.

¹⁸ De obligaties worden door de investeerders gekocht van de overheid (Bulgarije, Malta).

¹⁹ De Maltese wetgeving schrijft voor dat aan de Maltese overheid een "bijdrage" wordt betaald, die wordt gestort in de nationale ontwikkelingsfondsen.

²⁰ Bulgarije brengt per aanvraag in totaal 650 EUR in rekening; Cyprus brengt 7 000 EUR in rekening voor de hoofdaanvrager en 7 000 EUR voor de echtgeno(o)t(e); Malta brengt in totaal 8 200 EUR in rekening voor de hoofdaanvrager en 5 500 EUR voor de echtgeno(o)t(e).

te verstrekken voor de e-Residence Card en de eed van trouw af te leggen²¹. In Malta kan ook een persoonlijk onderhoud met de aanvrager worden vereist. In Bulgarije is de aanwezigheid van de aanvrager vereist voor de indiening van de aanvraag voor burgerschap en in Cyprus voor het in ontvangst nemen van de verblijfstitel.

In de studie werd gezocht naar andere factoren, naast de fysieke verblijfplaats, die aantoonbaar een band zouden kunnen vormen tussen de indiener van de aanvraag voor burgerschap en het betrokken land. In Bulgarije moet bij de aanvraag een persoonlijk onderhoud met de aanvrager plaatsvinden, maar is de aanvrager vrijgesteld van de voorwaarde het Bulgaars te beheersen of blijf te geven van kennis van het Bulgaarse openbare leven. De Cypriotische autoriteiten zijn van mening dat de investering in Cyprus op zich een toereikende band tussen de aanvrager en Cyprus is. Er zij op gewezen dat, in het kader van het desbetreffende besluit van de Cypriotische ministerraad, het krachtens de gewone naturalisatieprocedure vereiste criterium inzake verblijf is vervangen door een investeringscriterium²². Aan personen die het Maltese burgerschap aanvragen, wordt in de laatste fase van het naturalisatieproces gevraagd naar hun banden met Malta. Aan aanvragers wordt gevraagd instapkaarten over te leggen waaruit blijkt dat zij naar Malta zijn gereisd en of zij over ander bewijs beschikken, bijvoorbeeld van donaties aan liefdadigheidsorganisaties in Malta, lidmaatschap van een lokale sport-, culturele of sociale club, of de betaling van inkomstenbelasting aan de Maltese belastingdienst²³. De aanvragers worden ook aangemoedigd om een bedrijf op te richten in Malta.

2.4. Burgerschapsregelingen voor investeerders en het EU-recht

Overeenkomstig de Verdragen is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, burger van de Unie²⁴. De hoedanigheid van burger van de Unie dient de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn²⁵. Een lidstaat die het burgerschap toekent in ruil voor investeringen, **verleent automatisch ook rechten**²⁶ die gevolgen hebben voor andere lidstaten, met name het recht op vrij verkeer, het actief en passief kiesrecht bij de Europese en lokale verkiezingen, het recht op consulaire bescherming bij gebrek aan vertegenwoordiging buiten de EU en het recht op toegang tot de interne markt om economische activiteiten uit te oefenen. Het zijn precies de voordelen van het burgerschap van de Unie, met name het recht op vrij verkeer, die vaak worden aangeprezen als de belangrijkste troeven van dergelijke regelingen.

Het Hof van Justitie van de EU heeft, in wat inmiddels vaste rechtspraak is, geoordeeld dat elke lidstaat weliswaar de voorwaarden kan vaststellen waaronder de nationaliteit kan worden verkregen of verloren, maar dat deze bevoegdheid niettemin met inachtneming van het

²¹ Informatie bevestigd door raadpleging van nationale belanghebbenden (Identity Malta, bevoegde autoriteit, 8 maart 2018), verkregen in het kader van de studie, *ibid.*, noot 4.

²² Artikel 111A, lid 2), van de wetten inzake de burgerlijke stand, gepubliceerd op 30 april 2013.

²³ Zie resultaat B.I van de studie, *ibid.*, noot 4; ook Office of the Regulator Individual Investor Programme (ORIIP), *Fourth Annual Report on the Individual Investor Programme of the Government of Malta* (1 juli 2016 – 30 juni 2017), november 2017, blz. 32:

<https://oriip.gov.mt/en/Documents/Reports/Annual%20Report%202017.pdf>

²⁴ Artikel 9 VEU en artikel 20, lid 1, VWEU.

²⁵ Arrest van 20 september 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, punt 31.

²⁶ Zie artikel 20, lid 2, VWEU.

Unierecht moet worden uitgeoefend²⁷. "Met inachtneming van het Unierecht" betekent dat rekening wordt gehouden met alle regels die deel uitmaken van de rechtsorde van de Unie, met inbegrip van regels van internationaal recht en internationale gewoontes, aangezien die regels en gewoontes deel uitmaken van het EU-recht²⁸.

In de zaak *Nottebohm* heeft het Internationaal Gerechtshof geoordeeld dat, wil de door naturalisatie verworven nationaliteit op internationaal niveau worden erkend, zij moet worden verleend op basis van een daadwerkelijke band tussen het individu en de staat in kwestie²⁹. De "nationaliteitsverhouding" is van oudsher gebaseerd op een daadwerkelijke band met de bevolking van het land (door afstamming, herkomst of huwelijk) of op een daadwerkelijke band met het land die tot stand is gebracht door hetzij geboorte in het land, hetzij een daadwerkelijk voorafgaand verblijf in het land gedurende een periode van betekenis. Andere elementen kunnen vereist zijn om te staven dat er sprake is van een daadwerkelijke band met het land, zoals kennis van een nationale taal en/of de cultuur van het land, of banden met de gemeenschap. Het bestaan van deze vereisten in de nationaliteitsregelingen van de lidstaten bevestigt dat de lidstaten in het algemeen de vaststelling van een daadwerkelijke band als een noodzakelijke voorwaarde beschouwen om onderdanen van derde landen als burger tot hun samenleving toe te laten.

Op basis van een dergelijk gemeenschappelijk begrip van de nationaliteitsverhouding hebben de lidstaten dan ook aanvaard dat het burgerschap van de Unie en de rechten die het op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) met zich brengt, automatisch zouden toevallen aan een ieder die burger van een lidstaat wordt.

Naturalisatie toekennen louter op basis van een geldelijke vergoeding, zonder verdere voorwaarden waaruit blijkt dat er sprake is van een daadwerkelijke band met de lidstaat en/of zijn burgers, wijkt af van de traditionele wijzen van nationaliteitsverlening in de lidstaten en heeft gevolgen voor het burgerschap van de Unie.

Aangezien het burgerschap van de Unie op grond van artikel 20 VWEU een automatisch gevolg is van het bezit van de nationaliteit van een lidstaat en een gastlidstaat de rechten van genaturaliseerde burgers van de Unie niet kan beperken op grond van het feit dat zij de nationaliteit van een andere lidstaat hebben verworven zonder dat er sprake is van enige band met die lidstaat³⁰, moet elke lidstaat ervoor zorgen dat de nationaliteit niet wordt toegekend zonder dat er sprake is van een daadwerkelijke band met het land of zijn burgers³¹.

²⁷ Arrest van 7 juli 1992, *Micheletti and Others v Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295, punt 10; arrest van 11 november 1999, *Belgian State v Mesbah*, C-179/98, EU:C:1999:549, punt 29; arrest van 20 februari 2001, *Kaur*, C-192/99, EU:C:2001:106, punt 19; arrest van 19 oktober 2004, *Zhu and Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, punt 37; arrest van 2 maart 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, punt 39; zie ook de aanhangige zaak C-221/17 *Tjebbes*.

²⁸ Zie de conclusie van advocaat-generaal Maduro in zaak C-135/08, *Rottmann*, punten 28-29; met betrekking tot het effect van het internationaal recht op het EU-recht, zie: arrest van 14 mei 1974, 3, *Nold KG v Commissie*, zaak 4-73, EU:C:1974:51; arrest van 24 november 1992, *Anklagemindigheden v Poulsen and Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, punten 9 en 10, en arrest van 16 juni 1998, *Racke v Hauptzollamt Mainz*, C-162/96, EU:C:1998:293, punten 45 en 46.

²⁹ Arrest van het Internationaal Gerechtshof van 6 april 1955, *Nottebohm*, I.C.J. Reports 1955, blz. 4, beschikbaar op <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf>

³⁰ Zie, met betrekking tot de vrijheid van vestiging, het duidelijke oordeel van het Hof in zaak C-369/90, *Micheletti*, punt 10: "Het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit behoort, overeenkomstig het internationale recht, tot de bevoegdheid van elke lidstaat afzonderlijk; die bevoegdheid dient te worden uitgeoefend met inachtneming van het gemeenschapsrecht. De wettelijke

De Commissie heeft met de Maltese en Cypriotische autoriteiten overlegd over het opnemen van een criterium inzake daadwerkelijk verblijf in hun wetgeving inzake de burgerschapsregeling voor investeerders³². Als gevolg daarvan heeft Malta in 2014 in zijn wetgeving een vereiste van "bewijs van verblijf" van twaalf maanden ingevoerd³³. In de praktijk wordt deze voorwaarde geacht te zijn vervuld indien de aanvrager een verblijfstitel verkrijgt om in Malta te verblijven, zelfs zonder dat de betrokkene er fysiek verblijft, en instapkaarten overlegt, samen met eventueel ander bewijs van bijvoorbeeld donaties aan liefdadigheidsorganisaties in Malta, lidmaatschap van lokale sportclubs of de betaling van inkomstenbelasting in Malta. In 2016 heeft ook Cyprus zijn wetgeving gewijzigd om aanvragers en hun gezinsleden in het kader van de burgerschapsregeling voor investeerders te verplichten in het bezit te zijn van verblijfstitels³⁴. De Commissie zal blijven toezien op de naleving van het recht van de Unie.

3. Verblijfsregelingen voor investeerders in de EU

3.1. Achtergrond

Terwijl een aantal verblijfsregelingen voor investeerders in het begin van de jaren 2000 werd opgezet, heeft het begin van de financiële crisis in 2007 meer lidstaten ertoe aangezet om deze regelingen in te voeren of eerdere regelingen nieuw leven in te blazen. Deze trend heeft de afgelopen 10 jaar doorgezet en thans kennen 20 lidstaten deze regelingen³⁵.

De kenmerken van deze regelingen lopen sterk uiteen, met name wat betreft de te verrichten investeringen, zowel qua aard als qua bedrag. Er is sprake van vijf investeringsopties: kapitaalinvesteringen³⁶, investeringen in onroerend goed³⁷, investeringen in

regeling van een lidstaat mag echter niet de gevolgen van de toekenning van de nationaliteit van een andere lidstaat beperken door een extra voorwaarde te stellen voor de erkenning van deze nationaliteit in verband met de uitoefening van de in het Verdrag bepaalde fundamentele vrijheden."; zie ook zaak C-165/16, *Lounes*, punt 55: "Een lidstaat kan de gevolgen van het bezit van de nationaliteit van een andere lidstaat echter niet beperken, en met name niet de rechten die op grond van het Unierecht aan die nationaliteit zijn verbonden en voortvloeien uit het feit dat een burger gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer."

³¹ Het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking met andere lidstaten en de Unie verplicht de lidstaten zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

³² Zie de gezamenlijke persverklaring van 29 januari 2014 van de Europese Commissie en de Maltese autoriteiten, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-70_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-70_en.htm). Er is verscheidene malen van gedachten gewisseld met respectievelijk de Maltese en de Cypriotische autoriteiten.

³³ Verordening 7(12) van LN 47/2014 (de Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations) vereist dat de hoofdaanvrager voorafgaand aan de dag van de afgifte van het naturalisatiecertificaat gedurende ten minste 12 maanden ingezetene van Malta is geweest. Het begrip "bewijs van verblijf" is echter niet nader gedefinieerd. Zie de studie, *ibid.*, noot 4.

³⁴ Besluit nr. 834 van de Raad van Ministers van 13.9.2016.

³⁵ Bulgarije, Cyprus, Estland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk. Hongarije heeft zijn regeling in april 2017 opgeschort. Voor meer informatie over de identificatie van deze regelingen, zie het begeleidende werkdokument van de diensten van de Commissie.

³⁶ Op grond van het kapitaalmodel is het vereist een bepaald bedrag te investeren in hetzij i) een onderneming, ongeacht de rol die de investeerder heeft in de onderneming of hoedanigheid waarin hij participeert in de onderneming — eigenaar, aandeelhouder of bestuurder (Bulgarije, Estland, Frankrijk, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Nederland, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje, het

overheidsobligaties³⁸, donaties of schenkingen van activiteiten die bijdragen aan het algemeen welzijn³⁹, en eenmalige bijdragen aan de staatsbegroting⁴⁰. Deze opties sluiten elkaar niet uit, waarbij sommige lidstaten verschillende soorten investeringen en een combinatie ervan mogelijk maken.

Wat het bedrag betreft, varieert de schaal van een zeer kleine investering (minder dan 100 000 EUR⁴¹) tot een zeer grote investering (meer dan 5 miljoen EUR⁴²).

Daarnaast kan ook een niet-financiële investering vereist zijn, zoals het scheppen van banen of een bijdrage aan de economie⁴³.

Er zijn grote verschillen tussen de procedures en de voorwaarden met betrekking tot de fysieke aanwezigheid in de lidstaat die verblijfsrechten toekent⁴⁴.

3.2. *Verblijfsregelingen voor investeerders en het EU-recht inzake legale migratie*

In het EU-recht worden de voorwaarden vastgesteld waaronder bepaalde categorieën onderdanen van derde landen de EU kunnen binnenkomen⁴⁵. Het verlenen van een

Verenigd Koninkrijk), hetzij ii) instrumenten van krediet- of financiële instellingen, zoals beleggingsfondsen of trustfondsen (Bulgarije, Cyprus, Estland, Ierland, Letland, Nederland, Portugal, Spanje).

³⁷ Dit model vereist de aankoop of huur van vastgoed van een bepaalde waarde (Cyprus, Ierland, Griekenland, Malta, Letland, Portugal, Spanje). Huur is mogelijk in Malta en Griekenland. Het werkdocument van de diensten van de Commissie bevat nadere bijzonderheden.

³⁸ Obligaties van een bepaalde waarde worden door de investeerders gekocht van de overheid. Deze obligaties houden terugbetaling op een vervaldag in, met een welbepaalde rente (Bulgarije, Hongarije, Italië, Letland, Malta, Spanje en het Verenigd Koninkrijk).

³⁹ Het kapitaal wordt geïnvesteerd in een openbaar project dat de kunst, sport, volksgezondheid, cultuur of onderwijs, filantropische donaties of artistieke en onderzoeksactiviteiten ten goede komt (Ierland, Italië, Portugal).

⁴⁰ Dit vereist dat aan de staat (Letland, Malta) rechtstreeks een bepaald geldbedrag wordt betaald, en leidt, anders dan bij obligaties, niet tot terugbetaling.

⁴¹ Het minimum is 100 000 HRK (ongeveer 13 500 EUR) in Kroatië. In bepaalde gevallen, zoals in Griekenland voor de optie "strategische investering", is het bedrag niet bij wet vastgesteld en kunnen de autoriteiten dat zelf vastleggen.

⁴² Slowakije en Luxemburg.

⁴³ Het scheppen van banen in Bulgarije, Frankrijk, Kroatië, Letland, Nederland, Portugal, Roemenië, Spanje en Tsjechië, en een bijdrage aan de economie in Bulgarije, Griekenland, Spanje en Tsjechië. Het criterium "bijdrage aan de economie" wordt op verschillende manieren ingevuld: in Bulgarije moet het "specifiek betrekking hebben op een economisch achtergestelde regio"; in Tsjechië moet de investering plaatsvinden "in het belang van het land of van een regio"; de Griekse wetgeving voorziet in een "strategische investering", zonder dat concept te definiëren; Spanje vereist een bedrijfsproject van "algemeen belang".

⁴⁴ Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie voor een overzicht van deze regelingen.

⁴⁵ Het EU-beleid inzake legale migratie heeft de voorwaarden voor toegang en verblijf van bepaalde categorieën onderdanen van derde landen geharmoniseerd en heeft hun rechten verleend om een eerlijke behandeling in vergelijking met EU-onderdanen te waarborgen. Zie: de richtlijn gezinshereniging (2003/86/EG), de richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109/EG), de blauwekaartrichtlijn betreffende hooggekwalificeerde werknemers (2009/50/EG), de richtlijn seizoenarbeiders (2014/36/EG), de richtlijn betreffende personen die binnen een onderneming worden overgeplaatst (2014/66/EU), en Richtlijn (EU) 2016/801 betreffende onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (herschikking). Richtlijn 2011/98/EU inzake de gecombineerde vergunning is niet gericht op een bepaalde categorie, maar is een kaderrichtlijn waarin EU-regels voor één enkele aanvraag/vergunning en bepalingen over de gelijke behandeling van werknemers uit derde landen zijn vastgesteld. Er zij op gewezen dat zelfstandigen niet binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen.

verblijfstitel aan investeerders uit derde landen is momenteel niet op EU-niveau geregeld en blijft onderworpen aan het nationale recht⁴⁶.

Een verblijfstitel die is verleend op basis van een verblijfsregeling voor investeerders die in één lidstaat is opgezet, heeft echter ook gevolgen voor andere lidstaten. Een geldige verblijfstitel biedt een onderdaan van een derde land de mogelijkheid om binnen een periode van 180 dagen 90 dagen vrij te reizen in het Schengengebied⁴⁷. Hij maakt ook toegang voor kort verblijf mogelijk tot Bulgarije, Cyprus, Kroatië en Roemenië, op basis van de eenzijdige erkenning van verblijfstitels door deze lidstaten. Het is daarom van essentieel belang dat alle relevante controles, met name de veiligheidscontroles, worden uitgevoerd voordat een dergelijke titel wordt afgegeven (zie punt 4 hieronder).

Bovendien kunnen er ook gevolgen zijn voor de verwerving van de status van langdurig ingezetene van de EU, die wordt toegekend aan onderdanen van derde landen die gedurende vijf jaar legaal en ononderbroken in een EU-lidstaat hebben verbleven⁴⁸. Deze status verleent onderdanen van derde landen bepaalde rechten⁴⁹ op basis van de duur van hun verblijf in een lidstaat en het feit dat zij een band met de betrokken lidstaat hebben gekregen. De ononderbroken aanwezigheid in de gaststaat is een essentieel aspect van en een voorwaarde voor deze status⁵⁰. Uit de studie is echter gebleken dat in verschillende lidstaten⁵¹ de vereiste inzake verblijf in het kader van de verblijfsregelingen voor investeerders niet impliceert dat de betrokkende ononderbroken fysiek in de lidstaat moet verblijven. In sommige lidstaten schrijft de wet uitdrukkelijk voor dat investeerders slechts gedurende een zeer beperkte periode aanwezig moeten zijn (bv. zeven dagen per jaar in Portugal of alleen op de dag van de aanvraag in Bulgarije, Griekenland en Malta).

Aangezien het daadwerkelijke verblijf in het kader van verblijfsregelingen voor investeerders krachtens het nationale recht mogelijk rechtstreeks is uitgesloten, beperkt is of helemaal niet verplicht is, lijkt de daadwerkelijke uitoefening van het toezicht op de verblijfsvoorwaarde problematisch.

Voorts zijn het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken — op basis van de aan de Verdragen gehechte protocollen 21 en 22 — niet gebonden door het acquis inzake legale migratie.

⁴⁶ Dit is een van de onderwerpen die momenteel worden onderzocht in het kader van een evaluatie van de EU-wetgeving inzake legale migratie — evaluatie volgens het Commissieprogramma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en

⁴⁷ Het Schengengebied — dat is het gebied zonder binnengrenscontroles — omvat nu 26 landen, waarvan 22 EU-lidstaten: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië en Zweden, en vier geassocieerde landen (Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland).

⁴⁸ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB L 16 van 23.1.2004, blz. 44).

⁴⁹ De rechten die in het kader van deze status worden verleend, zijn procedurele rechten, gelijke rechten op een aantal terreinen (bv. toegang tot arbeid in loondienst en als zelfstandige, onderwijs en beroepsopleiding, erkenning van beroepsdiploma's, sociale zekerheid en sociale bijstand, belastingvoordelen, toegang tot goederen en diensten, en vrijheid van vereniging) en het vergemakkelijken van het recht om (langer dan drie maanden) te reizen en te verblijven in een andere lidstaat dan die welke de status van langdurig ingezetene heeft verleend, mits bepaalde voorwaarden zijn vervuld.

⁵⁰ Krachtens de richtlijn geldt de aanwezigheid als onderbroken na een ononderbroken afwezigheid van meer dan zes maanden of een totale afwezigheid van meer dan tien maanden binnen vijf jaar.

⁵¹ Bulgarije, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk.

Dit betekent dat er situaties kunnen zijn waarin, bij gebrek aan een doeltreffend toezicht op het ononderbroken karakter van het verblijf, investeerders die geacht worden vijf jaar in een lidstaat te wonen op basis van een nationale titel, de EU-status van langdurig ingezetene en de daaruit voortvloeiende rechten, met name mobiliteitsrechten, zouden kunnen verwerven zonder te voldoen aan de feitelijke voorwaarde van vijf jaar ononderbroken verblijf. Dit zou niet in overeenstemming zijn met de richtlijn langdurig ingezetenen. De Commissie zal toezien op de naleving door de lidstaten om ervoor te zorgen dat zij de voorwaarde met betrekking tot het ononderbroken karakter van het verblijf overeenkomstig de richtlijn correct toepassen.

Daarnaast maakt het bezit van een nationale verblijfstitel voor investeerders gezinshereniging mogelijk in het kader van de richtlijn gezinshereniging⁵², mits de aanvragers de voorwaarden vervullen. In dit verband zij erop gewezen dat gezinsleden van investeerders in de meeste lidstaten niet onderworpen zijn aan verscherpte due-diligencemaatregelen, wat veiligheidsrisico's met zich kan brengen⁵³.

3.3. Het verband tussen verblijfsregelingen voor investeerders en naturalisatieprocedures

Verblijfsregelingen voor investeerders kunnen ook gevolgen hebben voor de verwerving van burgerschap. Een door investeringen verkregen verblijfstitel kan in het kader van de gewone naturalisatieprocedures van verscheidene lidstaten⁵⁴ worden gebruikt om een daadwerkelijke band met het land aan te tonen en ontheffing van andere vereisten te verkrijgen. Met andere woorden: een door investeringen verkregen verblijfstitel kan — soms zonder dat fysieke aanwezigheid is vereist — snelle toegang bieden tot of een opstap vormen naar permanent verblijf en vervolgens burgerschap⁵⁵. Ook kan in lidstaten die zowel burgerschaps- als verblijfsregelingen voor investeerders kennen, rekening worden gehouden met de voor de verblijfsregeling vereiste investeringen om te bepalen of een investeerder voor de burgerschapsregeling in aanmerking komt⁵⁶.

4. Punten van zorg

Onderdanen van derde landen kunnen om legitieme redenen in een lidstaat investeren⁵⁷, maar het is ook mogelijk dat zij onwettige doelen nastreven, zoals het omzeilen van rechtshandhavingsonderzoeken en vervolging in hun land van herkomst en het beschermen van hun activa tegen de daarmee verband houdende bevroezings- en confiscatiemaatregelen. Derhalve brengen burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders een aantal risico's

⁵² Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB L 251 van 3.10.2003).

⁵³ Zie "European Getaway: Inside the Murky World of Golden Visas", Transparency International, oktober 2018, blz. 6 en 37.

⁵⁴ Bulgarije, Estland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Roemenië, Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk.

⁵⁵ Zie met name de overzichtsstudie, punt IV.2, *ibid.*, noot 4.

⁵⁶ Dit is het geval voor Cyprus en Malta. Zie studie, *ibid.*, noot 4, resultaat C voor beide lidstaten.

⁵⁷ Krachtens artikel 63 VWEU is het beginsel van het vrije verkeer van kapitaal van toepassing tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen. Artikel 65 maakt het mogelijk het vrije verkeer van kapitaal te beperken, met name om redenen die verband houden met openbare orde, openbare veiligheid of belastingheffing.

mee voor de lidstaten en voor de Unie als geheel. Daarbij gaat het met name om veiligheidsrisico's, met inbegrip van de mogelijkheid van infiltratie van georganiseerde criminele groepen van buiten de EU, alsook risico's van witwaspraktijken, corruptie en belastingontduiking. Deze risico's worden nog verstrekt door de grensoverschrijdende rechten die verbonden zijn aan het burgerschap van de Unie of aan het verblijf in een lidstaat.

Ook is er bezorgdheid over het gebrek aan transparantie en het beheer van de regelingen. Zowel burgerschaps- als verblijfsregelingen zijn nu voorwerp van grondige openbare controle naar aanleiding van daarmee samenhangende beschuldigingen van misbruik en corruptie in sommige lidstaten⁵⁸. Een betere transparantie en de invoering van een adequaat risicobeheer, controlesystemen en toezichtmechanismen kunnen ertoe bijdragen dat sommige van deze problemen zoveel mogelijk worden beperkt.

4.1. Risico's van burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders

4.1.1. Veiligheid

De afgelopen jaren heeft de Commissie verschillende initiatieven gepresenteerd om de veiligheid van de EU te versterken en een Veiligheidsunie tot stand te brengen⁵⁹. De drie belangrijkste gecentraliseerde informatiesystemen die de EU heeft ontwikkeld en die voor veiligheidscontroles worden gebruikt, zijn i) het Schengeninformatiesysteem (SIS) met een breed scala van signaleringen van personen en voorwerpen⁶⁰, ii) het Visuminformatiesysteem (VIS)⁶¹ met gegevens over visa voor kort verblijf, en iii) het Eurodac-systeem⁶² met vingerafdrukken van asielzoekers en onderdanen van derde landen die de buitengrens irregulier hebben overschreden. Deze drie systemen zijn complementair en — met uitzondering van het SIS — vooral gericht op onderdanen van derde landen.

Daarnaast worden nieuwe IT-systemen opgezet, zoals het inreis-uitreisstelsel (EES)⁶³ en het Europees reisinformatie- en autorisatiesysteem (Etias)⁶⁴, en heeft de Commissie voorgesteld het VIS⁶⁵ te versterken en het Europees Strafrechtregister Informatiesysteem (ECRIS-TCN)⁶⁶ uit te

⁵⁸ Een gedetailleerd verslag van meldingen van misbruik van de regelingen is opgenomen in de overzichtsstudie, *ibid.*, noot 4, blz. 23 en 75.

⁵⁹ Voor voorbeelden, zie de maatregelen die de Commissie op 17 april 2018 heeft vastgesteld, met inbegrip van het voortgangverslag over de totstandbrenging van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3301_nl.htm

⁶⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

⁶¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

⁶³ Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de lidstaten overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden, en tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten Akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011, en Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 in verband met het gebruik van het inreis-uitreisstelsel.

⁶⁴ Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226.

⁶⁵ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 767/2008, Verordening (EG) nr. 810/2009, Verordening (EU) 2017/2226, Verordening (EU) 2016/399, Verordening XX/2018 [de interoperabiliteitsverordening] en Beschikking 2004/512/EG, en tot intrekking van Besluit 2008/633/JBZ van de Raad (COM/2018/302 final). Op 19 december 2018 heeft de Raad het

breiden. De Commissie heeft ook voorgesteld om alle informatiesystemen interoperabel te maken⁶⁷.

Praktijken inzake burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders kunnen deze inspanningen ondermijnen door onderdanen van derde landen toe te staan een deel van deze controles te vermijden, hetgeen gevolgen heeft voor andere lidstaten en voor de EU als geheel. Daarom is het belangrijk dat alle burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders zodanig worden georganiseerd dat dergelijke veiligheidsrisico's worden voorkomen. Doordat er geen controles zijn aan de binnengrenzen in het Schengengebied, is het bijzonder belangrijk ervoor te zorgen dat de gezamenlijk overeengekomen en passende preventieve veiligheidscontroles worden uitgevoerd.

Veiligheid en burgerschapsregelingen in de lidstaten

In de studie konden slechts in zeer beperkte mate wetgeving of richtsnoeren worden genoemd met betrekking tot de feitelijke praktijken inzake burgerschap voor investeerders.

In **Malta** worden op basis van politiegegevens van de Maltese politie en/of van de bevoegde autoriteiten in het land van herkomst controles verricht inzake eventuele strafrechtelijke antecedenten van de hoofdaanvragers en personen te hunner laste die ouder zijn dan 12 jaar. In uitzonderlijke omstandigheden, wanneer de bevoegde autoriteit van oordeel is dat het onmogelijk is om een certificaat ten bewijze daarvan te verkrijgen, kan ontheffing worden verleend van de vereiste over een blanco strafblad te beschikken⁶⁸. De Maltese autoriteiten raadplegen Interpol en de Europol-databanken in het kader van een vierledige due-diligenceprocedure, die bestaat uit⁶⁹: "know-your-client"-due-diligencecontroles door de agent en het Malta Individual Investor Programme Agency (zie het punt over antiwitwascontroles hieronder), goedkeuring door de politie, controle van de volledigheid en de juistheid van de aanvraag en verificatie van de ingediende documenten, en een geoutsourcete due-diligencecontrole waarbij het Malta Individual Investor Programme Agency moet bewijzen dat het twee rapporten van internationale ondernemingen heeft besteld over elke aanvraag in het kader van het programma voor individuele investeerders (IIP)⁷⁰.

onderhandelingsmandaat goedgekeurd. Het Europees Parlement is bezig met de goedkeuring van het mandaat.

⁶⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot invoering van een gecentraliseerd systeem voor de vaststelling welke lidstaten over informatie beschikken inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (TCN) ter aanvulling en ondersteuning van het Europees Strafrecht Informatiesysteem (ECRIS-TCN) en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011, COM/2017/0344 final - 2017/0144 (COD). De onderhandelingen bevinden zich in een vergevorderd stadium van het dialoogproces.

⁶⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (grenzen en visa) en tot wijziging van Beschikking 2004/512/EG van de Raad, Verordening (EG) nr. 767/2008, Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, Verordening (EU) 016/399 en Verordening (EU) 2017/2226.

⁶⁸ Bijvoorbeeld wanneer de bevoegde autoriteit in het land van herkomst geen certificaten voor kort of onderbroken verblijf zou afgeven. In die gevallen volstaat een verklaring onder ede van de aanvrager en in voorkomend geval van de personen te zijner laste, dat zij over een blanco strafblad beschikken.

⁶⁹ Meer informatie is beschikbaar op: <https://iip.gov.mt/due-diligence/>

⁷⁰ Informatie verzameld door raadpleging van nationale belanghebbenden (Identity Malta, bevoegde autoriteit, 8 maart 2018) in het kader van de studie, *ibid.*, noot 4. Dit is gebaseerd op Verordening 7(2) van LN 47/2014, waarin wordt vastgesteld dat de due-diligencecontroles vierledig van aard zijn, zonder nadere specificatie.

Malta sluit onderdanen van bepaalde landen⁷¹ en personen tegen wie een reisverbod van de Verenigde Staten geldt, uit van het aanvragen van het burgerschap in het kader van de regeling, terwijl agenten aanvragers die op andere sanctie- of monitoringlijsten voorkomen, bij het Malta Individual Investor Programme Agency moeten melden⁷².

In **Cyprus** moeten aanvragers een uittreksel uit het strafregister overleggen die hoogstens 90 dagen voor de indiening is afgegeven door hun land van herkomst en dat van verblijf (indien verschillend). De Cypriotische politie doorzoekt ook de databanken van Europol en Interpol⁷³. De namen van de investeerder en diens gezinsleden mogen niet voorkomen op de lijst van personen wier tegoeden binnen de grenzen van de Europese Unie zijn bevroren als gevolg van sancties. Volgens nieuwe regels die in juli 2018 zijn ingevoerd⁷⁴, dienen aanvragers die hun aanvraag via een dienstverlener indienen, voorts een due-diligencerapport over te leggen dat is afgegeven door een internationaal aanvaarde databank (zoals World-Check⁷⁵, Lexis Diligence⁷⁶, Regulatory DataCorp Inc.⁷⁷ enz.). Wanneer er zorgen bestaan uit het oogpunt van de nationale veiligheid, wordt de aanvraag bovendien beoordeeld door de centrale inlichtingendienst van Cyprus. Cyprus is niet aangesloten op het Schengeninformatiesysteem.

In **Bulgarije** is de aanvrager wettelijk verplicht een uittreksel uit het strafregister (blanco strafblad) over te leggen, alsook een verklaring waaruit blijkt dat er tegen de aanvrager geen strafprocedure loopt. De raad voor het burgerschap (Council for Citizenship) geeft een advies over aanvragen van het burgerschap, naar aanleiding van een schriftelijke verklaring van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het staatsagentschap voor nationale veiligheid (State Agency for National Security, SANS). Die laatste instantie onderwerpt alle aanvragers van het Bulgaarse burgerschap (dus ook degenen die een aanvraag indienen in het kader van een regeling voor investeerders) binnen de grenzen van haar bevoegdheden aan een controle, bv. op basis van databanken met politieke inlichtingen of strafregisters. Er was geen informatie beschikbaar over het Bulgaarse beleid inzake personen die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen van de EU en het is evenmin bekend of de autoriteiten gebruikmaken van het SIS om aanvragers te controleren.

In de studie is gewezen op een groot aantal grijze gebieden met betrekking tot veiligheidscontroles. Eén probleem heeft betrekking op de beoordelingsmarge van de lidstaten inzake aanvragen van het burgerschap. Uit de studie blijkt namelijk dat autoriteiten ook aanvragen die niet aan bepaalde veiligheidseisen voldoen, ontvankelijk kunnen verklaren⁷⁸. Bovendien hoeven aanvragen niet altijd persoonlijk te worden ingediend; in Malta en Cyprus kunnen vertegenwoordigers dit doen.

⁷¹ Onderdanen of ingezetenen van Afghanistan, Iran en de Democratische Volksrepubliek Korea, of personen die nauwe banden hebben met deze landen, kunnen niet deelnemen aan het Maltese IIP.

⁷² Maltese Individual Investor Programme Handbook 2018. Ook personen aan wie een visum is geweigerd door een land waarmee Malta een visumvrijstellingsovereenkomst heeft, zijn uitgesloten.

⁷³ Informatie verstrekt door een medewerker van het ministerie van Binnenlandse Zaken op 29 mei 2018.

⁷⁴ [http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/\\$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement](http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/all/07F0364738A716E4C22582C40023E6C0/$file/CYPRUS%20INVESTMENT%20PROGRAMME_13.9.2016.pdf?openelement)

⁷⁵ <https://risk.thomsonreuters.com/en/products/world-check-know-your-customer.html>

⁷⁶ <https://www.lexisnexis.com/en-us/products/lexis-diligence.page>

⁷⁷ <https://rdc.com/>

⁷⁸ Zo kan in Malta in uitzonderlijke omstandigheden ontheffing worden verleend van de vereiste aan te tonen dat men een blanco strafblad heeft, niet het voorwerp is van een strafzaak en geen potentieel risico vormt voor de nationale veiligheid van Malta (overzichtsstudie, punt II.1 (controles), *ibid.*, noot 4).

Bovendien raadplegen de lidstaten elkaar momenteel niet over personen die burgerschap als investeerder aanvragen. Voor aanvragers van een visum voor kort verblijf uit bepaalde⁷⁹ derde landen⁸⁰ vindt uit veiligheidsoverwegingen wél voorafgaande raadpleging plaats tussen lidstaten, terwijl burgerschap tal van rechten meebrengt, waaronder verblijfsrecht en actief en passief kiesrecht bij de Europese en lokale verkiezingen, die – anders dan het recht een kort bezoek te brengen – levenslang geldig blijven. Een ander probleem houdt verband met het gebrek aan coördinatie en gemeenschappelijke criteria, waardoor men kan “rondshoppen” op zoek naar de soepelste voorwaarden. Iemand wiens aanvraag van het burgerschap door de ene lidstaat is geweigerd, kan het in een andere lidstaat opnieuw proberen. De lidstaten informeren elkaar momenteel namelijk niet over afgewezen aanvragers, zelfs niet als de afwijzing is gebaseerd op een veiligheidsrisico.

Veiligheid en verblijfsregelingen voor investeerders in de EU

Anders dan bij de procedures met betrekking tot de verwerving van het burgerschap, gelden er krachtens het EU-recht wel bepaalde verplichtingen in termen van veiligheidscontroles die moeten worden verricht voordat aan buitenlandse investeerders een visum of verblijfstitel wordt verstrekt. Dit moet voorkomen dat zij een gevaar vormen voor de openbare orde en de openbare veiligheid, ook van andere lidstaten. Dergelijke controles zijn gebaseerd op het Schengenacquis en zijn verplicht voor de lidstaten die door dit acquis gebonden zijn. Krachtens artikel 25, lid 1, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord dient een lidstaat die overweegt een verblijfstitel af te geven, stelselmatig het Schengeninformatiesysteem (SIS) te doorzoeken⁸¹. Wanneer een lidstaat overweegt een verblijfstitel af te geven aan een ter fine van weigering gesignaleerde persoon, dient hij vooraf in overleg te treden met de signalerende lidstaat en rekening te houden met de belangen van deze lidstaat.

Hoewel de studie uitwees dat in het nationale recht van de betrokken lidstaten de controle uit het oogpunt van de openbare orde en de openbare veiligheid over het algemeen is opgenomen als grond voor weigering (of niet-verlenging) van de verblijfstitel, bleek ook dat er te weinig

⁷⁹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/prior_consultation_en.pdf

⁸⁰ Geregeld in artikel 22 van Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1) en ten uitvoer gelegd door middel van het VISMail-mechanisme waarin is voorzien in artikel 16, lid 2, van Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening).

⁸¹ Het SIS is momenteel operationeel in 26 EU-lidstaten (alleen Ierland en Cyprus zijn nog niet aangesloten), zij het dat de toegangsrechten verschillen, en in vier geassocieerde Schengenlanden (Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland). Hoewel BG en RO nog geen deel uitmaken van het gebied zonder controles aan de binnengrenzen (het Schengengebied), genieten zij sinds augustus 2018 volledige toegang tot het SIS. Kroatië, dat evenmin deel uitmaakt van het Schengengebied, kent nog een aantal beperkingen met betrekking tot zijn gebruik van SIS-signalerings voor het hele Schengengebied met het oog op weigering van toegang of verblijf in het Schengengebied. Het Verenigd Koninkrijk maakt gebruik van het SIS, maar aangezien het ervoor heeft gekozen geen deel uit te maken van het Schengengebied, kan het geen signaleringen voor het hele Schengengebied met het oog op weigering van toegang of verblijf in het Schengengebied uitvaardigen en ook geen toegang hebben tot dergelijke signaleringen. Ierland treft voorbereidingen voor de aansluiting op het SIS, maar maakt evenmin als het Verenigd Koninkrijk deel uit van het Schengengebied en zal geen signaleringen voor het hele Schengengebied met het oog op weigering van toegang of verblijf kunnen uitvaardigen en ook geen toegang hebben tot dergelijke signaleringen. Cyprus is nog niet aangesloten op het SIS.

informatie beschikbaar is en dat de lidstaten over een ruime beoordelingsmarge beschikken waar het gaat om de wijze waarop zij omgaan met veiligheidskwesties⁸². Dit heeft tot een aantal problematische gevallen geleid, zoals ook in andere verslagen is benadrukt⁸³. In dat kader heeft de Commissie reeds een upgrade voorgesteld van het Visuminformatiesysteem⁸⁴, waardoor het – in samenhang met het voorstel voor de interoperabiliteitsverordening – verplicht wordt om bij de buitengrenzen voor *alle afgegeven* verblijfstitels en visa voor verblijf van langere duur alle relevante internationale en EU-veiligheidsdatabanken⁸⁵ te doorzoeken. Informatie over aanvragen van verblijfstitels die door een lidstaat om veiligheidsredenen zijn geweigerd, zou ook worden opgeslagen en vervolgens kunnen worden gebruikt voor controledoeleinden.

Slechts in een beperkt aantal gevallen worden controles achteraf verricht om na te gaan of tijdens de geldigheidsduur van de titel nog wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder de verblijfsrechten werden verleend⁸⁶. Daarbij wordt dus geverifieerd of de houder van de titel gedurende de geldigheid van de titel nog voldoet aan de verblijfsvoorwaarden (zie voor meer details het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie). Aangezien de titelhouders niet per se verplicht zijn in het gastland te wonen (of slechts gedurende een zeer beperkte periode, zoals hierboven opgemerkt), kan het moeilijk zijn om na te gaan of zij nog aan de voorwaarden voor de verblijfstitel voldoen.

De Commissie zal toezien op de naleving door de lidstaten, om te waarborgen dat deze alle grens- en veiligheidscontroles die momenteel verplicht zijn, stelselmatig en doeltreffend uitvoeren, opdat de verblijfsregelingen voor investeerders de veiligheid van de andere lidstaten en de EU niet in gevaar brengen.

4.1.2. Witwaspraktijken

Wat betreft de herkomst van middelen, hebben op een na⁸⁷ alle EU-lidstaten kennis gegeven van maatregelen tot omzetting van de antiwitwasrichtlijn⁸⁸. De Commissie verricht momenteel een horizontale controle inzake de volledigheid van de meegedeelde nationale wetgeving tot omzetting van de vierde antiwitwasrichtlijn en voert inbreukprocedures wegens

⁸² Veiligheidscontroles hebben over het algemeen betrekking op de achtergrond van de aanvragers en de herkomst van de middelen. De autoriteiten die zijn belast met het beheer van de verblijfsregelingen voor investeerders, laten het onderzoeken van de antecedenten van de aanvragers over aan de politie- en inlichtingendiensten (Bulgarije, Estland, Spanje, Kroatië, Cyprus, Hongarije, Portugal en Slowakije), aan de autoriteiten die belast zijn met volksgezondheid en werkgelegenheid en aan de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de burgerlijke staat van de aanvrager. Dit onderzoek heeft hoofdzakelijk betrekking op het strafregister van de aanvragers en van de echtheid van het door de aanvragers verstrekte document.

⁸³ Zie: *Transparency International*, *ibid.*, noot 5, blz. 37, en de overzichtsstudie, *ibid.*, noot 4, blz. 75.

⁸⁴ Zie noot 68.

⁸⁵ Namelijk in het VIS, SIS, EES, Etias en Ecris, alsook in databanken van Europol en Interpol.

⁸⁶ Estland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Letland, Litouwen.

⁸⁷ Roemenië. Bron: EUR-Lex, “Door de lidstaten meegedeelde nationale maatregelen voor de omzetting van Richtlijn (EU) 2015/849”, beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32015L0849>.

⁸⁸ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (Voor de EER relevante tekst), beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/En/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849>

niet-mededeling tegen de lidstaten waar tekortkomingen ten aanzien van de omzetting zijn geconstateerd. Krachtens deze wetgeving dienen meldingsplichtige entiteiten (zoals financiële en kredietinstellingen, notarissen, advocaten en makelaars)⁸⁹ due-diligencemaatregelen uit te voeren⁹⁰. Meldingsplichtige entiteiten moeten verdachte transacties melden aan de financiële inlichtingeneenheid in hun land en zij mogen hun cliënten er niet van in kennis stellen dat verdachte transacties worden gemeld. Bovendien bevat de vierde antiwitwasrichtlijn de specifieke aanvullende bepaling dat meldingsplichtige entiteiten verscherpte due-diligencecontroles moeten uitvoeren bij transacties met cliënten uit derde landen met een hoog risico.

De vijfde antiwitwasrichtlijn, die van kracht werd op 9 juli 2018 en uiterlijk op 10 januari 2020 door de lidstaten moet zijn omgezet⁹¹, omvat een wijziging waarbij een hoog risico wordt omschreven en verscherpte due-diligencemaatregelen worden voorgeschreven voor “een onderdaan van een derde land die in de lidstaat verblijfsrechten of het staatsburgerschap aanvraagt in ruil voor kapitaaloverdrachten, de aankoop van onroerend goed of overheidsobligaties of investeringen in vennootschappen in die lidstaat”⁹². Deze verplichtingen van de richtlijn gelden echter alleen voor marktdeelnemers en niet voor overheidsorganisaties en -instanties, die niet meldingsplichtig zijn krachtens de richtlijn. Dit betekent dat de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders, hier niet onder vallen.

De studie wees uit dat burgerschapsregelingen voor investeerders samengaan met tal van praktijken om het witwassen van geld te bestrijden, maar ook dat er sprake is van een aantal grijze gebieden. De organen die betrokken zijn bij de uitvoering van de controles inzake de herkomst van middelen in het kader van regelingen voor investeerders, zijn niet formeel verplicht de resultaten van die controles mee te delen aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten. In de praktijk bestaat er echter enige samenwerking met betrekking tot burgerschapsregelingen voor investeerders. Identity Malta⁹³ heeft voor het doel van de studie bevestigd dat bij de vierledige due-diligenceprocedure die zij volgt, de in de vierde witwasrichtlijn vervatte definities van en procedures inzake due diligence worden toegepast. Het Cypriotische rechtskader voor burgerschapsregelingen voor investeerders bevat rechtstreekse verwijzingen naar de Cypriotische antiwitwaswetgeving. Derhalve moeten de compliance-afdelingen van de Cypriotische banken due-diligencemaatregelen uitvoeren om de herkomst van de voor de investering gebruikte middelen te verifiëren en valideren. In Bulgarije controleert het agentschap Invest Bulgaria⁹⁴ de herkomst van middelen (overeenkomstig de Bulgaarse antiwitwaswet). Daarbij dient de aanvrager overeenkomstig de antiwitwaswet⁹⁵ een verklaring inzake de herkomst van de middelen te verstrekken.

⁸⁹ Artikel 2 van Richtlijn (EU) 2015/849.

⁹⁰ Artikelen 10–24 van Richtlijn (EU) 2015/849.

⁹¹ Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU, PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43.

⁹² Zie artikel 1, punt 44, waarbij een extra punt wordt toegevoegd aan punt 1) van bijlage III bij de vierde antiwitwasrichtlijn.

⁹³ De due-diligencecontroles worden momenteel verricht door het Malta Individual Investor Programme Agency; toen de interviews voor de studie werden afgenomen, was Identity Malta hier nog mee belast.

⁹⁴ Het agentschap Invest Bulgaria is een uitvoerend agentschap van de Bulgaarse minister van economie; het ondersteunt de minister bij de uitvoering van het regeringsbeleid inzake het bevorderen van buitenlandse investeringen.

⁹⁵ Artikel 39, lid 6, van de verordeningen voor de toepassing van de wet inzake vreemdelingen in Bulgarije.

Ook passen lidstaten met verblijfsregelingen voor investeerders uiteenlopende praktijken toe om witwassen van geld te voorkomen. Hoewel bepaalde lidstaten vereisen dat alle betalingen worden verricht via hun nationale banken, die als meldingsplichtige entiteiten krachtens de vierde antiwitwasrichtlijn de nodige due-diligencecontroles moeten verrichten (Cyprus), bleek de wetgeving in andere gevallen (Kroatië, Portugal) niet in speciale controles te voorzien. In Hongarije, waar de regeling momenteel is opgeschort, hoefde het geld niet daadwerkelijk naar Hongaars grondgebied te worden overgebracht en werden de middelen dus niet gecontroleerd. In andere gevallen worden middelen dubbel gecontroleerd: eerst op basis van bewijsmateriaal dat wordt verstrekt door het land van herkomst van de middelen en vervolgens door de bevoegde diensten in de lidstaat (Ierland). Welke autoriteit belast is met deze specifieke controles, varieert: het kan gaan om het nationale investeringsagentschap (Bulgarije) of om een antiwitwascommissie (Spanje). Deze entiteiten kunnen zowel privaat als publiek zijn en er zijn ook onafhankelijke professionals bij betrokken. De controles lopen uiteen: het kan gaan om het valideren van de documenten inzake de geïnvesteerde gelden, zoals overschrijvingsbewijzen, financiële overzichten, belastingaangiften, koop- of huurovereenkomst uit het kadaster of eigendomsregister, wanneer de investering onroerend goed betreft, maar ook om een beperkte verklaring van de bevoegde autoriteit.

Krachtens de nieuwe antiwitwasregels van de EU dienen de lidstaten bijzondere aandacht te schenken aan verscherpte due-diligencemaatregelen in het kader van burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders. De lidstaten zouden ervoor moeten zorgen dat EU-antiwitwasregels niet worden omzeild. Zij zouden moeten optreden wanneer middelen die door aanvragers in het kader van een burgerschapsregeling voor investeerders zijn betaald, worden doorgesluisd via organen die volgens de vierde en vijfde antiwitwasrichtlijnen geen “meldingsplichtige entiteiten” zijn. Bovendien zouden de organen die betrokken zijn bij het controleren van de herkomst van de middelen in het kader van burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders, hun bevindingen altijd moeten meedelen aan de voor de verwerking van aanvragen verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaten. De lidstaten zouden potentiële risico’s in verband met het witwassen van geld bij burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders ook in aanmerking kunnen nemen bij de nationale risicobeoordelingen die zij uitvoeren conform de antiwitwasregelgeving van de EU, en de nodige risicobeperkende maatregelen kunnen nemen⁹⁶.

Wanneer betalingen rechtstreeks in contanten worden verricht aan overheidsorganisaties, vallen zij niet onder de Europese antiwitwasregelgeving. De regels voor betalingen in contanten zijn momenteel niet in de hele EU geharmoniseerd. De lidstaten kunnen derhalve bepaalde beperkingen stellen aan betalingen in contanten, mits deze verenigbaar zijn met andere bepalingen van het EU-recht.

4.1.3. Omzeiling van EU-regels

Ook bestaat de mogelijkheid dat de status die een burgerschaps- of verblijfsregeling voor investeerders oplevert, wordt gebruikt om EU-recht te omzeilen. Met name burgerschapsregelingen voor investeerders vormen voor onderdanen van derde landen een mogelijkheid om bepaalde nationaliteitsvereisten van het EU-recht te omzeilen. Zo bepalen de EU-regels dat een exploitatievergunning, d.w.z. toestemming om luchtdiensten te verlenen,

⁹⁶ Malta heeft in 2017 een nationale risicobeoordeling inzake witwaspraktijken verricht. Daarbij werden de potentiële risico’s van witwassen in verband met de burgerschapsregeling echter niet geanalyseerd.

alleen mag worden verleend door de bevoegde (nationale) vergunning verlenende autoriteiten als lidstaten of ingezetenen van lidstaten voor meer dan 50 % eigenaar zijn van de onderneming en er daadwerkelijk controle over uitoefenen⁹⁷. De Commissie heeft van nationale instanties belast met afgifte van bewijzen van bevoegdheid en gelijkstelling een klacht en verscheidene verzoeken om inlichtingen ontvangen in verband met investeerders uit derde landen die in een lidstaat het burgerschap van de Unie hebben verkregen via een burgerschapsregeling voor investeerders en vervolgens een exploitatievergunning voor een luchtvaartmaatschappij hebben aangevraagd.

4.1.4. Belastingontduiking

Een ander punt van zorg is de vraag of fiscale prikkels die voortvloeien uit het gebruik van burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders, de vraag naar dergelijke regelingen doen toenemen⁹⁸. Het gebruik van deze regelingen komt op zich niet neer op belastingontduiking, maar kan personen wel in staat stellen te profiteren van bestaande gunstige belastingregels. Afhankelijk van de betrokken regeling kan er echter ruimte zijn voor misbruik door oneigenlijk gebruik van de via de regelingen verkregen voordelen en documentatie. Deze ruimte varieert: sommige regelingen kunnen agressieve fiscale planning en belastingontduiking vergemakkelijken of als instrument daarvoor worden gebruikt.

De studie had niet betrekking op de fiscale aspecten van dergelijke regelingen. De discussies op nationaal en EU-niveau gaan hoofdzakelijk over de impact die de regelingen kunnen hebben op de automatische uitwisseling van informatie over financiële rekeningen tussen de belastingautoriteiten, die binnen de EU ten uitvoer wordt gelegd middels Richtlijn 2014/107/EU van de Raad (eerste wijziging van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking) en met derde landen via de gezamenlijke rapportagestandaard. De eerste wijziging van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking en de gezamenlijke rapportagestandaard vereisen dat de relevante informatie over banktransacties wordt verzonden naar alle rechtsgebieden waar de rekeninghouder een fiscale woonplaats heeft.

De fiscale woonplaats kan verschillen van de woonplaats als gedefinieerd voor niet-fiscale doeleinden. De criteria voor het vaststellen van de fiscale woonplaats kunnen per rechtsgebied aanzienlijk verschillen en hangen gewoonlijk samen met het aantal dagen van fysieke aanwezigheid in een rechtsgebied. Enkele rechtsgebieden bepalen iemands woonplaats ook aan de hand van tal van andere factoren, zoals burgerschap, het bezit van een huis of het beschikken over onderdak, familie en financiële belangen. Hierdoor kan het gebeuren dat een en dezelfde persoon in meer dan één rechtsgebied als belastingplichtig wordt aangemerkt. Bovendien maakt het feit dat iemand in een nieuw rechtsgebied als belastingplichtig wordt aangemerkt, geen einde aan de status inzake de fiscale woonplaats in andere landen.

De documentatie die in het kader van een aantal van deze regelingen is verstrekt, kan het echter bijzonder moeilijk maken voor financiële instellingen om de legitieme fiscale woonplaats vast te stellen. Soms kan de informatie over financiële rekeningen naar de verkeerde staat en/of niet naar de juiste staat worden gezonden. Als informatie bijvoorbeeld alleen wordt verzonden aan de staat die een burgerschaps- of verblijfsregeling toepast (in het

⁹⁷ Verordening (EG) nr. 1008/2008 inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap, PB L 293 van 31.10.2008, blz. 3). Zie ook de toekomstige evaluatie door de Europese Commissie van Verordening (EG) nr. 1008/2008 (te publiceren in de eerste helft van 2019).

⁹⁸ Zie de discussie in de studie van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, *ibid.*, noot 5, blz. 32-35.

kader waarvan dikwijls geen inkomstenbelasting wordt geheven of niet vereist is dat men fysiek in het land aanwezig is) en niet aan de staat waar de betrokkene feitelijk zijn fiscale woonplaats heeft, worden de inkomsten wellicht niet in de juiste staat belast.

Regelingen in landen die geen of zeer weinig belasting over het inkomen heffen, gaan gepaard met een groter risico dat rekeninghouders bewijzen inzake hun reële staat van verblijf verbergen en zo belasting ontduiken. Met name bij regelingen in derde landen is het risico groter dat burgers van de Unie er doelbewust gebruik van maken om de belasting in de EU-lidstaat van verblijf te ontduiken. De financiële instellingen van de EU zijn wellicht minder vertrouwd met de regelingen buiten de EU en hoewel buitenlands inkomen evenmin wordt belast bij een aantal regelingen die EU-lidstaten aanbieden, zijn de meeste regelingen gericht op niet-EU-ingezetenen (voor wie de toegang beperkt is).

Krachtens de verplichte openbaarmakingsvereisten voor tussenpersonen die in 2018 zijn vastgesteld door middel van een wijziging van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking⁹⁹, dienen promotoren van belastingsontwikkelingsregelingen en dienstverleners die betrokken zijn bij het bedenken of toepassen daarvan, de belastingautoriteiten te informeren over de regelingen zij aanbieden of invoeren. Daarbij zijn er specifieke bepalingen die betrekking hebben op regelingen die zouden kunnen leiden tot omzeiling van de rapportageverplichtingen welke zijn vastgelegd in de EU-wetgeving inzake de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen.

De richtlijn omvat namelijk een rapportageverplichting voor regelingen of constructies die due-diligenceprocedures die door financiële instellingen worden gebruikt om te voldoen aan hun verplichtingen tot het rapporteren van inlichtingen over financiële rekeningen aan de belastingautoriteiten, ondermijnen of zwakke punten ervan benutten, zoals de vaststelling van het rechtsgebied waar de rekeninghouder zijn woonplaats heeft. Dit is het geval wanneer de rekeninghouders het burgerschap of verblijfsrecht verwerft in een ander land dan dat waar hij daadwerkelijk woont. Telkens als een dergelijke regeling wordt aangeboden of gebruikt, is de vertegenwoordiger die de dienst verleent, verplicht hiervan melding te maken.

Krachtens de wijziging van 2018 van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking zullen de vanaf 25 juni 2018 gebruikte regelingen worden gemeld aan de belastingautoriteiten in de EU, die deze informatie vanaf 2020 automatisch met elkaar zullen vergelijken, waardoor deze autoriteiten over inlichtingen zullen beschikken waarmee mogelijk misbruik vroegtijdig kan worden ontdekt. Dit geldt zowel voor regelingen binnen de EU als voor regelingen in derde landen.

Om de risico's van burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders aan te pakken en daarnaast te waarborgen dat de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking doeltreffend ten uitvoer wordt gelegd, zouden de EU-lidstaten die met dergelijke regelingen werken, gebruik moeten maken van de instrumenten die beschikbaar zijn in het EU-kader voor administratieve samenwerking, en met name van de spontane uitwisseling van

⁹⁹ Richtlijn (EU) 2018/822 van de Raad van 25 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied met betrekking tot meldingsplichtige grensoverschrijdende constructies, PB L 139 van 5.6.2018, blz. 1.

informatie over de lidstaat/lidstaten van verblijf, zoals voorgeschreven door de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking¹⁰⁰.

Bovendien zouden het bestaan van burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders en de problemen die daaruit voortvloeien op fiscaal gebied, ook in aanmerking moeten worden genomen bij de werkzaamheden van de lidstaten in de Raad. Daarbij kan worden gedacht aan de lopende werkzaamheden voor de hervorming van de gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen¹⁰¹, die beoogt een gecoördineerd optreden op Europees niveau te waarborgen ter bestrijding van schadelijke belastingconcurrentie. Op grond van het huidige mandaat is dit optreden beperkt tot belasting op ondernemingen. De hervorming van de code biedt de gelegenheid om de werkzaamheden te verbreden en ook andere schadelijke belastingpraktijken te laten bestrijken, met inbegrip van praktijken die op individuele personen zijn gericht. De lidstaten zouden nota moeten nemen van de rol die burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders kunnen spelen bij belastingontwijking en -ontduiking en moeten overwegen om dergelijke regelingen, gezien de risico's ervan, toe te voegen aan de criteria voor de opname op EU-lijsten¹⁰².

Als onderdeel van haar werkzaamheden om lacunes vast te stellen in de gezamenlijke rapportagestandaard (de internationale equivalent van de eerste wijziging van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking) analyseerde de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in hoeverre dergelijke burgerschaps- of verblijfsregelingen zouden kunnen worden gebruikt om de meldingsplicht krachtens deze standaard te omzeilen en derhalve belastingontduiking te faciliteren. De OESO concludeerde met name dat identiteitskaarten en andere documenten die door middel van dergelijke regelingen worden verkregen, kunnen worden misbruikt om te doen voorkomen dat iemand zijn fiscale woonplaats in een ander rechtsgebied heeft en de werking van het due-diligenceonderzoek van de gezamenlijke rapportagestandaard in gevaar te brengen¹⁰³. In dit kader heeft de OESO een lijst opgesteld van burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders die een groot risico zouden kunnen vormen voor de doeltreffende uitvoering van de gezamenlijke rapportagestandaard¹⁰⁴. Deze lijst bevat zowel burgerschaps- als verblijfsregelingen voor investeerders in Cyprus en Malta. De OESO heeft ook aanvullende informatie en richtsnoeren voor financiële instellingen gepubliceerd om de mogelijkheden voor potentieel misbruik te minimaliseren.

Op 9 maart 2018 publiceerde de OESO modelvoorschriften voor verplichte openbaarmaking met betrekking tot belastingontwijkingsconstructies ("Model Mandatory Disclosure Rules for

¹⁰⁰ Richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van Richtlijn 77/799/EEG.

¹⁰¹ Conclusies van de Raad (ECOFIN) van 1 december 1997 inzake het belastingbeleid – Resolutie van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der Lidstaten, in het kader van de Raad bijeen van 1 december 1997 betreffende een gedragscode inzake de belastingregeling voor ondernemingen – Belastingregeling voor spaargelden (PB C 2 van 6.1.1998, blz. 1).

¹⁰² Conclusies van de Raad over de criteria en het proces voor de opstelling van de EU-lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden (PB C 461 van 10.12.2016, blz. 2); Conclusies van de Raad over de EU-lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden (PB C 438 van 19.12.2017, blz. 5).

¹⁰³ De conclusies van de OESO over de burgerschaps-/verblijfsregelingen voor investeerders, 16 oktober 2018: <http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/>

¹⁰⁴ <https://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/crs-implementation-and-assistance/residence-citizenship-by-investment/#faqs>

Common Reporting Standard Avoidance Arrangements and Opaque Offshore Structures”). Deze modelvoorschriften zijn vergelijkbaar met de voorschriften die in de wijziging van 2018 van de richtlijn betreffende de administratieve samenwerking zijn opgenomen in verband met belastingsontwijkingsregelingen en die gericht zijn op de automatische uitwisseling van inlichtingen over financiële rekeningen. Er zij echter op gewezen dat deze voorschriften niet de status van minimumnorm hebben gekregen. De rechtsgebieden hoeven deze voorschriften dus niet over te nemen.

4.2. Transparantie en governance

Krachtig gereguleerd toezicht en transparantie van burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders op nationaal niveau zijn van kritiek belang bij het bepalen van de impact ervan. Ook blijkt uit de studie dat er duidelijk te weinig informatie voorhanden is over de toepasselijke procedures en over de werking van de regelingen, bv. wat betreft de aantallen en de herkomst van de aanvragers en van degenen die het burgerschap of verblijfsrechten verkrijgen.

4.2.1. Transparantie en governance van huidige burgerschapsregelingen voor investeerders

Malta kent een regelgevende instantie voor de burgerschapsregeling voor investeerders, die jaarlijks een verslag uitbrengt, dat aan parlementaire controle wordt onderworpen¹⁰⁵. Op 22 mei 2018 kondigde Cyprus aan een toezichthoudend en controlerend comité te zullen opzetten en een gedragscode te zullen invoeren in verband met zijn burgerschapsregeling voor investeerders. Bulgarije beschikt noch over een regelgevende instantie noch over een gedragscode.

In Malta moeten aanvragen in het kader van burgerschapsregelingen voor investeerders door de hoofdaanvrager bij het Malta Individual Investor Programme Agency worden ingediend via erkende vertegenwoordigers of de concessiehouder¹⁰⁶. Deze **niet-openbare instanties** spelen in de hele aanvraagprocedure een belangrijke rol: ze vertegenwoordigen de aanvragers en treden namens hen rechtstreeks in contact met de bevoegde autoriteiten. In Bulgarije en Cyprus kunnen aanvragers ervoor kiezen om zich over een aanvraag te laten adviseren door consultants of juristen en om hun aanvraag ook door hen te laten indienen. De nieuwe Cypriotische gedragscode geldt voor de agenten en tussenpersonen die namens hun cliënten optreden bij aanvragen voor het staatsburgerschap. De code is bedoeld om hoge ethische normen te bevorderen en verbiedt het om in de openbare ruimte reclame te maken voor de verkoop van het burgerschap. In Cyprus was het gebruikelijk om te adverteren voor de verkoop van het EU-burgerschap. Het staat nog te bezien wat het effect van de nieuwe gedragscode zal zijn.

Voor geen van de drie burgerschapsregelingen voor investeerders is uitvoerige informatie beschikbaar over de identiteit van de personen die er in slagen op deze wijze het burgerschap te verwerven en over hun land van herkomst. De verslagen van de Maltese regelgevende instantie bevatten informatie over het aantal aanvragen dat is ingediend en het aantal dat daarvan is ingewilligd respectievelijk afgewezen. Deze verslagen bevatten ook informatie over de inkomsten die zijn gegenereerd door de Maltese burgerschapsregeling voor investeerders. De Maltese wetgeving vereist dat jaarlijks in de *Government Gazette* de namen

¹⁰⁵ Office of the Regulator Individual Investor Programme (ORIIP): <https://oriip.gov.mt/en/Pages/Home.aspx>

¹⁰⁶ Verordening 4(3) van LN 47/2014.

worden gepubliceerd van alle personen aan wie in de voorgaande twaalf kalendermaanden het Maltese burgerschap is verleend door registratie of naturalisatie, met inbegrip van de personen aan wie het Maltese burgerschap werd verleend in het kader van de burgerschapsregeling voor investeerders (ofschoon de betrokkenen niet uitdrukkelijk als zodanig worden geïdentificeerd)¹⁰⁷. Soortgelijke informatie is niet beschikbaar voor Bulgarije en Cyprus.

Wat betreft de beperkingen van het aantal ingewilligde aanvragen, heeft zowel Cyprus als Malta een maximum gesteld aan het aantal aanvragers dat gebruik kan maken van de burgerschapsregeling voor investeerders. De Cypriotische regering heeft besloten om deze burgerschapsregeling met ingang van 2018 niet meer dan 700 keer per jaar toe te passen¹⁰⁸. In Malta is een maximum van 1 800 succesvolle hoofdaanvragers vastgesteld (ten laste komende personen niet meegerekend)¹⁰⁹. De Maltese autoriteiten werken momenteel echter aan een actualisering van de wetgeving en zijn na een openbare raadpleging van plan dit maximum met nog eens 1 800 te verhogen. Bulgarije stelt geen maximum aan het aantal buitenlandse investeerders dat burgerschap kan aanvragen.

4.2.2. Transparantie en governance van huidige verblijfsregelingen voor investeerders

Anders dan voor de burgerschapsregeling voor investeerders kent Malta voor de governance van de verblijfsregeling voor investeerders geen regelgevende instantie. In Cyprus wordt het aangekondigde toezichthoudend en controlerend comité voor de burgerschapsregeling voor investeerders niet eveneens verantwoordelijk voor verblijfstitels. De Bulgaarse wetgeving bepaalt alleen dat het directoraat Migratie het Bulgaarse Investeringsagentschap in kennis moet stellen van titels voor duurzaam verblijf die zijn afgegeven in het kader van de regeling. In een zeer beperkt aantal lidstaten zijn er specifieke toezichtmechanismen en rapportageverplichtingen¹¹⁰. Dit betekent dat in de meeste gevallen het toezicht op de regeling wordt overgelaten aan algemene toezichtmechanismen (zoals parlementaire controle, administratieve aansprakelijkheid, algemene rapportage van de activiteiten aan de regering en verzoeken om toegang tot documenten) voor zover die voorhanden zijn, maar er geen aanvullend en specifiek due-diligencemechanisme bestaat¹¹¹.

¹⁰⁷ Verordening 14(2) van LN 47/2014.

¹⁰⁸ Besluit van de ministerraad 906/2018.

¹⁰⁹ Verordening 12 van LN 47/2014.

¹¹⁰ Spanje, Ierland en Portugal. In Spanje bevat de wet bijvoorbeeld de verplichting om een jaarlijks verslag op te stellen over de uitvoering van de regels. Dit verslag wordt opgesteld door het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Zaken, op gezamenlijk verzoek van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Binnenlandse Zaken en Economie, en vervolgens voorgelegd aan de raad van ministers. In Portugal onderwerpt de algemene inspectiedienst van Binnenlandse Zaken de procedure inzake verblijfstitels voor investeerders ten minste eenmaal per jaar aan een audit. De conclusies en aanbevelingen worden meegedeeld aan de eerste commissie van het Portugees parlement (Grondwettelijke aangelegenheden en fundamentele rechten, vrijheden en waarborgen) en zijn ook beschikbaar op de website van de overheid. Deze website bevat echter slechts één verslag, dat dateert van 2014. Er staan meerdere aanbevelingen in, die zijn gedaan in verband met procedurele inefficiënties en onder meer de ontwikkeling van interne-controlemechanismen en een procedurehandleiding betreffen. Het is onbekend of er gevolg is gegeven aan deze aanbeveling. In Ierland komt de evaluatiecommissie (bestaande uit hoge ambtenaren van de overheidsdiensten en -instanties die betrokken zijn bij ondernemingen en ontwikkeling) ten minste vier maal per jaar bijeen voor het beoordelen van aanvragen voor verblijf uit hoofde van de regeling voor investeerders. Ook formuleert deze commissie overwegingen en aanbevelingen voor de minister van Justitie en Gelijkheid over de inwilliging of weigering van aanvragen.

¹¹¹ Bulgarije, Ierland, Frankrijk, Italië, Cyprus, Letland, Hongarije, Malta, Nederland, Roemenië, Verenigd Koninkrijk. In Ierland heeft de Ierse naturalisatie- en immigratiedienst via parlementaire vragen informatie verstrekt over de volgende punten: het aantal verzoeken dat sinds 2012 jaarlijks is ingediend in het kader

Een beperkt aantal lidstaten heeft ervoor gekozen om particuliere ondernemingen te betrekken bij het beheren van hun verblijfsregelingen¹¹²; soms spelen deze een significante rol¹¹³. In Cyprus staat het aanvragers vrij hun aanvraag in te dienen via een gemachtigde vertegenwoordiger, die slechts als facilitator en adviseur optreedt. In Malta mogen aanvragen bij de bevoegde autoriteiten worden ingediend door geregistreerde vertegenwoordigers of geaccrediteerde personen; deze geregistreerde vertegenwoordigers verzorgen namens de aanvrager alle correspondentie, aanvragen, meldingen, aangiften en kennisgevingen uit hoofde van de verordeningen. In Hongarije heeft de commissie Economische Zaken van het Hongaars Parlement een aantal ondernemingen gemachtigd die de door de aanvragers aan te kopen verblijfsobligaties (“residency bonds”) uitgaven. Slechts één onderneming kon worden gemachtigd om obligaties af te geven in een derde land¹¹⁴.

4.2.3. Maatregelen ter verbetering van transparantie, governance en veiligheid

De studie wijst uit dat er vooralsnog op zeer beperkte schaal jaarlijks verslag wordt uitgebracht. Wat betreft de burgerschapsregelingen voor investeerders is er over het geheel genomen te weinig transparantie met betrekking tot de aanvragen en de personen die het burgerschap op deze manier verwerven. In het geval van verblijfsregelingen voor investeerders kan door het ontbreken van uitgesplitste statistieken de specifieke grond voor verblijf of de gekozen investeringsoptie niet worden vastgesteld. Er zouden, bijvoorbeeld in jaarlijkse verslagen, gegevens kunnen worden gepubliceerd over de aantallen ontvangen aanvragen, het land van herkomst en het aantal gevallen waarin burgerschap respectievelijk een verblijfstitel is verstrekt. De lidstaten zouden ook de criteria kunnen toelichten en bekendmaken voor de beoordeling van de aanvragen en voor de veiligheidscontroles in het kader van de regeling en kunnen zorgen voor regelmatig toezicht achteraf op de naleving van deze criteria (met name wat de investering betreft).

Voorts is een kenmerk van deze regelingen dat ondernemingen worden ingeschakeld die de overheden over het beheer van de regeling adviseren of bij het beheer van dergelijke regelingen proactieve taken verrichten die met de uitoefening van bevoegdheden van een overheidsdienst gepaard gaan, maar tegelijkertijd natuurlijke personen adviseren over hun aanvraag in het kader van de regeling. Voor zowel burgerschaps- als verblijfsregelingen geldt dat in geen van de onderzochte lidstaten een mechanisme voorhanden is voor de beheersing van het risico dat zich in deze situatie een belangenconflict kan voordoen. Het overzicht over alle andere tussenpersonen is ook van belang. Gelet op het belang van burgerschap en verblijfsrecht, ligt het voor de hand dat het onderzoek van aanvragen, de interviews en de

van regelingen voor investeerders (per investeringsoptie) plus de bedragen die hiermee gemoeid waren, het aantal verzoeken in het kader van regelingen voor in sociale huisvesting en verpleeghuizen investerende immigranten in 2017 plus de bedragen die hiermee gemoeid waren, de criteria aan de hand waarvan aanvragen worden beoordeeld, het aantal ingewilligde aanvragen in het kader van de regeling voor investeerders, de investeringsfondsen waarvoor tot dusver aanvragen in het kader van de regeling buitenlandse investeerders zijn ingewilligd, de vier investeringsopties die in het kader van het programma beschikbaar zijn, het in de regeling voor investeerders geïnvesteerde geldbedrag en de leden van de evaluatiecommissie.

¹¹² Cyprus, Hongarije en Malta.

¹¹³ Hongarije en Malta.

¹¹⁴ De gemachtigde ondernemingen bevonden zich in de volgende landen: Grand Cayman (Hungary State Special Debt Fund), Malta (Discus Holdings Ltd.), Cyprus (Migrat Immigration Asia Ltd., Innozone Holdings Limited), Hongarije (Arton Capital Hungary), Rusland (VolDan Investments Limited), Liechtenstein (S & Z Program Limited) en Singapore (Euro-Asia Investment Management Pte Ltd.).

andere besluitvormings- en controleactiviteiten altijd worden verricht door overheidsdiensten, omdat er over de hele linie behoefte is aan doeltreffend en onafhankelijk toezicht op de regelingen en alle betrokken partijen.

Duidelijkheid op het vlak van procedures en verantwoordelijkheden, gepaard aan transparantie door middel van regelmatige monitoring en verslaglegging, vormt de beste remedie voor de punten van zorg in verband met de burgerschaps- en verblijfsregelingen.

Wat de burgerschapsregelingen voor investeerders betreft, zou er, om voor samenhang tussen de praktijken in de lidstaten en doeltreffende informatie-uitwisseling te zorgen, ook waar het gaat om voorafgaande raadpleging uit veiligheidsoverwegingen, een systeem voor de uitwisseling van gegevens en statistieken over het aantal ontvangen, ingewilligde en afgewezen aanvragen moeten komen, alsmede een raadpleging over aanvragen die om veiligheidsredenen zijn afgewezen. Derhalve is de Commissie van plan een daartoe in het leven te roepen groep van deskundigen uit de lidstaten te vragen de risico's in verband met de burgerschapsregelingen voor investeerders te onderzoeken en zich te buigen over transparantie en goede governance inzake burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders. Meer specifiek zou een groep van deskundigen tegen het eind van 2019 een gemeenschappelijk pakket veiligheidscontroles inzake burgerschapsregelingen voor investeerders moeten ontwikkelen, met inbegrip van specifieke risicobeheersprocedures met aandacht voor veiligheid en het risico van witwaspraktijken, belastingontduiking en corruptie.

5. Externe dimensie

Het feit dat ook steeds meer derde landen regelingen opzetten in het kader waarvan investeerders burgerschap kunnen kopen, kan gevolgen hebben voor de EU.

5.1. Kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten

Doordat de burgers van de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten zicht hebben op het burgerschap van de Unie¹¹⁵, wordt het burgerschap van die landen voor investeerders steeds aantrekkelijker. Dit is al het geval tijdens het toetredingsproces, waarbij de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten nauwere betrekkingen aanknopen met de EU en voor hun burgers het recht kunnen verwerven op visumvrije toegang tot het Schengengebied voor een kort verblijf¹¹⁶.

¹¹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en

¹¹⁶ Burgers van Montenegro, Servië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië mogen sinds december 2009 zonder visum naar de EU reizen. Voor de burgers van Albanië en Bosnië en Herzegovina is dit het geval sinds eind 2010. Wat betreft de (op 19 januari 2012 gestarte) dialoog over visumliberalisering met Kosovo*, berichtte de Commissie in 2018 dat aan alle vastgestelde criteria werd voldaan (*Deze benaming laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244 (1999) van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo). Wat betreft de dialoog over visumliberalisering met Turkije (die gestart is op 16 december 2013), blijft de Commissie Turkije ondersteunen bij het voldoen aan de zeven laatste criteria.

Turkije kent een burgerschapsregeling voor investeerders¹¹⁷. In Montenegro worden sinds januari 2019 voorbereidingen getroffen voor de invoering van een dergelijke regeling (die is vastgesteld in november 2018)¹¹⁸.

Om te voorkomen dat dergelijke regelingen risico's meebrengen op de in punt 4.1 genoemde gebieden, worden in het kader van het proces van toetreding tot de EU (vanaf het advies over de aanvraag tot toetreding van een land tot en met de afronding van de onderhandelingen) voorwaarden gesteld inzake de burgerschapsregelingen voor investeerders. De betrokken landen zullen over solide monitoringsystemen moeten beschikken, met inbegrip van systemen voor het tegengaan van de mogelijke veiligheidsrisico's die dergelijke regelingen meebrengen in verband met onder meer witwaspraktijken, terrorismefinanciering, corruptie en de infiltratie van georganiseerde criminaliteit tegengaan.

Wat betreft de **kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten** zal de Commissie de burgerschapsregelingen voor investeerders nauwlettend in het oog houden in het kader van het proces van toetreding tot de EU.

5.2. Andere derde landen waarvan burgers geen visum nodig hebben voor de EU

De door derde landen toegepaste burgerschapsregelingen voor investeerders kunnen om meerdere redenen problematisch zijn als het burgerschap in kwestie recht geeft op visumvrije toegang voor kort verblijf in de Europese Unie. Zo heeft de Republiek Moldavië, waarvan de burgers sinds 2014 zijn vrijgesteld van de visumplicht voor kort verblijf in de EU, in 2018 een burgerschapsregeling voor investeerders ingevoerd¹¹⁹. Bepaalde derde landen, of de contractanten waardoor zij worden ondersteund, prijzen hun burgerschap uitdrukkelijk aan met het argument dat het visumvrije toegang tot de Europese Unie biedt. De investeerders die belangstelling hebben voor dergelijke regelingen, zijn dikwijls welgestelde onderdanen van landen waarvan de burgers visumplichtig zijn. Zij zouden dergelijke regelingen kunnen gebruiken voor het omzeilen van de gewone Schengenvisumprocedure en de bijbehorende grondige beoordeling van de individuele risico's uit het oogpunt van migratie en veiligheid, waaronder de mogelijkheid dat maatregelen ter voorkoming van witwaspraktijken en terrorismefinanciering worden ontdoken.

De Europese Unie 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 om individuele investeringen te bevorderen, in ruil voor

¹¹⁷ De verordening inzake de toepassing van de wet betreffende het Turkse burgerschap (Staatscourant van 6 april 2010, 27544), als gewijzigd bij de verordening inzake de wijzigingen van de verordening inzake de toepassing van de wet betreffende het Turkse burgerschap (Staatscourant van 12 januari 2017, 29946) en bij presidentieel decreet nr. 106 (Staatscourant van 19 september 2018, 30540).

¹¹⁸ Besluit van 22 november 2018 inzake de criteria, methode en procedure voor de selectie van personen die het Montenegrijse burgerschap kunnen verwerven omwille van de uitvoering van speciale investeringsprogramma's die van uitzonderlijk belang zijn voor het bedrijfsleven en de economie van Montenegro <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=344979&rType=2>.

¹¹⁹ Het *Moldova Citizenship-by-Investment (MCBI)*-programma is geregeld bij Wet nr. 1024 van 2 juni 2000 inzake het burgerschap van de Republiek Moldavië en Kabinetsbesluit nr. 786 van 4 oktober 2017 inzake het verkrijgen van het burgerschap door middel van een investering. Op 6 november is het MCBI-programma officieel gestart op de 12e Global Residence and Citizenship Conference, die gehouden werd in Dubai.

burgerschap¹²⁰. Bij de beoordeling van derde landen die in aanmerking zouden kunnen komen voor een visumvrije regeling met de Europese Unie, zal terdege rekening worden gehouden met de toepassing van dergelijke regelingen. Bovendien dienen derde landen waarvan de onderdanen reeds van de visumplicht zijn vrijgesteld, aanvragers in het kader van een burgerschapsregeling aan de strengst mogelijke veiligheidscontroles en antecedentenonderzoeken te onderwerpen; iedere vorm van nalatigheid in dit opzicht zou reden kunnen zijn om de visumplicht weer in te voeren en visumvrijstellingsovereenkomsten op te schorten of te beëindigen.

De Commissie zal de gevolgen van de burgerschapsregelingen voor investeerders die worden gehanteerd door **landen waarvan de onderdanen van de visumplicht zijn vrijgesteld**, monitoren in het kader van het mechanisme voor de tijdelijke opschorting van de vrijstelling van de visumplicht.

6. Conclusies

Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders brengen voor de lidstaten en de Unie als geheel risico's mee uit het oogpunt van veiligheid, witwaspraktijken, corruptie, omzeiling van EU-regels en belastingontduiking.

Deze risico's worden nog versterkt door de tekortkomingen die de regelingen vertonen wat betreft **transparantie en governance**. De in opdracht van de Commissie uitgevoerde studie wijst uit dat de informatie die beschikbaar is over de door de lidstaten toegepaste burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders onvolledig is. Zo zijn er geen of onvoldoende duidelijke statistieken over de aanvragen die zijn ontvangen, ingewilligd of afgewezen. Ook ontbreekt het aan mechanismen voor samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van burgerschapsregelingen voor investeerders, met name inzake veiligheidscontroles. De Commissie maakt zich zorgen over de risico's die inherent zijn aan burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders en het feit dat de door de lidstaten getroffen maatregelen die risico's niet altijd voldoende beperken.

De Commissie zal de stappen monitoren die de lidstaten nemen om bij de tenuitvoerlegging van de regelingen te zorgen voor transparantie en goed bestuur, teneinde met name de risico's uit het oogpunt van economische infiltratie door georganiseerde criminele groepen van buiten de EU, witwaspraktijken, corruptie en belastingontduiking aan te pakken. Om te bevorderen dat de lidstaten de transparantie en de governance van de regelingen verbeteren, zal de Commissie een deskundigengroep opzetten om verder werk te maken van transparantie, governance en veiligheid.

De Commissie zal algemenere kwesties die met de naleving van EU-recht in het kader van de regelingen verband houden, blijven monitoren en zo nodig actie ondernemen.

¹²⁰ Zie bijvoorbeeld: <https://vic.vu/citizenship/> ("Key benefits of Vanuatu Citizenship").