



Brussel, 6.9.2022
COM(2022) 661 final

2022/0273 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de volledige opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa aan burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

De Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa aan burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie (hierna “de Visumversoepelingsovereenkomst” genoemd) is op 1 juni 2007 in werking getreden¹. De Visumversoepelingsovereenkomst is bedoeld om op basis van wederkerigheid de afgifte van visa voor een voorgenomen verblijf van ten hoogste 90 dagen per periode van 180 dagen aan burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie te versoepelen. De Europese Unie heeft alleen visumversoepelingsovereenkomsten gesloten met een beperkt aantal derde landen. Dergelijke overeenkomsten moeten een bewijs zijn van wederzijds partnerschap tussen de EU en het betrokken land en berusten op de wederzijdse eerbiediging van gemeenschappelijke waarden.

In 2011 zijn onderhandelingen gestart over een herziening van de Visumversoepelingsovereenkomst om rekening te houden met de wijzigingen van het rechtskader van de EU en de ervaring die was opgedaan bij de uitvoering van de Visumversoepelingsovereenkomst. Tegelijkertijd werd een dialoog gestart over gemeenschappelijke maatregelen met het oog op visumversoepeling. Beide processen werden opgeschort als gevolg van de illegale annexatie door Rusland van de Autonome Republiek Krim en de stad Sevastopol in 2014².

Naar aanleiding van die illegale annexatie in 2014 en de aanhoudende destabiliserende acties in het oosten van Oekraïne is de Europese Unie overgegaan tot de invoering van i) economische sancties in verband met acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, ook gezien de onvolledige uitvoering van de akkoorden van Minsk, ii) sancties met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, en iii) sancties naar aanleiding van de illegale annexatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sevastopol door de Russische Federatie.

Het besluit van de Russische Federatie om de niet onder het gezag van de regering vallende gebieden in de oblasten Donetsk en Loehansk van Oekraïne te erkennen als onafhankelijke entiteiten en het besluit om Russische troepen naar Oekraïne te sturen, een niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie tegen de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van dat land, vormen een ernstige inbreuk op het internationale recht en een aantal internationale overeenkomsten, waaronder het Handvest van de Verenigde Naties, de Slotakte van Helsinki, het Handvest van Parijs en het Memorandum van Boedapest.

Als ondertekenaar van de akkoorden van Minsk draagt Rusland een duidelijke en rechtstreekse verantwoordelijkheid om aan een vreedzame oplossing te werken. Met het besluit om de niet onder het gezag van de regering vallende gebieden in Oost-Oekraïne als onafhankelijke entiteiten te erkennen, heeft Rusland onmiskenbaar de akkoorden van Minsk

¹ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa aan burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie (PB L 129 van 17.5.2007).

² Conclusies van de Raad over Oekraïne, vergadering van de Raad Buitenlandse Zaken van 3 maart 2014 te Brussel.

geschonden, waarin is bepaald dat deze gebieden weer volledig onder het gezag van de Oekraïense regering moeten worden gebracht.

Op 23 februari 2022 heeft de EU met eenparigheid van stemmen overeenstemming bereikt over een eerste pakket sancties, waardoor Rusland als reactie op zijn optreden voor extra kosten werd gesteld. Het ging onder meer om individuele sancties, financiële beperkingen en beperkingen op de economische betrekkingen tussen de EU en de niet onder het gezag van de regering vallende gebieden in de Oekraïense oblasten Donetsk en Loehansk.

Op 24 februari 2022 veroordeelde de Europese Raad in de krachtigste bewoordingen de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne en verklaarde hij de Unie net als haar internationale partners volledig solidair met Oekraïne en zijn bevolking. Met zijn illegale militaire agressie is Rusland het internationaal recht nadien ernstig blijven schenden, waarbij het gruweldaden begaat tegen de Oekraïense bevolking en de Europese en mondiale veiligheid en stabiliteit ondermijnt. Voorts eiste de Europese Raad dat Rusland zijn militaire acties onmiddellijk staakt, al zijn troepen en militair materieel onvoorwaardelijk van het gehele grondgebied van Oekraïne terugtrekt en de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne binnen zijn internationaal erkende grenzen volledig eerbiedigt.³

Vervolgens heeft de Unie gereageerd met verdere sanctiepakketten, waaronder de bevrozing van tegoeden en reisverboden voor personen. De Unie heeft ook beperkende maatregelen vastgesteld met betrekking tot de sectoren financiën, energie, vervoer en technologie. Zij heeft ook aanvullende maatregelen genomen, waaronder met name de gedeeltelijke opschorting van de toepassing van de Visumversoepelingsovereenkomst⁴. Door die maatregel zijn de versoepelingen met betrekking tot bewijsstukken, de visumleges, de afgifte van meervoudige inreisvisa en de duur van de procedures voor de behandeling van visumaanvragen opgeschort. De maatregel was gericht op Russische houders van diplomatieke paspoorten, overheidsfunctionarissen, zakenlieden en vertegenwoordigers van bedrijfsorganisaties.

Sinds het begin van de grootschalige Russische agressie tegen Oekraïne is de situatie aanzienlijk verslechterd, met tragische humanitaire gevolgen voor de burgerbevolking en infrastructuur, en heeft Rusland zijn volledige of gedeeltelijke bezetting in de oostelijke en zuidelijke regio's van Oekraïne verder uitgebreid. Miljoenen Oekraïners zagen zich gedwongen te vluchten – allemaal via landgrenzen, omdat er geen luchtroutes beschikbaar zijn. Als rechtstreeks gevolg van de grootschalige invasie blijft het aantal overschrijdingen van de Oekraïense grens naar buurlanden voortdurend oplopen. Op 23 augustus was de buitengrens volgens gegevens van de UNHCR al meer dan 11 miljoen keer overschreden, waarbij het ongeveer 10 miljoen keer ging om binnenkomsten in de EU.

Tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken van 31 augustus achtten de lidstaten het noodzakelijk de Visumversoepelingsovereenkomst in haar geheel op te schorten, teneinde het aantal nieuwe visa dat door EU-lidstaten aan Russische burgers moet worden afgegeven, aanzienlijk te verminderen en mogelijk visumshoppen door Russische burgers te voorkomen.

De EU kan Rusland door zijn aanvalsoorlog niet als wederpartij bij de visumversoepelingsovereenkomst beschouwen zolang het land een destructief buitenlands beleid blijft voeren, militaire agressie blijft uitoefenen tegen een kandidaat-lidstaat van de EU,

³ Conclusies van de Europese Raad van 24 februari 2022.

⁴ Besluit (EU) 2022/333 van de Raad.

en blijk blijft geven van volledige veronachtzaming van de op regels gebaseerde internationale orde.

2. VOORGESTELDE MAATREGELEN

De militaire agressie tegen een buurland van de Europese Unie rechtvaardigt maatregelen ter bescherming van de wezenlijke veiligheidsbelangen van de Europese Unie en haar lidstaten.

De Russische Federatie heeft niet alleen de betrekkingen met de Europese Unie en haar lidstaten in gevaar gebracht, maar ook de akkoorden van Minsk geschonden door de soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne te ondermijnen, hetgeen in strijd is met haar internationale verplichtingen.

Daarnaast voert de Russische Federatie een proactief beleid om Oekraïense burgers van de Oekraïense regio's die door het Russische leger zijn bezet, verplicht gebruik te laten maken van haar internationale paspoort, hetgeen inbreuk maakt op de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne.

Overeenkomstig artikel 15, lid 5, van de Visumversoepelingsovereenkomst kan elk van beide partijen de overeenkomst geheel of gedeeltelijk opschorten in verband met de openbare orde, de bescherming van de nationale veiligheid of de bescherming van de volksgezondheid. Al deze criteria zijn door de Russische invasie van Oekraïne in het geding. De flagrante minachting van Rusland voor de op regels gebaseerde internationale orde vormt een groot risico voor de openbare orde. Er zijn ook specifieke risico's, zoals de mogelijkheid dat er internationale paspoorten van de Russische Federatie worden afgegeven aan inwoners van bezette gebieden van Oekraïne die nauwe banden hebben met het Russische regime. Deze militaire agressie draagt bij tot de ontwikkeling van de georganiseerde misdaad en de verspreiding van illegale wapens, waardoor de veiligheidsbelangen van de Unie en de nationale veiligheid van de lidstaten in gevaar worden gebracht. De toegenomen risico's in verband met het gebruik van de kerncentrale van Zaporizja als militaire faciliteit door de Russische Federatie zijn levensgevaarlijk.

Meer in het algemeen is het besluit om Oekraïne binnen te vallen en de militaire agressie voort te zetten onverenigbaar met een vertrouwensband tussen de EU en de Russische Federatie. Visumversoepelingsovereenkomsten zijn slechts gesloten met een beperkt aantal derde landen en vloeien voort uit een wederzijds partnerschap tussen de EU en het betrokken land. Een land dat een niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde aanvalsoorlog voert, dient niet langer in aanmerking te komen voor visumversoepelingen. Daarom is het gerechtvaardigd de Visumversoepelingsovereenkomst in haar geheel op te schorten ten aanzien van alle burgers van de Russische Federatie.

De opschorting zal ook gevolgen hebben voor categorieën reizigers zoals journalisten, leerlingen, studenten en onderzoekers, die niet langer gebruik zullen kunnen maken van versoepelingen in het kader van de opgeschorte Visumversoepelingsovereenkomst. Gezien het belang van dergelijke categorieën reizigers voor de EU en van voortdurende contacten tussen mensen, zal deze kwestie worden behandeld in de nieuwe richtsnoeren die de Commissie zal aannemen over algemene visumkwesties met Rusland.

Zodra het besluit van de Raad in werking treedt, zullen de regels van de Visumversoepelingsovereenkomst worden opgeschort. In plaats daarvan zullen de algemene regels van de Visumcode gelden.

3. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De materiële rechtsgrondslag is artikel 77, lid 2, punt a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

In artikel 15, lid 5, van de Visumversoepelingsovereenkomst wordt voorts bepaald: *“Elk van beide partijen kan deze overeenkomst geheel of gedeeltelijk opschorten in verband met de openbare orde, de bescherming van de nationale veiligheid of de bescherming van de volksgezondheid. Het besluit tot opschorting wordt uiterlijk 48 uur vóór de inwerkingtreding ervan meegedeeld aan de andere partij. De partij die de toepassing van de overeenkomst heeft opgeschort, stelt de andere partij onverwijld in kennis van het feit dat de redenen voor de opschorting zijn vervallen zodra dit het geval is.”*

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Niet van toepassing.

- **Evenredigheid**

Dit voorstel is evenredig met de noodzaak om de veiligheid van de Unie en de lidstaten te waarborgen en om te reageren op de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde Russische militaire agressie tegen Oekraïne. Gezien de verslechtering van de veiligheidssituatie in Oekraïne als gevolg van militaire acties van de Russische Federatie en de toegenomen risico's die deze acties met zich meebrengen voor de Europese Unie, is het evenredig om de visumversoepelingsovereenkomst in haar geheel op te schorten.

4. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

Tijdens de vergadering van de Groep visa van 13 juli 2022 hebben de lidstaten de volledige opschorting van de Visumversoepelingsovereenkomst besproken. Tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van Buitenlandse Zaken (Gymnich) op 31 augustus 2022 hebben de lidstaten hun standpunt over de opschorting opnieuw kenbaar gemaakt en een politiek akkoord bereikt over de opschorting van de overeenkomst in haar geheel.

5. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Dit voorstel leidt niet tot extra kosten voor de EU-begroting.

6. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De Commissie zal toezicht houden op de uitvoering van de maatregel, met name in het kader van Schengenevaluaties.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Het voorstel beoogt de volledige opschorting voor Russische burgers van de versoepelingen waarin de Visumversoepelingsovereenkomst voorziet. Deze hebben betrekking op de bewijsstukken die de aanvrager vóór de reis moet overleggen, het bedrag aan visumleges, de afgifte van meervoudige inreisvisa en de duur van de procedures voor de behandeling van visumaanvragen. Dat de versoepelingen in verband met deze elementen niet meer van

toepassing zullen zijn, betekent dat voor Russische burgers de standaardregels van de Visumcode zullen gelden wat betreft: de visumleges (artikel 16 van de Visumcode), de maximumduur voor de behandeling van visumaanvragen (artikel 23), de afgifte van meervoudige inreisvisa (artikel 24, lid 2) en de bewijsstukken die de aanvrager vóór de reis moet verstrekken (artikel 14)⁵.

⁵ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 6.6.2016 tot vaststelling van de lijst van bewijsstukken die visumaanvragers moeten verstrekken in Iran, Irak en de Russische Federatie, C(2016) 3347 final.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de volledige opschorting van de toepassing van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa aan burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, punt a), en artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Russische Federatie inzake de versoepeling van de afgifte van visa aan burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie⁶, hierna “de Overeenkomst” genoemd, trad in werking op 1 juni 2007, op hetzelfde tijdstip als de Overnameovereenkomst tussen de Russische Federatie en de Europese Gemeenschap⁷.
- (2) De Overeenkomst is bedoeld om op basis van wederkerigheid de afgifte van visa voor een voorgenomen verblijf van ten hoogste 90 dagen per periode van 180 dagen aan burgers van de Europese Unie en de Russische Federatie te versoepelen. De wens om in het belang van een gestage ontwikkeling van economische, humanitaire, culturele, wetenschappelijke en andere banden de contacten tussen mensen te vergemakkelijken, wordt in de preambule van de Overeenkomst onderstreept.
- (3) In artikel 15, lid 5, van de Overeenkomst wordt het volgende bepaald: “Elk van beide partijen kan deze overeenkomst geheel of gedeeltelijk opschorten in verband met de openbare orde, de bescherming van de nationale veiligheid of de bescherming van de volksgezondheid. Het besluit tot opschorting moet uiterlijk 48 uur vóór de inwerkingtreding ervan worden meegedeeld aan de andere partij. De partij die de toepassing van de overeenkomst heeft opgeschort, stelt de andere partij onverwijld in kennis van het feit dat de redenen voor de opschorting zijn vervallen, zodra dat het geval is.”
- (4) Naar aanleiding van de illegale annexatie door de Russische Federatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sevastopol in 2014 en het aanhoudende destabiliserende optreden in het oosten van Oekraïne heeft de Europese Unie reeds

⁶ PB L 129 van 17.5.2007.

⁷ Overnameovereenkomst tussen de Russische Federatie en de Europese Gemeenschap (PB L 129 van 17.5.2007).

economische sancties ingesteld in verband met de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren, ook gezien de onvolledige uitvoering van de akkoorden van Minsk, evenals sancties in verband met acties die de territoriale integriteit, de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, en sancties naar aanleiding van de illegale annexatie van de Autonome Republiek Krim en de stad Sevastopol door de Russische Federatie.

- (5) Als ondertekenaar van de akkoorden van Minsk droeg Rusland een duidelijke en rechtstreekse verantwoordelijkheid om in de geest van de daarin vervatte beginselen te werken aan een vreedzame oplossing van het conflict. Door het besluit te nemen tot erkenning van de niet onder het gezag van de regering vallende gebieden in het oosten van Oekraïne als onafhankelijke entiteiten, heeft de Russische Federatie onmiskenbaar in strijd met de akkoorden van Minsk gehandeld, die bepalen dat deze gebieden weer volledig onder het gezag van de Oekraïense regering moeten worden gebracht.
- (6) Het besluit van de Russische Federatie om de niet onder het gezag van de regering vallende gebieden in de oblasten Donetsk en Loehansk van Oekraïne te erkennen als onafhankelijke entiteiten en het daaruit voortvloeiende besluit om Russische troepen naar Oekraïne te sturen, vormt een verdere ondermijning van de soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne en een ernstige inbreuk op het internationale recht en een aantal internationale overeenkomsten, waaronder het Handvest van de Verenigde Naties, de Slotakte van Helsinki, het Handvest van Parijs en het Memorandum van Boedapest.
- (7) Sinds het begin van de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde agressie van Rusland tegen Oekraïne op 24 februari 2022 is de situatie verslechterd en heeft Rusland zijn volledige of gedeeltelijke bezetting in de oostelijke en zuidelijke regio's van Oekraïne uitgebreid. Rusland gebruikt nu ook de grootste kerncentrale van Oekraïne, in Zaporizja, als militaire faciliteit en riskeert zo een groot nucleair incident met neveneffecten voor buurlanden, waaronder lidstaten.
- (8) Op 24 februari 2022 veroordeelde de Europese Raad in de krachtigste bewoordingen de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne en verklaarde hij de Unie net als haar internationale partners volledig solidair met Oekraïne en zijn bevolking. Met zijn illegale militaire acties schendt Rusland het internationaal recht op grove wijze en ondermijnt het de Europese en mondiale veiligheid en de stabiliteit. Vervolgens heeft de Unie op 25 februari verdere beperkende maatregelen vastgesteld tot gedeeltelijke opschorting van de toepassing van de Overeenkomst, als reactie op de niet-uitgelokte en ongerechtvaardigde Russische militaire agressie⁸.
- (9) Militaire agressie in een buurland van de Europese Unie, zoals de militaire agressie die in Oekraïne plaatsvindt en die aanleiding heeft gegeven tot de beperkende maatregelen, rechtvaardigt maatregelen ter bescherming van de wezenlijke veiligheidsbelangen van de Unie en haar lidstaten.
- (10) De Russische Federatie heeft ook de akkoorden van Minsk geschonden door de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne te ondermijnen. Dit is in strijd met de internationale verplichtingen van de Russische Federatie.

⁸ Besluit (EU) 2022/333 van de Raad.

- (11) Door de militaire acties van de Russische Federatie in Oekraïne zijn de bedreigingen voor de openbare orde, de nationale veiligheid en de volksgezondheid van de lidstaten toegenomen.
- (12) Gezien de verslechterende situatie als gevolg van de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne is de Raad derhalve van oordeel dat de toepassing van de bepalingen van de Overeenkomst die voorzien in versoepelingen voor burgers van de Russische Federatie die een visum voor kort verblijf aanvragen, in haar geheel moet worden opgeschort.
- (13) Dit besluit vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad; Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van dit besluit en dit is niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.
- (14) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit en is dit niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De toepassing van de bepalingen van de Overeenkomst wordt volledig opgeschort ten aanzien van burgers van de Russische Federatie.

Artikel 2

Besluit (EU) 2022/333 van de Raad wordt vervangen door dit besluit.

Dit besluit treedt in werking op de tweede dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en kennisgeving aan de Russische Federatie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter