



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 1.4.2014
COM(2014) 165 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

EEN SLIMMER VISUMBELEID VOOR ECONOMISCHE GROEI

{SWD(2014) 101 final}

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	3
2.	DOELSTELLINGEN VAN DE VISUMCODE EN VOORGAANDE BEOORDELINGEN	4
2.1.	Doelstellingen van de Visumcode.....	4
2.2.	Voorgaande beoordelingen	5
2.2.1.	Uitvoering en ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid voor snellere groei.....	5
2.2.2.	Verslag over de werking van de plaatselijke Schengensamenwerking tijdens de eerste twee jaren van de uitvoering van de Visumcode	6
3.	ALGEMENE UITVOERING VAN DE VISUMCODE	7
3.1.	Algemene overwegingen.....	7
3.2.	Gebrek aan statistische gegevens	7
3.3.	Evaluatie per specifieke doelstelling.....	8
3.3.1.	Vereenvoudiging van het rechtskader	8
3.3.2.	Versterking van het rechtskader voor een betere harmonisatie van de praktijken.....	8
3.3.3.	Versterking van procedurele waarborgen en waarborging van gelijke behandeling en transparantie	8
3.3.4.	Verbetering van de consulaire organisatie en samenwerking (mede in verband met de invoering van het VIS).....	14
4.	CONCLUSIES	15

1. INLEIDING

Een gemeenschappelijk visumbeleid is een wezenlijk onderdeel van de totstandbrenging van een gemeenschappelijke ruimte zonder controles aan de binnengrenzen. Het Schengenacquis dat tot stand is gebracht in het kader van de intergouvernementele Schengensamenwerking, werd na het van kracht worden van het Verdrag van Amsterdam opgenomen in het institutionele en rechtskader van de Europese Unie¹.

In de Visumcode² zijn geharmoniseerde procedures en voorwaarden vastgesteld voor de afgifte van visa voor kort verblijf. In de Visumcode worden alle rechtshandelingen die de voorwaarden en procedures voor de afgifte van visa voor kort verblijf regelen, herzien en samengevoegd en worden verouderde onderdelen van het Schengenacquis ingetrokken. De herziening had betrekking op de Gemeenschappelijke Visuminstructies, alsook op delen van de Overeenkomst van Schengen en elf besluiten van het Uitvoerend Comité van Schengen. Bovendien werd het Gemeenschappelijk Optreden 96/197/JBZ van 4 maart 1996 met betrekking tot de luchthaventransitregeling in het rechtskader van de Europese Unie opgenomen.

De Visumcode had onder meer tot doel het rechtskader samen te voegen en daarmee te vereenvoudigen. Daarnaast werd beoogd legaal reizen te bevorderen en onregelmatige immigratie te bestrijden door verdere harmonisatie van de manier waarop de plaatselijke consulaire vertegenwoordigingen van de lidstaten visumaanvragen behandelen. Legaal reizen diende onder andere te worden bevorderd, omdat ervan werd uitgegaan dat frequente en regelmatige reizigers die bekend zijn bij de consulaten, sneller een visum dienden te kunnen krijgen dan onbekende, eerste aanvragers.

De voornaamste procedurele versoepelingen hebben betrekking op de afgifte van meervoudige inreisvisa en minder strenge vereisten op het gebied van bewijsstukken. Zo maakt de Visumcode het mogelijk om de behandeling van aanvragers af te stemmen op hun visumverleden. Daarnaast wordt beoogd ervoor te zorgen dat soortgelijke gevallen gelijk worden behandeld.

Sedert de vaststelling van de Visumcode is in politieke kringen het besef gegroeid dat het gemakkelijker moet worden gemaakt om in een veilige omgeving naar Europa te reizen. Hiertoe voert de EU momenteel dialogen over visumliberalisering met een aantal partnerlanden en de komende jaren zullen er waarschijnlijk nog meer van dergelijke gesprekken volgen. Voorts heeft de EU negen visumversoepelingsovereenkomsten gesloten met partnerlanden³. Het sluiten van deze overeenkomsten kan worden beschouwd als een eerste stap op weg naar visumliberalisering en toont aan hoeveel belang de EU hecht aan het bevorderen van de mobiliteit en het vereenvoudigen van het reizen naar Europa voor meer onderdanen van derde landen. De EU heeft er belang bij dat bezoekers met open armen worden ontvangen, want reizigers dragen bij aan de economische groei. Bovendien zijn contacten tussen volkeren en culturen bevorderlijk voor het wederzijds begrip en de interculturele dialoog.

¹ Artikel 62, lid 2, onder b); thans het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 77, lid 2, onder a).

² 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.

³ Dergelijke visumversoepelingsovereenkomsten houden in de regel verband met overnameovereenkomsten.

Volgens een recent onderzoek⁴ over de economische gevolgen van de versoepeling inzake visa voor korte verblijven tot de conclusie dat heeft het aantal reizigers dat door de huidige visumvereisten voor de zes in de studie onderzochte derde landen ervan wordt weerhouden om naar het Schengengebied te reizen een aanzienlijke negatieve impact (direct en indirect) op het bbp. Volgens een voorzichtige schatting bedraagt het jaarlijks verlies 4,2 miljard EUR, maar een verlies van 12,6 miljard EUR is aannemelijker. Dit komt neer op een verlies van 80 000 arbeidsplaatsen als gevolg van directe en indirecte effecten in het Schengengebied volgens de voorzichtige schatting en van 250 000 arbeidsplaatsen volgens het aannemelijke scenario.

Sinds de inwerkingtreding van de Visumcode drie jaar geleden zijn de visumprocedures in het Schengengebied aanmerkelijk verbeterd, maar de wereld heeft niet stilgestaan en de doelstellingen en prioriteiten zijn geëvolueerd (zie bijvoorbeeld punt 2.2.1 hieronder). Het feit dat de onderlinge samenhang van de beleidslijnen van de Europese Unie moet worden vergroot (zo dient de Europese Unie overeenkomstig artikel 167 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van de Verdragen ook rekening te houden met de culturele aspecten van de Verdragen) en de huidige economische vooruitzichten hebben ertoe geleid dat het 'genereren van groei' als doelstelling in het gemeenschappelijk visumbeleid is opgenomen. In dit verband moet er ook voor meer samenhang met het handelsbeleid worden gezorgd. Bij de afwegingen inzake eventuele onderhandelingen over visumversoepelingsovereenkomsten kunnen bijvoorbeeld de handelsbetrekkingen, waaronder handelsovereenkomsten, in aanmerking worden genomen. In deze context is dit verslag opgesteld. In het verslag wordt aangegeven hoe het gemeenschappelijk visumbeleid verder kan worden verbeterd en vereenvoudigd, zodat de EU aantrekkelijker wordt voor het bedrijfsleven, onderzoekers, studenten en kunstenaars alsmede professionals uit de culturele sector, en wordt een antwoord geformuleerd op bestaande en toekomstige uitdagingen.

2. DOELSTELLINGEN VAN DE VISUMCODE EN VOORGAANDE BEOORDELINGEN

2.1. Doelstellingen van de Visumcode

De Visumcode heeft als hoofddoel om de voorwaarden en procedures vast te stellen voor de afgifte van visa voor doorreis door of beoogd verblijf in het Schengengebied, voor kort verblijf alsmede voor doorreis via de internationale transitzones van luchthavens. Daarnaast heeft de Visumcode tot doel om het legaal reizen te bevorderen en de onregelmatige immigratie aan te pakken. Met het oog op het verwezenlijken van de doelstellingen als bedoeld in de toelichting⁵ bij het voorstel van Commissie van 2006 dient de Visumcode:

- *de consulaire organisatie en samenwerking te verbeteren (mede in verband met de invoering van het Visuminformatiesysteem (VIS))⁶;*

⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/international/index_en.htm

⁵ COM(2006) 403 definitief/2.

⁶ Oorspronkelijk zou het VIS in 2007 in gebruik worden genomen. Daarom besloot de Commissie om een afzonderlijk wetsvoorstel vast te stellen met normen voor de af te nemen biometrische kenmerken, alsook een aantal mogelijkheden voor de praktische organisatie van diplomatieke en consulaire posten van lidstaten met het oog op de registratie van biometrische gegevens van visumaanvragers en voor de totstandbrenging van een rechtskader voor de samenwerking van lidstaten met externe dienstverleners. De inhoud van de uiteindelijk goedgekeurde Verordening (PB L 131 van 28.5.2009, blz. 1) is opgenomen in en aangepast aan de structuur van de Visumcode die in juli 2009 is aangenomen.

- *de procedurele waarborgen te versterken;*
- *de gelijke behandeling van visumaanvragers te verbeteren door een aantal onderwerpen/punten te verduidelijken, waardoor/teneinde de geharmoniseerde toepassing van de wettelijke bepalingen wordt verbeterd/te verbeteren.*

Overeenkomstig artikel 57, lid 1, van de Visumcode dient de Commissie twee jaar na de toepassing van alle bepalingen (d.w.z. op 5 april 2013) verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van de verordening. Daarin dienen de bereikte resultaten te worden getoetst aan de doelstellingen en moet worden nagegaan hoe de verordening is toegepast. Middels dit verslag, dat is gebaseerd op een gedetailleerde evaluatie van de uitvoering van de Visumcode die is vastgesteld in het werkdocument van de diensten van Commissie⁷ (WDDC), wordt aan die verplichting voldaan en worden suggesties gegeven om werk te maken van de nog niet volledig verwezenlijkte doelstellingen en de vastgestelde moeilijkheden met de toepassing.

2.2. Voorgaande beoordelingen

Vooruitlopend op deze evaluatie van de uitvoering van de Visumcode publiceerde de Commissie in november 2012 een mededeling over de uitvoering en ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid voor snellere groei en een verslag over de werking van de plaatselijke Schengensamenwerking tijdens de eerste twee jaren van de uitvoering van de Visumcode.

*2.2.1. Uitvoering en ontwikkeling van het gemeenschappelijk visumbeleid voor snellere groei*⁸

Gelet op de verklaring van de G20-ministers tijdens hun bijeenkomst in mei 2012 in Mérida (Mexico) over de groei die met versoepeling van de visumprocedures kan worden verwezenlijkt, heeft de Commissie zich gebogen over de economische gevolgen van het visumbeleid voor de economie van de EU in ruimere zin. Daarbij onderzocht zij met name de toeristische sector en de manier waarop het beleid kan worden afgestemd op de groei-doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

Het gemeenschappelijk visumbeleid en de gemeenschappelijke regels voor controles aan de buitengrenzen hebben tot doel bij te dragen tot de afschaffing van het toezicht aan de binnengrenzen, d.w.z. de totstandbrenging van het Schengengebied⁹. Het is de hoofddoelstelling van het visumbeleid om het reizen voor legale reizigers eenvoudiger te maken, onregelmatige migratie tegen te gaan en de openbare orde en veiligheid te beschermen. De huidige economische inzinking toont echter aan dat het gemeenschappelijk visumbeleid zich ook moet richten op de mogelijkheden om economische groei te creëren.

Enerzijds werd in de mededeling vastgesteld dat "*(in) vergelijking met de vroegere situatie (...) de Visumcode een grote stap vooruit (is) en (...) de visumprocedures drastisch zijn verbeterd.*" Vervolgens werd een aantal belangrijke verbeteringen met betrekking tot de wettelijke bepalingen opgesomd. Anderzijds werd geconcludeerd dat er ruimte voor verbetering is "*omdat de Visumcode nog niet over de hele lijn optimaal wordt toegepast*" en dat de "*meeste belemmeringen [voor de vereenvoudiging van de procedures voor de afgifte van visa] kunnen worden weggenomen als de consulaten van de lidstaten de Visumcode correct toepassen en de Commissie daarop toeziet*". In de mededeling worden tevens

⁷ SWD(2014) 101.

⁸ COM(2012) 649.

⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/index_en.htm.

problemen genoemd die bij een toekomstige herziening van de Visumcode dienen te worden opgelost om ervoor te zorgen dat "de procedures voor legale reizigers kunnen worden verbeterd en versoepeld, zonder uit het oog te verliezen dat sommige reizigers uit het oogpunt van migratie of veiligheid een risico vormen."

2.2.2. *Verlag over de werking van de plaatselijke Schengensamenwerking tijdens de eerste twee jaren van de uitvoering van de Visumcode*¹⁰

De bepalingen van de Visumcode hebben een universeel karakter. De medewetgevers hebben evenwel erkend dat de plaatselijke omstandigheden in aanmerking dienen te worden genomen bij de geharmoniseerde toepassing van algemene wettelijke bepalingen. In artikel 48 van de Visumcode wordt het rechtskader voor de plaatselijke consulaire samenwerking in het Schengengebied (plaatselijke Schengensamenwerking) vastgesteld, waardoor een coherente samenwerking tussen de lidstaten¹¹ op plaatselijk niveau een wezenlijk onderdeel wordt van de toepassing van het gemeenschappelijk visumbeleid.

Deze samenwerking blijft vooralsnog beperkt tot het beoordelen van de noodzaak om specifieke bepalingen aan de plaatselijke omstandigheden aan te passen, met name wat de bewijsstukken betreft die de aanvragers dienen te verstrekken. Bij een positieve beoordeling dient de Commissie de gemeenschappelijke 'plaatselijke' voorschriften via een uitvoeringsbesluit goed te keuren. De activiteiten in verband met de kerntaak van de plaatselijke Schengensamenwerking, namelijk de harmonisatie van de bewijsstukken, activiteiten die ook het duidelijkst zichtbaar zijn voor het algemene publiek, hebben tot dusverre evenwel alleen geleid tot de goedkeuring van zes uitvoeringsbeslissingen van de Commissie voor 15 derde landen en één EU-lidstaat.

Hieruit blijkt dat het versterkte rechtskader tot nu toe niet de beoogde resultaten heeft opgeleverd. De meerwaarde van plaatselijke Schengensamenwerking wordt onvoldoende onderkend en de lidstaten dienen deze taak gezamenlijk op te pakken. Deze bevindingen werden bevestigd door de jaarverslagen voor de periode 2012-2013. Het is derhalve van groot belang om het rechtskader voor de plaatselijke Schengensamenwerking te versterken, aangezien met name het gebrek aan consistentie tussen de praktijken van de lidstaten in hetzelfde ambtsgebied leidt tot klachten en frustraties onder visumaanvragers, ongeacht hun nationaliteit, beroep of status.

De Commissie stelt voor om in het kader van de plaatselijke Schengensamenwerking bindende voorschriften in te voeren voor de harmonisatie van bewijsstukken. Het nieuwe Schengenevaluatiemechanisme dat van toepassing wordt in 2015 en dat het mogelijk zal maken om thematische evaluaties uit te voeren, kan een belangrijke rol spelen bij de handhaving van de bepalingen inzake de plaatselijke Schengensamenwerking.

Op dit moment moet er in elk ambtsgebied een afzonderlijk jaarverslag worden opgesteld en dient de Commissie deze door te sturen naar het Europees Parlement en de Raad om volledige transparantie te waarborgen.

De Commissie stelt voor dat er één alomvattend jaarverslag over de plaatselijke

¹⁰ COM(2012) 648.

¹¹ In deze tekst worden, tenzij anders aangegeven, onder 'lidstaten' de EU-lidstaten verstaan die het gemeenschappelijk visumbeleid ten volle toepassen (alle EU-lidstaten met uitzondering van Bulgarije, Kroatië, Ierland, Cyprus, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk) alsook de geassocieerde landen IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

Schengensamenwerking wordt opgesteld, dat met de medewetgevers wordt gedeeld, om een consistente transparantie te waarborgen.

3. ALGEMENE UITVOERING VAN DE VISUMCODE

3.1. Algemene overwegingen

Hoewel het niet mogelijk is om aan te tonen dat de Visumcode rechtstreeks van invloed was op het aantal visa voor kort verblijf dat in de periode 2010–2012 werd aangevraagd en afgegeven, heeft verduidelijking van het rechtskader bijgedragen tot een aanzienlijke stijging van het aantal visumaanvragen. Tussen 2009 en 2012 nam het totale aantal aanvragen met 48 % toe, een jaarlijkse stijging van ca. 15 %. Op een paar uitzonderingen na¹² is het aantal visumaanvragen dat jaarlijks wordt verwerkt, in alle lidstaten toegenomen. Tegelijkertijd is het totale afwijzingspercentage geslonken¹³, hoewel er grote verschillen zijn tussen de verschillende regio's van de wereld¹⁴.

In het algemeen wordt ervan uitgegaan dat de algemene doelstelling om de onregelmatige immigratie aan te pakken, is gehaald. Noch de onderzoeksresultaten noch de uitkomsten van de openbare raadpleging wijzen op veiligheidsrisico's of -problemen als gevolg van de Visumcode of de toepassing daarvan. Vanuit de lidstaten worden deze evenmin gemeld. Uiteraard dient een hoog niveau van veiligheid te worden gehandhaafd wanneer nieuwe versoepelingen voor legale reizigers worden voorgesteld. Ook dient er rekening mee te worden gehouden dat de veiligheid toeneemt als gevolg van de invoering van het VIS (Visuminformatiesysteem), die in oktober 2011 is begonnen en in de loop van 2015 moet zijn afgerond.

3.2. Gebrek aan statistische gegevens

Adequate, betrouwbare en vergelijkbare statistische gegevens zijn een noodzakelijke voorwaarde voor een empirisch onderbouwde evaluatie van de tenuitvoerlegging van de wetgeving en de doeltreffendheid en doelmatigheid daarvan.

Volgens artikel 46 moeten de lidstaten ieder jaar statistieken aan de Commissie verstrekken over het voorgaande jaar. In bijlage XII worden de gegevens beschreven die dienen te worden verstrekt (bijv. het type visum, het aantal aangevraagde/afgegeven/geweigerde visa, eenmalige of meervoudige inreisvisa).

Hoewel de door de lidstaten verstrekte gegevens hun nut bij de beoordeling van de toepassing van bepaalde onderdelen van de Visumcode hebben bewezen, zijn de gegevens onvoldoende uitgesplitst om de gevolgen van specifieke bepalingen te kunnen beoordelen. Zo worden voor meervoudige inreisvisa alleen totaalcijfers verzameld, zonder rekening te houden met de geldigheidsduur. De totaalcijfers hebben derhalve betrekking op meervoudige inreisvisa met een geldigheidsduur die uiteenloopt van twee weken tot vijf jaar. Gegevens worden verzameld op basis van het ambtsgebied (d.w.z. waar het visum is aangevraagd/afgegeven) en het aangevraagde type visum (visum voor kort verblijf of luchthaventransitvisum), maar er zijn geen gegevens beschikbaar over de nationaliteit van de aanvrager of het doel van de reis.

¹² Voor Oostenrijk bedroeg de totale toename in deze periode slechts 1,5 %, terwijl voor Slovenië een afname van 58,5 % werd opgetekend. In beide gevallen is er waarschijnlijk een verband met de afschaffing van de visumplicht voor onderdanen van de landen van de westelijke Balkan in 2009 en 2010.

¹³ 2010: 5,8 %; 2012: 4,8 %.

¹⁴ Van een afwijzingspercentage van 1 % in de Russische Federatie tot 44 % in Guinee.

Daardoor is het onmogelijk om trends in kaart te brengen, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal aangevraagde toeristenvisa.

De Commissie stelt voor om bijlage XII zodanig te herzien dat er gedetailleerdere gegevens worden verzameld teneinde in de toekomst naar behoren te kunnen evalueren in hoeverre is voldaan aan de doelstellingen.

3.3. Evaluatie per specifieke doelstelling

3.3.1. Vereenvoudiging van het rechtskader

De samenvoeging van alle wetgeving over de verwerking van aanvragen van visa voor kort verblijf en de wijziging van afgegeven visa tot één instrument heeft duidelijk bijgedragen tot een vereenvoudiging van de wetgeving en geleid tot meer transparantie en meer rechtszekerheid.

3.3.2. Versterking van het rechtskader voor een betere harmonisatie van de praktijken

Het doel om een duidelijk rechtskader tot stand te brengen voor het gemeenschappelijk visumbeleid inzake verblijven van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen is in het algemeen gehaald. De afgelopen jaren is de aandacht van de Commissie evenwel gevestigd op de situatie van de onderdanen van derde landen die gegronde redenen hebben om **langer dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen te blijven** (zie punt 2.1.9 van WDDC). Dergelijke, al dan niet visumplichtige, personen willen weliswaar langer dan 90 dagen in het Schengengebied blijven, maar niet langer dan 90 dagen in één bepaalde lidstaat.

Tot deze categorie personen behoren bijvoorbeeld uitvoerende kunstenaars die gedurende langere tijd in het Schengengebied rondreizen, alsook individuele reizigers, zoals kunstenaars, professionals uit de cultuursector, studenten en gepensioneerden. Aangezien zij niet in aanmerking komen voor een nationaal visum voor verblijf van langere duur noch voor een Schengenvisum voor kort verblijf of een andere vergunning, verkeren zij in een rechtvacuüm. Een en ander leidt ertoe dat lidstaten vaak ‘creatief’ met bepaalde rechtsinstrumenten omgaan. De Commissie sluit haar ogen niet voor dergelijke praktijken en stelt voor om een specifieke verblijfsvergunning in te voeren om aan de behoeften van deze personen tegemoet te komen.

De Commissie stelt een rechtsinstrument voor tot invoering van een nieuwe verblijfsvergunning voor een verblijf in het Schengengebied dat langer duurt dan de huidige 90 dagen binnen een periode van 180 dagen.

3.3.3. Versterking van procedurele waarborgen en waarborging van gelijke behandeling en transparantie

De resultaten van de openbare raadpleging¹⁵, het hierboven genoemde onderzoek naar de economische gevolgen en individuele klachten wijzen erop dat de doelstellingen op het gebied van **procedurele waarborgen** onvoldoende zijn verwezenlijkt. Zowel individuele aanvragers als professionele belanghebbenden ervaren bepaalde aanvraagprocedures als **langdurig, omslachtig en kostbaar**.

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/consulting_0025_en.htm.

Bij elke visumaanvraag moet de aanvrager eerst bepalen **welke lidstaat bevoegd is om zijn aanvraag te behandelen** (2.1.1.1, paragraaf 1, WDDC). Er zijn duidelijke, objectieve criteria aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke lidstaat bevoegd is om een aanvraag te onderzoeken. In de praktijk blijken zowel aanvragers als consulaten hier evenwel een harde dobber aan te hebben in gevallen waarin de aanvrager met één visum meerdere lidstaten wil bezoeken. De huidige regels zijn blijkbaar verwarrend en de eerste ervaringen van aanvragers met het visumbeleid van het Schengengebied zijn vaak negatief.

In de volgende fase dient het **aanvraagformulier** te worden ingevuld (2.1.1.2, paragraaf 10, WDDC). Hoewel het formulier in de regel niet tot veel problemen leidt, is het voor vereenvoudiging vatbaar. Zo kan de verplichting om bepaalde informatie te verstrekken komen te vervallen, aangezien deze te zijner tijd beschikbaar is in het VIS, wanneer de invoering daarvan is afgerond. Daarnaast zouden de aanvragers gebaat zijn bij een betere uitleg over het invullen van het formulier.

De Commissie stelt voor om de regels voor het bepalen van de bevoegde lidstaat te verduidelijken en het aanvraagformulier te vereenvoudigen.

De verplichting tot '**verschijning in persoon**' bij het indienen van een aanvraag (punt 2.1.1.1, paragrafen 7- 9, WDDC) vormt een belangrijke hinderpaal, omdat deze vaak als bijzonder omslachtig wordt ervaren. In bepaalde gevallen moeten aanvragers hiervoor naar een buurland reizen, omdat de bevoegde lidstaat niet aanwezig of vertegenwoordigd is in het land waar zij verblijven. Het is duidelijk dat dit de totale kosten voor aanvragers opdrijft. Hoewel de lidstaten toestaan dat aanvragers de aanvraag via een externe dienstverlener of een commercieel bemiddelaar indienen, worden bekende aanvragers maar zelden vrijgesteld van de verplichting tot 'verschijning in persoon' bij het indienen van een aanvraag.

Tot nu toe moeten visumaanvragen steeds in persoon bij een consulaat of via een externe dienstverlener worden ingediend. De geleidelijke invoering van het VIS houdt in dat eerste aanvragers zich in ieder geval bij een consulaat of externe dienstverlener moeten vervoegen om hun vingerafdrukken te laten afnemen.

De meeste lidstaten hebben echter te maken met een toename van het aantal aanvragen en bezuinigingen op de overheidsuitgaven. Daardoor wordt in toenemende mate gebruikgemaakt van externe dienstverleners voor de inontvangstneming van visumaanvragen, worden er commerciële bemiddelaars erkend (d.w.z. reisbureaus/reisorganisatoren) die aanvragen indienen namens (groepen van) visumaanvragers en stellen individuele lidstaten bekende aanvragers vrij van de verplichting tot 'verschijning in persoon' bij het indienen van een aanvraag.

Een en ander lijkt erop te wijzen dat een bezoek aan het consulaat eerder een uitzondering wordt. Op bepaalde consulaten wordt nog maar 30 % van de visumaanvragen 'in persoon ingediend'. Te oordelen naar de informatie die in het kader van de Schengenevaluaties is vergaard, wordt er bij het indienen van een aanvraag door de indiener zelden een persoonlijk gesprek met de persoon in kwestie gevoerd. Anderzijds staan lidstaten, overeenkomstig de hedendaagse technologische ontwikkelingen, aanvragers steeds meer toe om hun aanvraag langs elektronische weg in te dienen.

Op dit moment mogen aanvragers hun aanvraag **ten hoogste drie maanden** voor de geplande reis indienen (punt 2.1.1.1, paragraaf 5, WDDC). Deze termijn levert problemen op voor zeevarenden (zie ook blz. 11) en personen die de drukste tijdstippen, wanneer er lange wachttijden zijn, willen vermijden. Het is in het belang van zowel de aanvragers als de

consulaten om toe te staan dat een aanvraag tot zes maanden voor de geplande reis wordt ingediend.

De Commissie stelt voor om het beginsel van de ‘verschijning in persoon’ bij het indienen van een aanvraag af te schaffen (onverminderd de verplichting om bij eerste aanvragers vingerafdrukken af te nemen) en tegelijkertijd de mogelijkheid van een persoonlijk onderhoud te handhaven. Daarnaast stelt zij voor om de regels te verduidelijken die het online indienen van aanvragen toestaan en alle aanvragers toe te staan om hun aanvraag ten hoogste zes maanden voor de geplande reis in te dienen.

Wanneer een aanvraag eenmaal is ingediend, gaan er diverse termijnen in. Hoewel gewoonlijk binnen de gestelde termijn wordt beslist, kan de procedure langer duren indien op het betrokken derde land **voorafgaande raadpleging** van toepassing is (2.1.1.5, paragraaf 20, WDDC). Bij gebruik van betere IT-systemen kunnen de reactietermijnen bij voorafgaande raadpleging echter worden verkort tot minder dan de huidige zeven kalenderdagen. Het moet ook mogelijk zijn om sneller tot een beslissing te komen.

De Commissie stelt voor om de maximumtermijnen te herzien, met inbegrip van de reactietermijnen bij voorafgaande raadpleging, die dienen te worden verkort tot vijf kalenderdagen.

De bepalingen van de Visumcode beogen de procedures te stroomlijnen en te verkorten, zodat de procedures voor aanvragers van wie de consulaten weten dat zij integer en betrouwbaar zijn, kunnen worden versoepeld en zij bijvoorbeeld ook rechtmatig gebruik kunnen maken van eerder afgegeven visa. Deze potentiële versoepelingen, met name van de vereisten ten aanzien van bewijsstukken en de afgifte van meervoudige inreisvisa, worden echter niet door alle lidstaten op eenvormige en consistente wijze toegepast.

De meeste aanvragers vinden het bezwaarlijk dat ze herhaaldelijk een groot aantal **bewijsstukken** (2.1.1.2, paragraaf 12, WDDC) moeten overleggen om te bewijzen dat ze aan de toegangsvoorwaarden voldoen. Velen beklagen zich over het feit dat de vereisten in hetzelfde derde land van consulaat tot consulaat verschillen, zelfs wanneer het reisdoel hetzelfde is.

Overeenkomstig de Visumcode kunnen aanvragers van wie de consulaten weten dat zij integer en betrouwbaar zijn, reeds profiteren van bepaalde procedurele versoepelingen (onthefving van de verplichting tot ‘verschijning in persoon’ bij het indienen van een aanvraag en tot overlegging van bepaalde/alle bewijsstukken). Het lijkt er echter op dat de lidstaten bij het toekennen van ontheffingen aan bekende aanvragers niet stelselmatig te werk gaan. Dit is hoofdzakelijk te wijten aan de omstandigheid dat in dit geval sprake is van een facultatieve bepaling en dat niet nader is omschreven aan welke voorwaarden men moet voldoen om als ‘integer’ en ‘betrouwbaar’ te worden beschouwd. Bovendien wordt 70 % van alle aanvragen ingediend via een externe dienstverlener die geen kwalitatieve beoordeling van de aanvraag/aanvrager mag uitvoeren.

De meerwaarde van de verplichting om een ‘**reisverzekering tot dekking van ziektekosten**’ te overleggen (2.1.1.2, paragraaf 14, WDDC) is twijfelachtig. Zij moet derhalve worden geschrapt.

De Commissie stelt voor om een uitgebreide en vereenvoudigde lijst van bewijsstukken op te stellen en de verplichte reisverzekering tot dekking van ziektekosten te schrappen.

Hoewel het artikel van de Visumcode over de afgifte van **meervoudige inreisvisa** (2.1.1.6, paragraaf 24, WDDC) een verplichting inhoudt, wordt deze ondermijnd door de discretionaire beoordeling van de voorwaarden waaraan men moet voldoen om in aanmerking te komen voor een meervoudig inreisvisum, waarin opnieuw sprake is van de begrippen ‘integriteit’ en ‘betrouwbaarheid’. Verder blijkt uit de openbare raadpleging dat de consulaten van de lidstaten huiverachtig zijn om meervoudige inreisvisa voor meer dan zes maanden af te geven. Weliswaar dienen consulaten in beginsel meervoudige inreisvisa met een geldigheidsduur van ten hoogste vijf jaar te verstrekken aan de categorieën van personen die in het artikel worden opgesomd (die in hoofdzaak regelmatige reizigers en derhalve bekend zijn), maar als gevolg van de beoordelingsmarge die de consulaten hebben en hun terughoudendheid bij de afgifte van meervoudige inreisvisa met een lange geldigheidsduur, worden er veel minder meervoudige inreisvisa met een lange geldigheidsduur afgegeven dan het geval zou kunnen zijn.

Dit is betreuenswaardig, aangezien een meervoudig inreisvisum de belangrijkste versoepeling is waarvoor reizigers in aanmerking kunnen komen. De afgifte van meer meervoudige inreisvisa zou tevens leiden tot een verlichting van de administratieve lasten voor zowel aanvragers als consulaten. Versterking van het artikel over meervoudige inreisvisa zou een oplossing zijn voor veel van de problemen die tijdens de openbare raadpleging en in diverse onderzoeken naar voren zijn gekomen. Met name de aanvragers zouden zich niet langer keer op keer aan aanvraagprocedures hoeven te onderwerpen. In de praktijk maken consulaten echter geen of weinig onderscheid tussen aanvragers: eerste aanvragers worden vaak op dezelfde manier behandeld als regelmatige reizigers.

Het VIS, dat geleidelijk wordt ingevoerd en in de loop van 2015 wereldwijd volledig operationeel zou moeten zijn, maakt het mogelijk om onderscheid te maken tussen de aanvragers, aangezien alle gegevens over hun visumaanvragen in het systeem worden ingevoerd en door de consulaten van alle lidstaten kunnen worden geraadpleegd. De gegevens in het VIS worden gedurende vijf jaar bewaard. Op die manier zal men moeiteloos onderscheid kunnen maken tussen eerste, onbekende aanvragers die nog niet zijn geregistreerd in het VIS en geen visumverleden hebben, en aanvragers van wie de gegevens wel al zijn geregistreerd.

Verder kan onderscheid worden gemaakt tussen degenen die al in het VIS zijn geregistreerd maar in de twaalf maanden voorafgaand aan hun aanvraag geen enkel visum hebben verkregen en degenen die in deze periode twee visa hebben verkregen en rechtmatig gebruikt. Deze laatsten kunnen worden aangemerkt als ‘regelmatige reizigers’ en dienen te profiteren van de maximale versoepelingen wat betreft de vereiste bewijsstukken en de geldigheidsduur van het af te geven meervoudige inreisvisum.

Op grond hiervan dienen er bindende voorschriften te worden ingevoerd ter versoepeling van de specifiek voor ‘regelmatige reizigers’ bestemde procedures. Dergelijke versoepelingen behelzen bijvoorbeeld het (gedeeltelijk) afzien van de verplichte bewijsstukken en de afgifte van meervoudige inreisvisa met een lange geldigheidsduur. In concreto betekent dit dat aanvragers die in de twaalf voorgaande maanden twee visa hebben verkregen en rechtmatig gebruikt, alleen bewijsstukken hoeven over te leggen die het reisdoel aantonen en dat zij een meervoudig inreisvisum voor drie jaar dienen te ontvangen. Aanvragers die eerder een meervoudig inreisvisum voor drie jaar hebben verkregen en rechtmatig gebruikt, dienen bij de volgende aanvraag een meervoudig inreisvisum met een lange geldigheidsduur van vijf jaar te ontvangen.

Eerste aanvragers, daarentegen, profiteren weliswaar van de algemene versoepelingen, maar moeten nog steeds grondig worden gecontroleerd, aangezien zij bij de volgende aanvraag van aanzienlijke versoepelingen profiteren. Deze controle is noodzakelijk om de veiligheid van het systeem te waarborgen.

De Commissie stelt bindende voorschriften voor, op basis van duidelijk omschreven en objectieve criteria, om een duidelijk onderscheid tussen de verschillende categorieën van aanvragers mogelijk te maken. In beginsel dienen aanvragers voor wie in het VIS een positief ‘visumverleden’ is geregistreerd in de twaalf maanden voorafgaand aan hun aanvraag, te profiteren van de maximale versoepelingen wat betreft de over te leggen bewijsstukken en de af te geven meervoudige inreisvisa.

Om ervoor te zorgen dat de voorstellen over meervoudige inreisvisa met een lange geldigheidsduur (drie en vijf jaar) een zo groot mogelijke impact hebben, dient het consulaten te worden toegestaan om een meervoudig inreisvisum af te geven met een langere geldigheidsduur dan het **reisdocument** van de aanvrager (2.1.1.2, paragraaf 11, WDDC).

De Commissie stelt voor om regels in te voeren die de afgifte mogelijk maken van visa met een geldigheidsduur die langer is dan die van het reisdocument waarin de visumsticker wordt aangebracht.

In de Visumcode zijn voor bepaalde categorieën van aanvragers **verplichte en facultatieve vrijstellingen van visumleges** (2.1.1.3, paragraaf 15, WDDC) opgenomen. Bij de toepassing van de desbetreffende bepalingen zijn twee problemen aan het licht gekomen. Ten eerste zijn de categorieën van personen die voor een verplichte of facultatieve vrijstelling in aanmerking komen niet in alle gevallen duidelijk omschreven en ten tweede passen de consulaten in een bepaald ambtsgebied de facultatieve vrijstellingen zelden consistent toe. Als gevolg hiervan profiteren slechts weinig aanvragers van een vrijstelling, hoewel zij er mogelijk wel voor in aanmerking komen.

De Commissie stelt voor om alle vrijstellingen van visumleges verplicht te stellen en de categorieën waarvoor zij gelden, duidelijker te omschrijven.

Visa kunnen alleen in uitzonderlijke gevallen aan de buitengrenzen worden afgegeven (2.1.1.8, paragraaf 35, WDDC). Mensen die werkzaam zijn in de scheepvaart- en de cruisesector zijn vanwege de aard van hun beroep echter vaak genoodzaakt om een visum aan te vragen bij de grens. Voor deze zeevarenden zijn in de Visumcode een specifiek artikel en een specifieke bijlage opgenomen. Ondanks deze regels blijft de afgifte van visa voor zeevarenden een ingewikkelde procedure, niet in de laatste plaats vanwege de complexiteit van bijlage IX, waarin het formulier is vastgesteld dat zeevarenden dienen in te vullen om een visum aan te vragen.

De Commissie stelt voor om bijlage IX te herzien en het aanvraagformulier te vereenvoudigen.

Zoals hierboven is aangegeven, kunnen visa alleen in uitzonderlijke gevallen aan de buitengrenzen worden afgegeven. Niettemin heeft de Commissie onlangs een proefproject van een lidstaat goedgekeurd dat het mogelijk maakt om gedurende het zomerseizoen aan de buitengrenzen visa voor één binnenkomst af te geven aan toeristen, zodat zij een kort bezoek aan de lidstaat kunnen afleggen. Aangezien het gemeenschappelijk visumbeleid een grotere

rol speelt bij het bevorderen van de reismogelijkheden voor legale reizigers, met inbegrip van toeristen, stelt de Commissie voor om alle lidstaten deze mogelijkheid te bieden teneinde de groei in de EU te stimuleren.

De Commissie stelt voor om in de Visumcode een bepaling op te nemen die de afgifte van visa voor één binnenkomst aan de buitengrenzen toestaat om het kortverblijftoerisme aan te moedigen.

Ofschoon de Commissie erkent dat de lidstaten de mogelijkheid moeten hebben om **transitvisa voor luchthavens** te eisen (2.1.7, WDDC) wanneer zij worden geconfronteerd met een plotselinge en aanzienlijke toename van het aantal onregelmatige migranten, dienen de geldende voorschriften te worden herzien om ervoor te zorgen dat de reikwijdte en de duur van dergelijke maatregelen binnen redelijke grenzen blijven.

De Commissie stelt voor om de geldende voorschriften voor transitvisa voor luchthavens te herzien om de evenredigheid ervan te waarborgen.

De Visumcode is van toepassing op visumaanvragen die worden ingediend door alle onderdanen van derde landen, met inbegrip van familieleden van burgers van de Unie (2.1.5, paragrafen 47-52, WDDC). Teneinde de mobiliteit te bevorderen, met name door familiebezoek te vergemakkelijken, voor de onderdanen van derde landen die naaste verwanten willen bezoeken die verblijven op het grondgebied van de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn en voor naaste verwanten van burgers van de Unie die in een derde land verblijven en samen de lidstaat willen bezoeken waarvan de burger van de Unie onderdaan is, dienen procedurele versoepelingen te worden opgenomen. Voor geen van beide gevallen voorziet het recht van de Unie momenteel in specifieke versoepelingen. De onlangs gesloten visumversoepelingsovereenkomsten bieden deze categorie overigens wel bepaalde procedurele versoepelingen (bijv. vereenvoudiging van de vereisten in verband met de bewijsstukken, vrijstellingen van visumleges, verplichte afgifte van meervoudige inreisvisa). Deze praktijk zou algemeen moeten worden toegepast in de Visumcode.

Artikel 5, lid 2, van Richtlijn 2004/38/EG¹⁶ biedt begunstigden van deze richtlijn bepaalde versoepelingen, zoals de "kosteloze afgifte" van visa "via een versnelde procedure". De Commissie ontvangt veel klachten over en verzoeken om verduidelijking van de relatie tussen Richtlijn 2004/38/EG en de Visumcode, aangezien de versoepelingen die de familieleden van burgers van de Unie op grond van de richtlijn worden geboden in de nationale wetgeving van de lidstaten blijkbaar op uiteenlopende wijze worden toegepast. Deze toestand leidt tot onzekerheid onder de familieleden. Derhalve dienen de versoepelingen die worden voorgesteld voor de onderdanen van derde landen in de twee hierboven genoemde gevallen op zijn minst ook te worden toegekend aan familieleden in gevallen die onder Richtlijn 2004/38/EG vallen.

De Commissie stelt voor dat maatregelen ter versoepeling van de afgifte van visa worden opgenomen voor onderdanen van derde landen die naaste verwanten willen bezoeken die

¹⁶ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 27).

burger van de Unie zijn en verblijven op het grondgebied van de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn en voor naaste verwanten van burgers van de Unie die verblijven in een derde land en samen de lidstaat willen bezoeken waarvan de burger van de Unie onderdaan is.

Dezelfde versoepelingen dienen op zijn minst ook te gelden voor familieleden van EU-burgers die profiteren van Richtlijn 2004/38/EG.

3.3.4. Verbetering van de consulaire organisatie en samenwerking (mede in verband met de invoering van het VIS)

Middels de Visumcode is een rechtskader vastgesteld voor verschillende vormen van **consulaire samenwerking** (2.1.4, paragrafen 40-46, WDDC) teneinde de kosten voor de lidstaten te verminderen en de consulaire vertegenwoordiging ten behoeve van de aanvragers te verbeteren. Er zijn echter ernstige twijfels gerezen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze bepalingen.

Ten eerste worden de lidstaten in beginsel pas geacht te besluiten om met een externe dienstverlener in zee te gaan nadat zij de andere samenwerkingsmogelijkheden hebben geëvalueerd. Deze maatregel dient als 'laatste redmiddel' te worden gebruikt, aangezien deze extra kosten voor de aanvragers meebrengt en de lidstaten voor alle aanvragers de mogelijkheid moeten behouden om hun aanvraag rechtstreeks bij hun diplomatieke missies of consulaire posten in te dienen. In de praktijk geven de lidstaten in de meeste gevallen echter de voorkeur aan samenwerking met een externe dienstverlener, zonder dat zij de overige mogelijkheden evalueren, aangezien uitbesteding verreweg de goedkoopste, snelste en meest doelmatige manier is om het hoofd te bieden aan een grote stijging van het aantal visumaanvragen en de consulaire vertegenwoordiging te verbeteren. Bovendien heeft men in geval van uitbesteding vaak niet de mogelijkheid om zich rechtstreeks tot het consulaat te wenden.

Ten tweede worden de in de Visumcode vastgestelde nieuwe vormen van samenwerking, zoals beperkte vertegenwoordiging (alleen voor de ontvangst van aanvragen en de afname van biometrische gegevens), co-locatie, gemeenschappelijke aanvraagcentra en de machtiging van honorair consuls om aanvragen in ontvangst te nemen, nog niet algemeen toegepast. Er zijn geen gevallen van beperkte vertegenwoordiging en co-locatie en alleen mengvormen van gemeenschappelijke aanvraagcentra, terwijl slechts een handvol lidstaten zijn honorair consuls heeft gemachtigd om aanvragen in ontvangst te nemen.

Ten derde dient, wat het in ontvangst nemen van visumaanvragen en de dienstverlening (de zogenaamde 'consulaire vertegenwoordiging') betreft, de consulaire vertegenwoordiging nog steeds aanzienlijk te worden uitgebreid, hoewel er enige vooruitgang is geboekt, overwegend door het sluiten van vertegenwoordigingsregelingen en uitbesteding. Aanvragers moeten niet naar het buitenland hoeven reizen om hun aanvraag in te dienen omdat de bevoegde lidstaat geen consulaat heeft of niet wordt vertegenwoordigd in hun land van verblijf.

Daarnaast kan het veel moeite, tijd en geld kosten om toegang te krijgen tot een consulaat in derde landen waar de meeste lidstaten in de hoofdstad zijn vertegenwoordigd, maar aanvragers nog steeds grote afstanden moeten afleggen om er te komen. Dit is bijvoorbeeld het geval in China, India en Rusland. Zowel vertegenwoordigingsregelingen als uitbesteding worden alom toegepast, maar de meeste visumaanvragen worden nog steeds ontvangen en verwerkt in de hoofdstad en enkele grote steden. Tot slot is er in negen derde landen waarvan

de onderdanen visumplichtig zijn, geen lidstaat vertegenwoordigd en is er ook geen externe dienstverlener. Met name in deze landen zouden lidstaten de handen ineen kunnen slaan om gemeenschappelijke aanvraagcentra op te richten of op andere manieren samen te werken.

In dit verband zij opgemerkt dat uit het onderdeel buitengrenzen en visa van het Fonds voor interne veiligheid¹⁷ acties worden medegefinancierd die verband houden met de infrastructuur, de gebouwen en de operationele uitrusting (met inbegrip van het onderhoud van het VIS) die vereist zijn voor de verwerking van visumaanvragen en voor opleidingsdoeleinden. Nog belangrijker is het dat de personeelskosten van consulaten volledig voor financiering uit het onderdeel operationele steun van het Fonds voor interne veiligheid in aanmerking komen.

De Commissie stelt voor om de bestaande definities van consulaire samenwerking te herzien om deze flexibeler te maken en om het vertegenwoordigingsbeginsel voortaan in beginsel verplicht te stellen.

4. CONCLUSIES

De Visumcode heeft als overkoepelende doelstelling om het gemeenschappelijk visumbeleid op dezelfde leest te schoeien en ervoor te zorgen dat dit door alle lidstaten en in alle ambtsgebieden wordt toegepast, door middel van één stelsel van rechtsbepalingen en één geheel van werkinstructies. Bovendien dienen de gemeenschappelijke regels legaal reizen te vereenvoudigen, met name voor frequente en regelmatige reizigers, en onregelmatige immigratie tegen te gaan. In deze evaluatie wordt de aandacht gevestigd op een aantal voordelen, maar ook op gebieden waarop verbetering mogelijk is wat de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa betreft.

Hoewel de bevordering van legaal reizen *ipso facto* economische voordelen biedt, behoren het stimuleren van de economische groei en het scheppen van werkgelegenheid middels een versoepeling van de regels voor de afgifte van visa niet tot de doelstellingen van de Visumcode. Deze doelstellingen zijn pas in de mededeling van de Commissie van november 2012 opgenomen vanwege de noodzaak om de samenhang tussen EU-beleidssterreinen te verbeteren en gezien de economische vooruitzichten. In dit verslag is derhalve geëvalueerd in hoeverre de oorspronkelijke algemene doelstelling om legaal reizen te bevorderen en gelijke behandeling in vergelijkbare gevallen te waarborgen, is verwezenlijkt, zonder specifiek te beoordelen hoe doeltreffend zij heeft bijgedragen tot de economische groei.

In het algemeen verduidelijkt en vereenvoudigt de Visumcode het rechtskader voor het gemeenschappelijk visumbeleid, vergeleken met de situatie vóór de goedkeuring van de Visumcode. De Visumcode heeft geleid tot een aanzienlijke modernisering en standaardisering van de visumprocedures, en juiste toepassing ervan kan bepaalde problemen te die in deze evaluatie aan de orde worden gesteld. De uitvoering van de wettelijke bepalingen laat daarentegen vooralsnog te wensen over. Dit komt grotendeels doordat de meeste flexibele elementen facultatief zijn geformuleerd (facultatieve bepalingen), niet als bindende voorschriften.

De bepalingen van de Visumcode die gericht waren op de bescherming van de buitengrenzen, zijn consistent en doeltreffend gebleken en zijn van wezenlijk belang voor wat het systeem beoogt. De bepalingen die tot doel hebben om de procedures voor bepaalde categorieën van

¹⁷ COM(2011) 750.

personen te versoepelen en die ook de administratieve lasten van de consulaten van de lidstaten zouden kunnen verlichten, hebben echter niet tot de beoogde resultaten geleid. Dat is onbevredigend, niet alleen voor legale reizigers, maar ook voor de lidstaten en de EU als geheel, vanwege de onbenutte economische voordelen.

De Visumcode heeft een universeel karakter en de bepalingen ervan zijn van toepassing op alle personen die onderdaan zijn van landen waarvoor de visumplicht geldt. Het is derhalve van vitaal belang dat specifieke bepalingen aan de plaatselijke omstandigheden worden aangepast. Op lokaal niveau heeft het rechtskader echter nooit werkelijk ingang gevonden en alleen in een handvol ambtsgebieden is er sprake van duurzame en blijvende samenwerking, terwijl in andere ambtsgebieden bepaalde wettelijke verplichtingen eenvoudigweg zijn genegeerd.

Teneinde een werkelijk gemeenschappelijk visumbeleid te verwezenlijken, stelt de Commissie voor om Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) te herzien. De bevindingen van de evaluatie zijn meegenomen in het verslag van de effectbeoordeling dat door de Commissie is opgesteld.

Het voorstel van de Commissie tot herziening van de Visumcode is in hoofdzaak gebaseerd op de volgende vaststellingen:

- de bepalingen van de Visumcode worden op dezelfde manier toegepast op alle aanvragers, ongeacht hun individuele situatie, hoewel de Visumcode een rechtsgrondslag biedt voor de toepassing van procedurele versoepelingen op aanvragers die bekend zijn bij de consulaten. In de praktijk maken de consulaten onvoldoende onderscheid tussen onbekende aanvragers en aanvragers met een duidelijk visumverleden;
- de in de Visumcode opgenomen procedurele versoepelingen voor bekende aanvragers worden te weinig toegepast;
- wegens de grootschalige toepassing van uitbesteding kan in de praktijk geen gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de verplichting tot 'verschijning in persoon' bij het indienen van een aanvraag en tot overlegging van bepaalde/alle bewijsstukken. Het beoordelen van de situatie van de aanvrager aan de hand van naar hun aard discretionaire begrippen als 'integriteit' en 'betrouwbaarheid' kan niet aan externe dienstverleners worden overgelaten. Het feit dat er onvoldoende onderscheid wordt gemaakt is een van de voornaamste redenen waarom de aanvragers – en tot op zekere hoogte ook de consulaten – de bestaande visumprocedure lang, omslachtig en kostbaar vinden.

De Commissie stelt derhalve voor om:

- (1) **de administratieve lasten voor zowel aanvragers als consulaten te verlichten door ten volle te profiteren van de voordelen van het Visuminformatiesysteem en bij de behandeling van visumaanvragen onderscheid te maken tussen bekende/regelmatige reizigers en onbekende aanvragers op basis van duidelijke, objectieve criteria;**
- (2) **legaal reizen verder te vereenvoudigen door de procedures te stroomlijnen en volledig te harmoniseren en door specifieke bepalingen een bindend karakter te geven op gebieden waar consulaten nu zelf beslissen.**

Goedkeuring van deze nieuwe regels zal aanzienlijke procedurele versoepelingen inhouden voor de aanvragers, zoals blijkt uit het onderstaande overzicht:

	<i>Verschijning in persoon</i>	<i>Afname van vingerafdrukken</i>	<i>Bewijsstukken</i>	<i>Af te geven visum</i>
<i>Eerste aanvrager, niet geregistreerd in het VIS</i>	JA	JA	Volledige lijst overeenkomstig alle toegangsvoorwaarden	In beginsel een visum voor eenmalige inreis, met de mogelijkheid van een meervoudig inreisvisum indien het consulaat de aanvrager als betrouwbaar beschouwt
<i>In het VIS geregistreerde (maar geen regelmatige) reiziger</i>	NEE	NEE (indien in de afgelopen 59 maanden vingerafdrukken zijn afgenomen)	Volledige lijst overeenkomstig alle toegangsvoorwaarden	Visum voor eenmalige inreis of meervoudig inreisvisum
<i>In het VIS geregistreerde reiziger die in de twaalf maanden voorafgaand aan de aanvraag rechtmatig twee visa heeft gebruikt</i>	NEE	NEE	Alleen bewijs van reisdoel; een 'positief visumverleden' is reden om te veronderstellen dat aan de toegangsvoorwaarden is voldaan	Meervoudig inreisvisum voor drie jaar
<i>In het VIS geregistreerde reiziger die rechtmatig een meervoudig inreisvisum voor drie jaar heeft gebruikt</i>	NEE	NEE	Alleen bewijs van reisdoel	Meervoudig inreisvisum voor vijf jaar

Eerste aanvragers dienen niet automatisch in aanmerking te komen voor een meervoudig inreisvisum, aangezien hun aanvragen grondig dienen te worden onderzocht om een hoog niveau van veiligheid in het Schengengebied te waarborgen. Zij zullen echter wel profiteren van alle algemene procedurele versoepelingen die de Commissie voorstelt, zoals het schrappen van de verplichte reisverzekering tot dekking van ziektekosten, verkorte

beslissingstermijnen en het vereenvoudigde aanvraagformulier. Daarnaast zullen zij profiteren van de status van 'in het VIS geregistreerde reiziger', met de bijbehorende versoepelingen, wanneer zij binnen twaalf maanden na het rechtmatig gebruik van het eerste visum voor de derde keer een visum aanvragen.

Doordat het in vele derde landen ontbreekt aan faciliteiten om visumaanvragen in ontvangst te nemen en te behandelen, is het indienen van een visumaanvraag er zeer kostbaar en tijdrovend. De Commissie stelt derhalve voor om:

(3) het huidige kader te herzien om de consulaire samenwerking te versterken en de toegang tot de procedures voor Schengenvisumaanvragen op zoveel mogelijk plaatsen te vereenvoudigen.

In overeenstemming met de doelstelling om de economische groei via een slimmer visumbeleid te stimuleren, dient de mogelijkheid te worden geboden om specifieke bepalingen in de Visumcode tijdelijk toe te passen ter bevordering van het kortverbleeftoerisme. De Commissie stelt derhalve voor om:

(4) een artikel in de Visumcode op te nemen dat de afgifte van visa aan de buitengrenzen tijdelijk toestaat onder strikte voorwaarden.

Ter vereenvoudiging van de mobiliteit van personen door familiebezoek te vergemakkelijken wordt voorgesteld om:

(5) bepaalde procedurele versoepelingen te bieden voor de onderdanen van derde landen die naaste verwanten willen bezoeken die burger van de Unie zijn en verblijven op het grondgebied van de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn en voor naaste verwanten van burgers van de Unie die in een derde land verblijven en samen de lidstaat willen bezoeken waarvan de burger van de Unie onderdaan is.

Ter verduidelijking van de procedurele versoepelingen in de Visumcode die uit hoofde van Richtlijn 2004/38/EG gelden voor de familieleden van burgers van de Unie¹⁸, wordt voorgesteld om:

(6) vast te stellen dat de procedurele versoepelingen als bedoeld in punt (5) als minimum moeten gelden voor de familieleden van burgers van de Unie op wie Richtlijn 2004/38/EG van toepassing is.

Tot slot worden onderdanen van derde landen geconfronteerd met problemen, omdat de toegestane verblijfsduur in het Schengengebied ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen bedraagt. Omdat er geen passende autorisatie is voor mensen die langer dan 90 dagen willen blijven, moeten deze hun verblijfsduur beperken of gebruikmaken van rechtsinstrumenten die niet bedoeld zijn om het toegestane verblijf in het Schengengebied in dit soort gevallen te 'verlengen'. Derhalve:

(7) wordt een wetgevingsinitiatief voorgesteld om de lacunes op wetgevingsgebied te vullen tussen de regels voor kort verblijf en de regels inzake de toelating van onderdanen van derde landen tot de afzonderlijke lidstaten.

In het voorstel tot herziening van de Visumcode wordt tevens rekening gehouden met andere problemen die in het werkdocument van de diensten van de Commissie aan de orde zijn gesteld en die van minder belang zijn en/of hoofdzakelijk technisch van aard.

¹⁸ PB L 158 van 30.04.2004, blz. 77

Met de goedkeuring van deze veelomvattende herziening van de Visumcode zou een werkelijk slimmer visumbeleid tot stand worden gebracht, dat op zijn beurt zou leiden tot een toename van het aantal bezoeken aan de EU.

In afwachting van de goedkeuring door de medewetgevers van het voorstel tot herziening van de Visumcode vindt de Commissie het belangrijk en noodzakelijk om de harmonisatie en uitvoering van de huidige bepalingen te bevorderen. De Commissie zal derhalve in het kader van het visumcomité en andere relevante fora samenwerken met de lidstaten om ervoor te zorgen dat de huidige bepalingen volledig worden uitgevoerd, mede door het bevorderen van beste praktijken.

Wat de huidige bepalingen betreft, zal de aandacht vooral uitgaan naar de afgifte van meervoudige inreisvisa en bespoediging van de harmonisatie van de lijsten van bewijsstukken in rechtsgebieden waar dit nog niet is gebeurd. Ten aanzien van dit laatste punt zal de Commissie zich inspannen om de plaatselijke Schengensamenwerking te helpen bij haar werkzaamheden binnen de rechtsgebieden van groot politiek en/of economisch belang die de beste kansen bieden voor toerisme. Met betrekking tot beste praktijken kunnen nieuwe voorstellen voor proefprojecten inzake de afgifte van visa aan de buitengrenzen door de Commissie worden beoordeeld. Tot slot zal er voor toekomstige herzieningen van de bijlagen bij Verordening 539/2001 ook rekening worden gehouden met economische en commerciële overwegingen, in lijn met de nieuwe criteria voor het beoordelen van de visumplicht die de medewetgevers op korte termijn zullen goedkeuren. Hiertoe zal een nieuw artikel als volgt in Verordening 539/2001 worden opgenomen: *"Deze verordening beoogt de vaststelling van de derde landen waarvan de onderdanen onderworpen zijn of vrijgesteld zijn van de visumplicht, aan de hand van een toetsing van geval tot geval aan een aantal criteria dat onder meer verband houden met illegale immigratie, openbare orde en veiligheid, de economische voordelen, in het bijzonder op het gebied van toerisme en buitenlandse handel, en met de externe betrekkingen van de Europese Unie met de betrokken derde landen, waarbij in het bijzonder gekeken wordt naar mensenrechten en fundamentele vrijheden alsmede naar de implicaties voor de regionale samenhang en de wederkerigheid."*
