



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.9.2021
COM(2021) 612 final

2021/0311 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende de gedeeltelijke opschorting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie
en de Republiek Belarus inzake de versoepeling van de afgifte van visa**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

De overeenkomst tussen de EU en de Republiek Belarus inzake de versoepeling van de afgifte van visa¹ (hierna “de visumversoepelingsovereenkomst” genoemd) is op 1 juli 2020 in werking getreden, samen met de overnameovereenkomst². De visumversoepelingsovereenkomst heeft tot doel 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 Unie en Belarus te versoepelen.

De visumversoepelingsovereenkomst bevordert de contacten tussen mensen en gemeenschappelijke waarden, waaronder mensenrechten en democratische waarden van de EU. Het belang van de grondbeginselen voor de samenwerking tussen de EU en Belarus, alsmede de verplichtingen en verantwoordelijkheden, met inbegrip van de eerbiediging van de mensenrechten en de democratische beginselen, die voortvloeien uit de desbetreffende internationale instrumenten waarop zij betrekking hebben, is onderstreept in een overweging van de visumversoepelingsovereenkomst.

Op 12 oktober 2020 heeft de Raad conclusies aangenomen over de respons van de EU op de ontwikkelingen in Belarus³. Daarin herhaalde de Raad dat de presidentsverkiezingen van 9 augustus 2020 vrij noch eerlijk zijn verlopen en dat het Belarussische regime geen democratische legitimiteit geniet. De Raad sprak nogmaals zijn onverkorte steun uit voor de soevereiniteit en onafhankelijkheid van Belarus en benadrukte het democratische recht van de bevolking van Belarus om haar president te kiezen via vrije en eerlijke verkiezingen, zonder inmenging van buitenaf. In de conclusies werd voorts herinnerd aan de beperkende maatregelen, in de vorm van een reisverbod en de bevrozing van tegoeden, tegen veertig personen die verantwoordelijk zijn voor het frauduleuze karakter van de presidentsverkiezingen en de gewelddadige onderdrukking van de vreedzame protesten, en verklaarde de EU dat zij klaar staat om nog meer beperkende maatregelen te treffen tegen entiteiten en hooggeplaatste functionarissen, Alexander Loekasjenko inbegrepen⁴.

De EU heeft de bilaterale samenwerking met de Belarussische autoriteiten op centraal niveau op een laag pitje gezet, haar steun aan de Belarussische bevolking en het maatschappelijk middenveld opgevoerd en haar bilaterale financiële bijstand dienovereenkomstig aangepast.

¹ Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Belarus inzake de versoepeling van de afgifte van visa (PB L 180 van 9.6.2020, blz. 2).

² Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Belarus inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (PB L 181 van 9.6.2020, blz. 3).

³ Conclusies van de Raad over Belarus, 12 oktober 2020, 11661/20.

⁴ Een tweede pakket sancties werd vastgesteld op 6 november 2020 (Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1648 van de Raad van 6 november 2020 tot uitvoering van artikel 8 bis, lid 1, van Verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus; Uitvoeringsbesluit (GBVB) 2020/1650 van de Raad van 6 november 2020 tot uitvoering van Besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Belarus (PB L 370I van 6.11.2020, blz. 1)). Een derde pakket sancties volgde op 17 december 2020 (Uitvoeringsverordening (EU) 2020/2129 van de Raad van 17 december 2020 tot uitvoering van artikel 8 bis, lid 1, van Verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus; Uitvoeringsbesluit (GBVB) 2020/2130 van de Raad van 17 december 2020 tot uitvoering van Besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Belarus (PB L 426I van 17.12.2020, blz. 1)). De beperkende maatregelen in beide pakketten omvatten een reisverbod en een bevrozing van tegoeden van de personen en entiteiten die in de genoemde handelingen worden vermeld.

Overeenkomstig deze maatregelen heeft de EU onmiddellijk extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor de slachtoffers van geweld, voor maatschappelijke organisaties en voor onafhankelijke media.

De onderdrukking van activisten van de oppositie, het maatschappelijk middenveld, mensenrechtenverdedigers en onafhankelijke media gaat nog altijd door. Medio september 2021 waren er meer dan 670 politieke gevangenen en hun aantal neemt elke week toe. Tegen hen worden politiek gemotiveerde rechtszaken gevoerd, vaak achter gesloten deuren en op een overhaaste manier, die eindigen met schandalige uitspraken van vele jaren gevangenisstraf.

De visumversoepelingsovereenkomst werd verder toegepast, maar de oprichting van het Gemengd Comité visumversoepeling, dat tot taak heeft toezicht te houden op de uitvoering, werd uitgesteld.

Als reactie op de aanhoudende brute repressie tegen alle segmenten van de Belarussische samenleving, en met name de kaping van een passagiersvlucht op 23 mei 2021, heeft de EU Belarussische luchtvaartmaatschappijen verboden over haar grondgebied te vliegen en te landen op EU-luchthavens⁵ en een vierde pakket sancties tegen personen en entiteiten⁶ en gerichte economische sancties ingesteld⁷.

De Belarussische autoriteiten reageerden hierop door op 28 juni 2021 aan te kondigen de deelname aan het Oostelijk Partnerschap en de overnameovereenkomst met de EU op te schorten. Belarus riep daarnaast zijn ambassadeur bij de EU terug voor overleg, verzocht de EU haar ambassadeur terug te roepen naar Brussel voor overleg, en kondigde aan vertegenwoordigers van de Europese instellingen en personen uit de EU die betrokken waren bij de voorbereiding van de sancties, de toegang tot Belarus te ontfagen. De Belarussische autoriteiten verzochten om opschorting van de activiteiten van de culturele instellingen van de lidstaten. Belarus verklaarde ook verdere mogelijke tegenmaatregelen te overwegen. Ook is

⁵ Verordening (EU) 2021/907 van de Raad van 4 juni 2021 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus (PB L 197I van 4 juni 2021, blz. 1) en Besluit (GBVB) 2021/908 van de Raad van 4 juni 2021 tot wijziging van Besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus (PB L 197I van 4.6.2021, blz. 3).

⁶ Verordening (EU) 2021/996 van de Raad van 21 juni 2021 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 1); Uitvoeringsverordening (EU) 2021/997 van de Raad van 21 juni 2021 tot uitvoering van artikel 8 bis, lid 1, van Verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 3); Uitvoeringsverordening (EU) 2021/999 van de Raad van 21 juni 2021 tot uitvoering van artikel 8 bis, lid 1, van Verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 3); Besluit (GBVB) 2021/1001 van de Raad van 21 juni 2021 tot wijziging van Besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Belarus (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 67); Uitvoeringsbesluit (GBVB) 2021/1002 van de Raad van 21 juni 2021 tot uitvoering van Besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 70). Voor de in de bovengenoemde handelingen vermelde personen en entiteiten geldt een bevrozing van tegoeden en EU-burgers en -bedrijven mogen hun geen tegoeden ter beschikking stellen. De beperkende maatregelen omvatten ook een reisverbod voor de vermelde personen.

⁷ Verordening (EU) 2021/1030 van de Raad van 24 juni 2021 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 1); Besluit (GBVB) 2021/1031 van de Raad van 24 juni 2021 tot wijziging van Besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus (PB L 224I van 24.6.2021, blz. 15).

op 8 september 2021 bij het parlement van Belarus een wet ingediend over de opschorting van de overnameovereenkomst met de EU.

Hoewel de **situatie aan de buitengrenzen van de EU met Belarus zich heeft gestabiliseerd** wat betreft de aankomsten, onder andere door de opschorting van rechtstreekse vluchten van Bagdad naar Minsk, blijft deze gespannen en houdt de migratiedruk aan doordat het **aantal pogingen om de grens op irreguliere wijze over te steken, hoog blijft**. Op 19 september 2021 waren 4 145 personen de grens tussen Litouwen en Belarus irregulier overgestoken; dit aantal is 56 keer hoger dan in 2020. Meer dan de helft van de onderdanen van derde landen die deze grens overstaken, waren afkomstig uit Irak (2 805), gevolgd door Congo-Brazzaville, Kameroen, en een klein deel Syrië, Iran en Afghanistan. In dezelfde periode staken 1 493 onderdanen van derde landen de grens tussen Polen en Belarus over; dit aantal is 23 keer hoger dan in 2020. Ook hier komen de meesten uit Irak, maar het aandeel Afghanen is groter. Relatief gezien is de stijging echter het sterkst in Letland, waar het aantal irreguliere grensoverschrijdingen steeg van 3 in 2020 tot 377 in 2021. Dezelfde trend geldt voor het aantal asielaanvragen. In vergelijking met dezelfde periode vorig jaar werden in Litouwen dit jaar 14 keer zoveel asielaanvragen geregistreerd (2 399), waarvan de meeste van Iraakse onderdanen (50 %). In Polen steeg het aantal asielaanvragen met 131 % (4 109), waarvan de meeste door Afghanen (33 %), gevolgd door Belarussen (29 %) en Russen (18 %). In Letland werden 465 asielaanvragen ingediend, ook bijna 6 keer meer dan in 2020.

Deze plotselinge stijging wijst erop dat het regime irreguliere migratie voor politieke doeleinden aanmoedigt, en met name wraak neemt op Litouwen, Polen en Letland voor hun standpunt inzake Belarus. Het Belarussische optreden tegen EU-lidstaten vereist een eensgezind antwoord.

2. VOORGESTELDE MAATREGELEN

De visumversoepelingsovereenkomst is gesloten op grond van de aanname dat de grondbeginselen voor de samenwerking tussen de Europese Unie en Belarus de eerbiediging van de mensenrechten en de democratie omvatten, alsmede de verplichtingen en verantwoordelijkheden van beide partijen⁸. Beide partijen erkennen dat de visumversoepelingsovereenkomst niet mag leiden tot irreguliere migratie en beloofden bijzondere aandacht te besteden aan veiligheid en overname⁹.

In de hierboven beschreven context worden deze beginselen door Belarus geschonden. Belarus brengt niet alleen de wederzijdse betrekkingen tussen de Unie en haar lidstaten in gevaar, maar veroorzaakt ook een escalatie in de schendingen van de mensenrechten die in strijd is met zijn internationale verplichtingen¹⁰.

Daarom is het passend over te gaan tot opschorting van bepaalde artikelen van de visumversoepelingsovereenkomst, die voorzien in versoepelingen voor bepaalde categorieën aanvragers, namelijk:

- i) leden van officiële delegaties, met inbegrip van permanente leden van dergelijke delegaties, die op officiële uitnodiging, gericht aan Belarus, deelnemen aan officiële bijeenkomsten, overlegondes, onderhandelingen of uitwisselingsprogramma's of aan evenementen die door intergouvernementele organisaties worden gehouden op het grondgebied van een van de lidstaten;

⁸ Overweging 3 van de preambule van de visumversoepelingsovereenkomst.

⁹ Overweging 2 van de preambule van de visumversoepelingsovereenkomst.

¹⁰ Zoals beschreven in het verslag van de speciale rapporteur voor de mensenrechtensituatie in Belarus, Anaïs Marin, A/HRC/47/49, 4 mei 2021.

ii) leden van nationale en regionale regeringen en parlementen, het grondwettelijk hof en het hooggerechtshof van Belarus, in de uitoefening van hun functie;

Daarom moet de toepassing van de volgende artikelen van de visumversoepelingsovereenkomst worden opgeschort: artikel 4, lid 1, punt a) (“Bewijsstukken betreffende het doel van de reis”), artikel 5, lid 1, punten a) en b) en artikel 5, lid 2, punt a) (“Afgifte van meervoudige visa”) en artikel 6, lid 3, punten a) en b) (“Vergoedingen voor het behandelen van een visumaanvraag”).

Zodra het besluit van de Raad in werking treedt, worden deze specifieke bepalingen niet langer toegepast. In plaats daarvan gelden de algemene regels van de Visumcode¹¹.

De toepassing van andere bepalingen van de visumversoepelingsovereenkomst wordt niet opgeschort en de daarin vervatte versoepelingen blijven gelden voor gewone burgers van Belarus, zodat contacten tussen mensen mogelijk blijven. De niet-opgeschorte bepalingen van de visumversoepelingsovereenkomst mogen evenwel niet worden gebruikt om het doel van het besluit van de Raad over de gedeeltelijke opschorting van de visumversoepelingsovereenkomst te omzeilen. Lidstaten moeten pogingen tot omzeiling van de gedeeltelijke opschorting van de visumversoepelingsovereenkomst, of vermoedens daarvan, melden aan de Commissie.

3. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

De procedurele rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De materiële rechtsgrondslag van dit voorstel is artikel 77, lid 2, punt a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Daarnaast bepaalt artikel 14, lid 5, van de visumversoepelingsovereenkomst: *“Elke partij kan deze overeenkomst geheel of gedeeltelijk schorsen. Het besluit tot schorsing wordt uiterlijk 48 uur vóór de inwerkingtreding ervan meegedeeld aan de andere partij. De partij die de toepassing van deze overeenkomst heeft geschorst, stelt de andere partij onverwijld in kennis van het feit dat de redenen voor die schorsing zijn vervallen zodra dit het geval is.”*

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

n.v.t.

• Evenredigheid

Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om het doel ervan te verwezenlijken, namelijk de opschorting van bepaalde bestaande versoepelingen voor ambtenaren van Belarus, terwijl gewone burgers van Belarus nog altijd kunnen profiteren van de versoepelde visumprocedures.

¹¹ Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1).

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

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

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de gedeeltelijke opschorting van de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Belarus inzake de versoepeling van de afgifte van visa

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 EU en de Republiek Belarus inzake de versoepeling van de afgifte van visa¹ (“de visumversoepelingsovereenkomst”) is op 1 juli 2020 in werking getreden, samen met de Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Belarus inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven² (“de overnameovereenkomst”).
- (2) De visumversoepelingsovereenkomst heeft tot doel 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 Unie en Belarus te versoepelen. De visumversoepelingsovereenkomst bevordert de contacten tussen mensen en gemeenschappelijke waarden, waaronder mensenrechten en democratische beginselen.
- (3) Op grond van artikel 14, lid 5, van de visumversoepelingsovereenkomst kan elke partij deze overeenkomst geheel of gedeeltelijk schorsen. Het besluit tot schorsing moet uiterlijk 48 uur vóór de inwerkingtreding worden meegedeeld aan de andere partij. De partij die de toepassing van deze overeenkomst heeft geschorst, stelt de andere partij onverwijld in kennis van het feit dat de redenen voor die schorsing zijn vervallen zodra dit het geval is.
- (4) Als reactie op de aanhoudende brute repressie tegen alle segmenten van de Belarussische samenleving, en met name de kaping van een passagiersvlucht op 23 mei 2021, heeft de EU Belarussische luchtvaartmaatschappijen verboden over het grondgebied van de Unie te vliegen en te landen op EU-luchthavens, en een vierde pakket sancties tegen personen en entiteiten en gerichte economische sancties ingesteld bij Verordening (EG) nr. 765/2006³ en Besluit 2012/642/GBVB⁴.

¹ Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Belarus inzake de versoepeling van de afgifte van visa (PB L 180 van 9.6.2020, blz. 2).

² Overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek Belarus inzake de overname van personen die zonder vergunning op het grondgebied verblijven (PB L 181 van 9.6.2020, blz. 3).

³ Verordening (EG) nr. 765/2006 van de Raad van 18 mei 2006 betreffende beperkende maatregelen tegen president Loekasjenko en bepaalde functionarissen van Belarus (PB L 134 van 20.5.2006, blz. 1), gewijzigd bij Verordening (EU) 2021/907 (PB L 197I van 4.6.2021, blz. 1), Verordening (EU) 2021/996 van de Raad (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 1), Uitvoeringsverordening (EU) 2021/997 van

- (5) Belarus reageerde hierop door op 28 juni 2021 aan te kondigen de deelname aan het Oostelijk Partnerschap en de overnameovereenkomst op te schorten. Op 8 september 2021 is bij het parlement van Belarus een wet ingediend over de opschorting van de overnameovereenkomst met de EU.
- (6) Litouwen, en meer recentelijk Polen en Letland, werden intussen geconfronteerd met een ongekeerde toename van irreguliere migratiestromen vanuit Belarus. Deze plotselinge stijging wijst erop dat het regime irreguliere migratie voor politieke doeleinden aanmoedigt, en met name wraak neemt op Litouwen, Polen en Letland voor hun standpunt inzake Belarus.
- (7) Deze acties van Belarus zijn in strijd met de grondbeginselen op basis waarvan de overeenkomst werd gesloten, en druisen in tegen de belangen van de EU en haar lidstaten. De acties van Belarus stroken niet met de mensenrechten en de democratische beginselen en leiden tot irreguliere migratie vanuit het grondgebied van Belarus naar de Unie.
- (8) Daarom moet de toepassing van sommige bepalingen van de visumversoepelingsovereenkomst voor bepaalde categorieën aanvragers van een visum voor kort verblijf, namelijk leden van officiële delegaties, nationale en regionale regeringen en parlementen, het grondwettelijk hof en het hooggerechtshof van Belarus, worden opgeschort,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De toepassing van de volgende artikelen van de visumversoepelingsovereenkomst wordt opgeschort:

- (a) artikel 4, lid 1, punt a), wat betreft visumaanvragen van leden van officiële delegaties, met inbegrip van permanente leden van dergelijke delegaties, die op officiële uitnodiging, gericht aan Belarus, deelnemen aan officiële bijeenkomsten, overlegondes, onderhandelingen of uitwisselingsprogramma's of aan evenementen die door intergouvernementele organisaties worden gehouden op het grondgebied van een van de lidstaten;
- (b) artikel 5, lid 1, punten a) en b), wat betreft visumaanvragen van leden van nationale en regionale regeringen en parlementen, het grondwettelijk hof en het hooggerechtshof van Belarus, in de uitoefening van hun functie, alsmede visumaanvragen van leden van officiële delegaties, met inbegrip van permanente leden van dergelijke delegaties, die op officiële uitnodiging, gericht aan Belarus, regelmatig deelnemen aan bijeenkomsten, overlegondes, onderhandelingen of uitwisselingsprogramma's of aan evenementen die door intergouvernementele organisaties worden gehouden op het grondgebied van een van de lidstaten;

de Raad (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 3), Uitvoeringsverordening (EU) 2021/999 van de Raad (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 55) en Verordening (EU) 2021/1030 van de Raad (PB L 224I van 24.6.2021, blz. 1).

⁴ Besluit 2012/642/GBVB van de Raad van 15 oktober 2012 betreffende beperkende maatregelen tegen Belarus (PB L 285 van 17.10.2012, blz. 1), gewijzigd bij Besluit (GBVB) 2021/908 van de Raad (PB L 197I van 4.6.2021, blz. 3), Besluit (GBVB) 2021/1001 van de Raad (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 67), Uitvoeringsbesluit (GBVB) 2021/1002 van de Raad (PB L 219I van 21.6.2021, blz. 70) en Besluit (GBVB) 2021/1031 van de Raad (PB L 224I van 24.6.2021, blz. 15).

- (c) artikel 5, lid 2, punt a), wat betreft visumaanvragen van leden van officiële delegaties, met inbegrip van permanente leden van dergelijke delegaties, die op officiële uitnodiging, gericht aan Belarus, regelmatig deelnemen aan officiële bijeenkomsten, overlegondes, onderhandelingen of uitwisselingsprogramma's of aan evenementen die door intergouvernementele organisaties worden gehouden op het grondgebied van een van de lidstaten;
- (d) artikel 6, lid 3, punten a) en b), wat betreft visumaanvragen van leden van nationale en regionale regeringen en parlementen, het grondwettelijk hof en het hooggerechtshof van Belarus, alsmede visumaanvragen van leden van officiële delegaties, met inbegrip van permanente leden van dergelijke delegaties, die op officiële uitnodiging, gericht aan Belarus, deelnemen aan officiële bijeenkomsten, overlegondes, onderhandelingen of uitwisselingsprogramma's of aan evenementen die door intergouvernementele organisaties worden gehouden op het grondgebied van een van de lidstaten.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter