



Brussel, 24.6.2015
COM(2015) 303 final

2015/0134 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1683/1995 van de Raad van 29 mei 1995
betreffende de invoering van een uniform visummodel**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Het uniforme visummodel werd oorspronkelijk ontwikkeld in het kader van de intergouvernementele Schengensamenwerking en werd overgenomen in het EU-recht met de aanneming van Verordening (EG) nr. 1683/95 betreffende een uniform visummodel. Alle lidstaten, met inbegrip van Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, namen deel aan deze verordening, die was gebaseerd op het bij het Verdrag van Maastricht ingevoerde artikel 100 C van het EG-Verdrag. De integratie van het Schengenacquis in de Unie en de invoering van een "variabele geometrie" in het EU-recht vonden plaats op 1 mei 1999, de datum waarop het Verdrag van Amsterdam in werking is getreden.

In Verordening (EG) nr. 1683/95 betreffende de invoering van een uniform visummodel werd het door de Schengenstaten vastgestelde ontwerp overgenomen en volgens de overwegingen van die verordening moeten deze documenten alle noodzakelijke gegevens bevatten en moeten zij aan zeer hoge technische normen voldoen, meer bepaald met betrekking tot de garanties tegen namaak en vervalsing. Deze maatregelen werden genomen in het kader van de bestrijding van onregelmatige migratie.

Sinds de invoering van het uniforme visummodel werden er in de oorspronkelijke verordening twee substantiële wijzigingen aangebracht, wat heeft bijgedragen tot de afgifte van beveiligde documenten, die voldoen aan zeer hoge technische normen. De eerste wijziging werd geïntroduceerd bij Verordening (EG) nr. 334/2002: door de integratie van een volgens hoge veiligheidsnormen vervaardigde foto werd een begin gemaakt met het gebruik van elementen waarmee een duidelijker verband werd gelegd tussen de visumzelfklever en de houder, hetgeen er in belangrijke mate toe heeft bijgedragen dat het uniforme visummodel tegen frauduleus gebruik werd beveiligd. De tweede wijziging werd geïntroduceerd bij Verordening (EG) nr. 856/2008 en had in de eerste plaats betrekking op een aanpassing van de nummering teneinde te voldoen aan de vereisten van het Visuminformatiesysteem (VIS).

Het beveiligingsconcept voor het uniforme visummodel dateert dus van 1995 en ondanks de hierboven vermelde wijzigingen, zijn er onlangs in verschillende lidstaten vervalste documenten van hoge kwaliteit ontdekt. Er moet bijgevolg een nieuw beveiligingsconcept en ontwerp worden ontwikkeld voor een toekomstig beter beveiligd visum.

Voor een toekomstig visumconcept is het belangrijk ermee rekening te houden dat het huidige EU-visum deel uitmaakt van het gehele visumsysteem, waaronder het Visuminformatiesysteem (VIS), dat zich nog steeds in de uitrolfase bevindt.

Ongeacht het gebruikte databasesysteem, is het momenteel nog steeds noodzakelijk een fysiek document te hebben voor het visum. Er is nog steeds behoefte aan de visumzelfklever, ten eerste omdat er vóór de volledige invoering van het VIS meervoudige visa met een lange geldigheidsduur zijn afgegeven, en ten tweede omdat het uniforme visummodel ook wordt gebruikt voor D-visa voor verblijf van langere duur, die niet zijn opgeslagen in het VIS en die meerdere jaren geldig zullen blijven.

Om die redenen is er voor de komende jaren nog steeds een fysiek document vereist voor de visumzelfklever.

Bovendien moet de algemene beveiliging van de huidige visumzelfklever verder worden verbeterd, zonder de kosten voor het document zelf te verhogen.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

In een zeer recente zaak van vervalsing was er sprake van namaak van Spaanse, Oostenrijkse, Duitse, Tsjechische en Italiaanse visumzelfklevers.

De gemeenschappelijke kenmerken van de vervalsing waren: alle kinegrammen waren echt en waren afgeschaapt van authentieke documenten, waardoor een deel van de oorspronkelijke diepdruk en de vezels ook te zien waren op de vervalste documenten. Er waren geen significante verschillen in de zichtbare afbeeldingen; zij waren gedigitaliseerd met een scanner. De zichtbare offset achtergrondbedrukking werd geïmiteerd. De kleurloze UV-bedrukking werd gemaakt met irisbedrukking met één cliché. De meerkleurige UV-vezels werden geïmiteerd door offsetbedrukking op enkele valse documenten.

Deskundigen van de lidstaten zijn derhalve van mening dat het huidige ontwerp van de visumzelfklever fraudegevoelig is. Bijgevolg moet er dringend een nieuw ontwerp met betere beveiligingskenmerken voor de visumzelfklever worden ontwikkeld.

Het comité dat is ingesteld bij artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1683/1995 heeft in 2009 reeds een subcomité opgericht, met het oog op de ontwikkeling van een nieuw voorontwerp met gemeenschappelijke beveiligingskenmerken. Dat subcomité is twee tot drie keer per jaar bijeengekomen om het nieuwe ontwerp grondig voor te bereiden.

Door de toekomstige technische specificaties zullen de lidstaten een nieuwe visumzelfklever met hetzelfde (uniforme) ontwerp, op hetzelfde papier en met dezelfde beveiligingskenmerken kunnen vervaardigen. In het nieuwe ontwerp worden de beveiligingskenmerken verplaatst van de randen van de zelfklever naar plaatsen waar zij niet gemakkelijk kunnen worden afgeschaapt. Bovendien wordt, conform enkele voorstellen voor het nieuwe ontwerp, voorgesteld twee nummers op de zelfklever aan te brengen: een verticaal nummer naast de foto en met een verschillende hoogdruk en voorts een horizontaal nummer in de rechterbovenhoek. Het kinegram wordt in het fotoveld geplaatst en wordt overdrukt met UV-bedrukking. Deze voorstellen zijn gedaan door de lidstaten na een grondige analyse van de meest voorkomende soorten fraudeaanvallen op de visumzelfklever. Daardoor zou de beveiliging van de visumzelfklever aanzienlijk worden verbeterd.

De kosten van de toekomstige visumzelfklever zijn dezelfde als die van de huidige, aangezien sommige leveranciers ermee hebben ingestemd om hun producten tegen dezelfde prijs te leveren. Er kan echter sprake zijn van eenmalige extra kosten voor de individuele producenten in sommige lidstaten aangezien deze de productie moeten aanpassen aan de nieuwe vereisten.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

Waarom is er geen herschikking voorgesteld?

Normaliter moet bij een derde substantiële wijziging (indien de technische aanpassingen naar aanleiding van de toetreding van nieuwe lidstaten en de aanneming van de Visumcode worden meegerekend, is het huidige voorstel zelfs de zesde wijziging) een herschikking worden voorgesteld.

In het onderhavige geval zijn er argumenten om van die regel af te wijken. De belangrijkste wijzigingen zullen worden neergelegd in een uitvoeringsbesluit van de Commissie, waarin de geheime technische specificaties voor de vervaardiging van de nieuwe visumzelfklever zullen

worden vastgesteld — geheim omdat fraudeurs geen toegang mogen krijgen tot de technische specificaties voor de vervaardiging van de visumzelfklever. Het regelgevende gedeelte van de verordening is niet substantieel gewijzigd, alleen de bijlage is vervangen om het nieuwe ontwerp te tonen. Er moet snel wetgevend worden opgetreden aangezien de fraudeurs een voorsprong hebben, en het visummodel moet fraudebestendiger worden gemaakt. Bovendien is deze verordening, anders dan belangrijke verordeningen zoals de visumcode, van beperkt belang voor het bredere publiek. Een codificatie van de verordening betreffende een uniform visummodel kan plaatsvinden na de aanneming van het onderhavige, urgente voorstel tot wijziging.

Subsidiariteitsbeginsel

Ingevolge artikel 77, lid 2, onder a), VWEU zijn het Europees Parlement en de Raad bevoegd maatregelen vast te stellen voor "het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur".

Deze maatregelen omvatten, zoals impliciet blijkt uit de vroegere tekst van artikel 62, lid 2, onder b), iii), van het EG-Verdrag en artikel 100 C, lid 3, van het EG-Verdrag, de invoering van een uniform visummodel.

Het huidige voorstel valt binnen de grenzen van deze Verdragsbepalingen en houdt geen wijziging in van het toepassingsgebied van de Uniewetgeving.

Dit voorstel heeft tot doel het uniforme visummodel verder te beveiligen en te verbeteren in het licht van de ontwikkelingen in de praktijken van fraudeurs. Deze doelstelling kan niet voldoende door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt, omdat een uniform model werkelijk uniform moet zijn en een bestaande handeling van de Unie alleen door de Unie zelf kan worden gewijzigd.

Evenredigheidsbeginsel

Overeenkomstig artikel 5, lid 4, VWEU mogen de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. De vorm die voor dit optreden wordt gekozen, moet het mogelijk maken de doelstellingen van het voorstel te verwezenlijken en het voorstel zo doeltreffend mogelijk ten uitvoer te leggen.

Het uniforme visummodel werd vastgesteld in de vorm van een verordening om ervoor te zorgen dat het in alle lidstaten op dezelfde manier zou worden toegepast. Dit voorstel betreft de wijziging van een bestaande verordening en moet daarom de vorm van een verordening aannemen. Wat de inhoud betreft, is dit voorstel beperkt tot een verbetering van de bestaande verordening; het voorstel is gebaseerd op de beleidsdoelstelling om onregelmatige migratie te bestrijden door documenten beter te beveiligen tegen namaak en vervalsing. Het voorstel is derhalve in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

Keuze van het instrument

Dit voorstel betreft een wijziging van Verordening (EG) nr. 1683/95 betreffende de invoering van een uniform visummodel. Daarom is alleen een verordening het geschikte rechtsinstrument.

Gedetailleerde bepalingen

Deze wijzigingsverordening is gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder a), VWEU, dat in de plaats is gekomen van artikel 62, lid 2, onder b), iii), van het EG-Verdrag.

1. Deelname van Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk

Overeenkomstig artikel 6 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken zijn de artikelen 1, 2 en 3 van dat protocol niet van toepassing op maatregelen betreffende een uniform visummodel. Derhalve is geen overweging ingevoegd met betrekking tot Denemarken, omdat Denemarken zich in dezelfde positie bevindt als alle andere lidstaten die niet zijn vermeld in de overwegingen: na de aanneming ervan, zal dit voorstel van toepassing zijn op Denemarken.

Overeenkomstig artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat gehecht is aan de Verdragen, gelden de bepalingen van dat protocol ook voor de uit hoofde van deel III, titel V, VWEU voorgestelde of vastgestelde maatregelen tot wijziging van een bestaande maatregel waardoor zij zijn gebonden. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn gebonden door Verordening (EG) nr. 1683/95, die door dit voorstel wordt gewijzigd. Bijgevolg zijn de bepalingen van Protocol nr. 21 van toepassing. Dit betekent dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet deelnemen aan de aanneming van de voorgestelde verordening (artikel 1 van Protocol nr. 21), onder voorbehoud van de mogelijkheid die zij hebben om overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 binnen drie maanden na de indiening van het voorstel aan de Raad mee te delen dat zij wensen deel te nemen aan de aanneming en toepassing van deze maatregel. Ook artikel 4 van Protocol nr. 21 is van toepassing: het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben de mogelijkheid om zich aan te sluiten bij de maatregel na de aanneming ervan door het Europees Parlement en de Raad indien zij dit nog niet hebben gedaan binnen drie maanden na de aanneming van het voorstel. Om rekening te kunnen houden met de keuzen die Ierland en het Verenigd Koninkrijk zullen maken binnen drie maanden na de aanneming van het voorstel, zijn tussen vierkante haken zes mogelijke overwegingen opgenomen, waarvan er een of twee zullen worden gekozen als de geschikte overweging(en) door het Europees Parlement en de Raad, afhankelijk van de keuzen die Ierland en het Verenigd Koninkrijk zullen maken binnen drie maanden na de aanneming van het voorstel.

2. Ontwikkeling van het Schengenacquis in de zin van de Schengenassociatieovereenkomsten

Verordening (EG) nr. 1683/95 maakt deel uit van het Schengenacquis waarbij Noorwegen en IJsland, Zwitserland en Liechtenstein zijn betrokken op grond van hun respectieve Schengenassociatieovereenkomsten. De voorgestelde wijziging moet derhalve ook gelden voor die geassocieerde landen.

3. Regelgevend gedeelte

Artikel 1

In dit artikel wordt bepaald dat de bijlage bij Verordening (EG) nr. 1683/1995 moet worden vervangen door de nieuwe bijlage, die het beeld en de algemene beschrijving van de nieuwe visumzelfklever bevat.

Artikel 2

Om de bestaande voorraden te kunnen opgebruiken, is een overgangsperiode van zes maanden vastgesteld waarbinnen de lidstaten nog steeds de oude visumzelfklevers kunnen gebruiken.

Artikel 3

Er is ten eerste de gebruikelijke bepaling betreffende de inwerkingtreding van de verordening.

Er is ten tweede bepaald dat de lidstaten de nieuwe visumzelfklever invoeren binnen negen maanden na de aanneming door de Commissie van een uitvoeringsbesluit betreffende de aanvullende technische specificaties.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De voorgestelde wijziging heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1683/1995 van de Raad van 29 mei 1995 betreffende de invoering van een uniform visummodel

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad¹ is een uniform visummodel ingevoerd.
- (2) De huidige visumzelfklever, die al twintig jaar wordt gebruikt, moet als fraudegevoelig worden beschouwd in het licht van ernstige gevallen van namaak en fraude.
- (3) Bijgevolg moet een nieuw gemeenschappelijk ontwerp worden vastgesteld met modernere beveiligingskenmerken, die de visumzelfklever veiliger moeten maken en vervalsing moeten voorkomen.
- (4) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de met name door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie erkende beginselen in acht.
- (5) [Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, nemen die lidstaten niet deel aan de aanneming van deze verordening en is de verordening derhalve niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaten.]
- (6) [Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt het Verenigd Koninkrijk niet deel aan

¹ Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad van 29 mei 1995 betreffende de invoering van een uniform visummodel (PB L 164 van 14.7.1995, blz. 1).

de aanneming van deze verordening en is de verordening derhalve niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat.]

- (7) [Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is de verordening derhalve niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat.]
- (8) [Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, hebben deze lidstaten te kennen gegeven dat zij wensen deel te nemen aan de aanneming en toepassing van deze verordening.]
- (9) [Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, heeft het Verenigd Koninkrijk (bij brief van ...) te kennen gegeven dat het wenst deel te nemen aan de aanneming en toepassing van deze verordening.]
- (10) [Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, heeft Ierland (bij brief van ...) te kennen gegeven dat het wenst deel te nemen aan de aanneming en toepassing van deze verordening.]
- (11) Deze verordening is een rechtsbesluit dat voortbouwt op het Schengenacquis of op een andere wijze daaraan is gerelateerd, zoals bedoeld, respectievelijk, in artikel 3, lid 1, van de Toetredingsakte van 2003, artikel 4, lid 1, van de Toetredingsakte van 2005 en artikel 4, lid 1, van de Toetredingsakte van 2011.
- (12) Wat IJsland en Noorwegen betreft, houdt deze verordening een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen inzake de wijze waarop IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis², die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt B, van Besluit 1999/437/EG van de Raad³.
- (13) Wat Zwitserland betreft, houdt deze verordening een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van

² PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

³ Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31).

het Schengenacquis⁴, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt B, van Besluit 1999/437/EG, juncto artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad⁵.

- (14) Wat Liechtenstein betreft, houdt deze verordening een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis⁶, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, onder B, van Besluit 1999/437/EG, juncto artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad⁷,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

De bijlage bij Verordening (EG) nr. 1683/95 wordt vervangen door de bijlage bij deze verordening.

Artikel 2

Visumzelfklevers die voldoen aan de specificaties die zijn vastgesteld in de bijlage bij Verordening (EG) nr. 1683/95 en die geldig zijn tot de datum vermeld in artikel 3, tweede alinea, kunnen worden gebruikt voor visa afgegeven tot zes maanden na die datum.

Artikel 3

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

De verordening is van toepassing vanaf negen maanden na de vaststelling van de verdere technische specificaties, zoals bedoeld in artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1683/95.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

⁴ PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

⁵ Besluit 2008/146/EG van de Raad van 28 januari 2008 betreffende de sluiting namens de Europese Gemeenschap van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 1).

⁶ PB L 160 van 18.6.2011, blz. 21.

⁷ Besluit 2011/350/EU van de Raad van 7 maart 2011 betreffende de sluiting namens de Europese Unie van het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis betreffende de afschaffing van controles aan de binnengrenzen en het verkeer van personen (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19).