

# COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(93) 684 def.

Brussel, 10 december 1993

## Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement

- (I) Voorstel voor een besluit, op grond van artikel K3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de opstelling van een overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten.
- (II) Voorstel voor een verordening, op grond van artikel 100C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ter bepaling van de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum.



Mededeling van de Commissie aan de Raad  
en aan het Europees Parlement

- (I) Voorstel voor een besluit, op grond van artikel K3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de opstelling van een overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten.
- (II) Voorstel voor een verordening, op grond van artikel 100C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, ter bepaling van de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum.
1. De Commissie legt hierbij aan de Raad en aan het Parlement twee voorstellen voor die nauw met elkaar samenhangen en tezamen moeten worden bestudeerd.
  2. De noodzaak een herzien ontwerp op te stellen van de overeenkomst betreffende de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten is het gevolg van een aantal belangrijke ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden nadat de besprekingen over het eerste ontwerp, door de voor immigratiezaken bevoegde ministers, in juni 1991 werden geschorst toen het onmogelijk bleek een oplossing te vinden voor het enige nog onopgeloste probleem (het artikel over territoriale toepassing) hetgeen ondertekening van de overeenkomst in de weg stond. Met de door de Commissie voorgestelde tekst wordt niet getracht dit probleem op te lossen; er zullen dus verder bilaterale besprekingen moeten worden gevoerd tussen de twee Lid-Staten die hierbij het meest zijn betrokken.
  3. De belangrijkste van deze ontwikkelingen was de inwerkingtreding, op 1 november 1993, van het Verdrag betreffende de Europese Unie zelf, met name van zijn artikel 100C. In dit artikel is bepaald dat sommige aspecten van het visumbeleid, die tot nu toe onder de ontwerp-overeenkomst vielen, voortaan onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen en door middel van communautaire instrumenten moeten worden geregeld.
  4. Deze ontwerp-voorstellen tezamen hebben betrekking op alle belangrijke elementen die vroeger tezamen onder de ontwerp-overeenkomst als enig instrument vielen. In de toelichting wordt uiteengezet waarom de verschillende wijzigingen in de overeenkomst moeten worden aangebracht.
  5. Deze voorstellen zullen, wanneer zij zijn aangenomen, de rechtsgrondslag vormen voor het vaststellen van de overeengekomen regels voor het overschrijden van de buitengrenzen, waarin alle Lid-Staten vertrouwen kunnen hebben. Zoals de Europese Raad vaak heeft verklaard, onlangs nog bij zijn vergadering in Edinburgh in december 1992, vormt dit een wezenlijk onderdeel bij de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen, zoals bedoeld in artikel 7A van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

VOORSTEL VOOR EEN BESLUIT VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE

TOT VASTSTELLING VAN DE OVEREENKOMST

BETREFFENDE DE CONTROLE OP PERSONEN BIJ

OVERSCHRIJDING VAN DE BUITENGRENZEN

=====

(Door de Commissie aan de Raad voorgelegd  
krachtens artikel K 3, lid 2,  
van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

## INHOUD

|                                                                                                                        |         |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| Memorie van toelichting .....                                                                                          | blz. 3  |
| Voorstel een besluit van de Raad .....                                                                                 | blz. 13 |
| Voorstel voor een Overeenkomst betreffende<br>de controle op personen bij overschrijding<br>van de buitengrenzen ..... | blz. 17 |

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

=====

1. De inspanningen van de ministers voor Immigratiezaken, optredend in het kader van de intergouvernementele samenwerking om een overeenkomst inzake de overschrijding van de buitengrenzen der Lid-Staten van de Europese Gemeenschap te sluiten - welke overeenkomst door deze Lid-Staten essentieel wordt geacht voor de verwezenlijking van de ruimte zonder binnengrenzen, zoals bedoeld in artikel 7A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap - werden door de Europese Unie achterhaald. Het Verdrag betreffende de Unie stelt immers een specifieke procedure in voor het sluiten van overeenkomsten op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

In formeel opzicht kunnen de vroegere werkzaamheden niet meer worden geformaliseerd aangezien deze Overeenkomst juridisch niet bestaat omdat zij niet werd ondertekend. Op inhoudelijk vlak blijft het politieke resultaat van de van 1989 tot 1991 gevoerde onderhandelingen bestaan, welke onderhandelingen vaste vorm hebben gegeven aan de consensus van de Lid-Staten omtrent principiële regels voor de buitengrenzen, ook al kreeg dit akkoord nooit concrete vorm, louter en alleen als gevolg van het bilaterale geschil tussen het Verenigd Koninkrijk en Spanje over Gibraltar.

2. Het doel van dit voorstel bestaat erin dit politieke resultaat niet te verliezen, zij het dat de tekst moet worden aangepast aan de juridische eisen van het Verdrag betreffende de Europese Unie, in het bijzonder Titel VI ervan, en met name aan die van de toekomstige Europese Economische Ruimte.

\*                      \*

\*

## I. ONTSTAANSGESCHIEDENIS VAN DE ONTWERP-OVEREENKOMST

=====

### Context van de vroegere werkzaamheden

3. In het kader van het werkprogramma dat door de Europese Raad van Madrid werd goedgekeurd met het oog op de verwezenlijking van een ruimte zonder binnengrenzen, bedoeld in artikel 7A ("Document van Palma"), hebben de Lid-Staten sinds 1989, in intergouvernementeel verband, gewerkt aan de voorbereiding van een Overeenkomst inzake de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten. Deze onder auspiciën van de ministers voor Immigratiezaken verrichte werkzaamheden leidden in juni 1991, dank zij de steun van de opeenvolgende Europese Raden, tot een akkoord van de Lid-Staten over een volledige reeks beginselen die zouden worden geformaliseerd in een Overeenkomst die deze zelfde ministers zouden ondertekenen aan het einde van het Luxemburgse Voorzitterschap.

4. In het laatste stadium van de onderhandelingen trad het bilaterale geschil tussen het Verenigd Koninkrijk en Spanje over het territoriale toepassingsgebied in Gibraltar naar voren. Ondanks twee jaar inspanningen van de opeenvolgende voorzitters om een compromis te vinden, kon de Overeenkomst nooit worden ondertekend. Hoewel een formele sluiting van de Overeenkomst door de ministers ontbrak, werd besloten dat alle andere bepalingen ervan de Overeenkomst als "de facto" tussen de Lid-Staten overeengekomen zouden worden beschouwd.

5. Deze machteloosheid duurde voort tot de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie op 1 november 1993, waarvan Titel VI de samenwerking van de Lid-Staten op het gebied van binnenlandse zaken en justitie vastlegt.

Wat de kern betreft bepaalt artikel K1 van het Verdrag dat "met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie, met name het vrije verkeer van personen, en onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap" onder meer als aangelegenheid van gemeenschappelijk belang moeten worden beschouwd "de voorschriften met betrekking tot de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten door personen en de uitoefening van de controle daarop" (punt 2). Wat de middelen betreft bepaalt artikel K 3, lid 2, dat de Raad beschikt over drie methoden, waaronder de mogelijkheid "overeenkomsten op te stellen waarvan hij de aanneming door de Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen aanbeveelt (sub c)". In titel VI wordt de ter zake toepasselijke specifieke procedure nader uiteengezet.

#### De noodzaak de tekst goed te keuren

6. De ministers voor Immigratiezaken wensen, hoewel zij de noodzaak erkennen dit nieuwe juridische kader te eerbiedigen, het politieke resultaat van de vroegere onderhandelingen te behouden. Zo hebben de ministers tijdens hun vergadering op 1 en 2 juni 1993 te Kopenhagen kennis genomen van de eventuele gevolgen van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte voor de ontwerp-overeenkomst inzake de overschrijding van de buitengrenzen. De ministers waren van oordeel :

- dat de wijzigingen die in de ontwerp-overeenkomst eventueel moeten worden aangebracht om het met het Verdrag betreffende de Europese Unie verenigbaar te maken van technische aard moeten zijn en tot het strikt noodzakelijke beperkt moeten blijven, en dat het uitgesloten is opnieuw besprekingen te beginnen over andere artikelen dan die waarvan de herziening daartoe noodzakelijk zou blijken te zijn;
- dat de kwestie een zuiver technisch karakter heeft, en dat moet worden vermeden dat zij om juridische redenen een blokkering veroorzaakt;
- dat elke periode van juridisch vacuüm ook moet worden vermeden.

7. De belangrijkste ontwikkelingen sedert juni 1991 die aanpassingen van de tekst vereisen zijn :

a) de ontwikkelingen in communautair verband

- enerzijds is, terwijl in juli 1991 nog niet de hele communautaire wetgeving betreffende de opheffing van de controles aan de binnengrenzen voor goederen was goedgekeurd, deze wetgeving thans van kracht en zijn deze controles sedert 1 januari 1993 daadwerkelijk opgeheven;
- anderzijds heeft de Gemeenschap op 2 mei 1992 de overeenkomst tot instelling van de Europese Economische Ruimte gesloten, die, wanneer zij in werking zal zijn getreden, de onderdanen van de bij deze overeenkomst aangesloten EVA-landen identieke rechten inzake binnenkomst en verblijf zal verschaffen als die welke de onderdanen van de Lid-Staten hebben;

b) de door Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie ingestelde procedure. Artikel K 3 van het Verdrag bevat een specifieke procedure voor de goedkeuring van rechtsinstrumenten voor samenwerking op de in Titel VI van het Verdrag opgesomde gebieden, welke procedure met name gekenmerkt wordt door initiatiefrecht van de Commissie maar ook van de Lid-Staten, raadpleging (door het Voorzitterschap) van het Europese Parlement, en de mogelijkheid om aan het Hof van Justitie bevoegdheid te verlenen. Daarom kunnen de Lid-Staten, sedert de inwerkingtreding van het Verdrag, op de in artikel K 1 opgesomde gebieden onderling geen overeenkomsten meer sluiten volgens de regels van het conventionele internationale publiekrecht;

c) de communautaire bevoegdheid op visumgebied. Het nieuwe artikel 100 C schrijft voor dat de bepaling "van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum", alsmede de vaststelling "van de maatregelen betreffende de invoering van een uniform visummodel" tot de bevoegdheid van de Gemeenschap behoren. Over deze materie moeten derhalve besluiten worden genomen overeenkomstig de procedures van het EG-Verdrag en niet van Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

\*                      \*

\*



## II. DE NOODZAKELIJKE AANPASSINGEN

### Waarom een initiatief van de Commissie ?

8. In het intergouvernementele kader waarbinnen de tekst van juli 1991 was voorbereid, had de Commissie geen initiatiefrecht. Sedert de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Unie beschikt zij juridisch over een initiatiefbevoegdheid, die ook de Lid-Staten genieten (artikel K3, lid 2, eerste streepje). Als hoedster van het Verdrag moet zij elk risico van extra vertraging bij de verwezenlijking van het vrije verkeer overeenkomstig artikel 7A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vermijden dat zou kunnen voortkomen uit het ontbreken van de noodzakelijke goedkeuring van de Overeenkomst. De Europese Raad van Edinburgh heeft er duidelijk op gewezen dat een van de onontbeerlijke instrumenten de tenuitvoerlegging van deze Overeenkomst is. Het is derhalve noodzakelijk bij de Raad zo spoedig mogelijk een voorstel in te dienen.

### Vorm van het voorstel

9. Artikel K 3 beschrijft de functies van de Raad : "De Raad kan overeenkomsten opstellen, waarvan hij de aanneming ..... aanbeveelt". Artikel 220 van het EEG-Verdrag beperkte zich tot het volgende : "De Lid-Staten treden .... met elkaar in onderhandeling ter verzekering ...". Het gaat dus niet meer op de Overeenkomst voor te stellen als een instrument van het klassiek internationaal publiekrecht die werd gesloten door de gevolmachtigden van de staatshoofden.

De Raad is voortaan bevoegd om deze overeenkomsten op te stellen. Hij heeft de eigen autonome bevoegdheid om de goedkeuring ervan door de Lid-Staten volgens hun respectieve grondwettelijke regels aan te bevelen. Deze beide functies zullen uitmonden in een specifiek besluit van de Raad, dat uitsluitend door de Voorzitter ervan wordt ondertekend en verschillend is van de Overeenkomst zelf.

10. Wegens het ontbreken van een aanwijzing in het Verdrag omtrent de juridische aard van het besluit waarin deze autonome bevoegdheid van de Raad tot uitdrukking komt, en aangezien de normen van artikel 189 van het EG-Verdrag op Titel VI niet van toepassing zijn, heeft de betrokken akte noodzakelijkerwijs het karakter van een "besluit" sui generis. Daarom valt dit voorstel uiteen in twee afzonderlijke delen : enerzijds een "Besluit van de Raad", en anderzijds, als bijlage hieraan toegevoegd, de tekst van de Overeenkomst.

#### Het ontwerp-besluit van de Raad (1)

11. Het inleidend deel van het ontwerp bevat, naast de klassieke aanhalingen (rechtsgrondslag, voorstel van de Commissie, optreden van het Europees Parlement binnen de vormen van artikel K 6), de overwegingen. Hierin wordt niet alleen het besluit, maar ook de daarbij gevoegde Overeenkomst gemotiveerd. Daarom zijn de overwegingen, die vroeger aan de tekst van de Overeenkomst voorafgingen, nu in het besluit opgenomen. De bewoordingen van de overwegingen werden aan het Verdrag aangepast, door vermelding van een nauwere samenwerking op visumgebied (3e overweging) en de verwijzing naar het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (5e overweging).

Bovendien werd een extra overweging ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel K 1, en in het bijzonder naar het feit dat deze Overeenkomst geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de Gemeenschap. Deze bepaling vervangt het oude lid 2 van artikel 27, dat in het dispositief overbodig is geworden, aangezien deze Overeenkomst voortaan in het institutioneel dispositief van de Unie is opgenomen.

12. Het dispositief geeft de bevoegdheid van de Raad weer. Behalve het formele aspect van de opstelling van de tekst van de Overeenkomst die als bijlage bij het besluit is gevoegd, bevat artikel 1, lid 1, ervan de aanbeveling aan de Lid-Staten om de Overeenkomst volgens hun respectieve grondwettelijke regels goed te keuren. Om te zorgen dat deze bepaling doeltreffend is, is het nuttig er een termijn aan te verbinden. Daar deze Overeenkomst bijdraagt tot een doel met 1 januari 1993 als streefdatum, kan deze termijn niet anders dan kort zijn en is hij vastgesteld op 31 december 1994. Dit betekent dat de Overeenkomst uiterlijk op 1 januari 1995 in werking treedt, waarbij de in artikel 6 genoemde datum wordt overgenomen, dat in een afwijking voorziet die uitsluitend geldt voor luchthavens (referentie die dan ook overbodig is geworden en derhalve mag worden geschrapt in de leden 1 en 4 van dit artikel). Aldus wordt geen enkele wijziging in de tijd ingevoerd.

13. Verder moeten, daar het besluit de operationele tekst wordt, daarin de bepalingen betreffende de inwerkingtreding van de Overeenkomst worden opgenomen die vervat zijn in het oude artikel 32 van de Overeenkomst. Het betreft de verplichting tot kennisgeving van de goedkeuring van de Overeenkomst binnen de voorgeschreven termijn (artikel 1, lid 2) en de regels betreffende de inwerkingtreding van de Overeenkomst (artikel 2).

Verder moeten, daar deze Overeenkomst in het kader van de Europese Unie wordt gesloten, de akten van bekrachtiging voortaan, evenals bij de uit hoofde van artikel 220 van het EG-Verdrag gesloten overeenkomsten, bij de Secretaris-generaal van de Raad worden neergelegd.

---

(1) De vergelijkingen zijn gemaakt ten opzichte van de tekst van juli 1991, genoemd oud artikel ...

#### De aanpassing van de tekst van de Overeenkomst zelf

14. De amendementen op de tekst van juli 1991 kunnen in de eerste plaats worden gemotiveerd door de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Unie. Ook moet voor de verenigbaarheid met de toekomstige Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte worden gezorgd wanneer deze in werking zal zijn getreden. Voorts is de Overeenkomst, ter verbetering van de leesbaarheid ervan, ingedeeld in Titels en artikelen, die elk een eigen opschrift krijgen.

#### a) Door het Verdrag betreffende de Europese Unie noodzakelijk geworden aanpassingen

##### i) Zuiver formele :

15. Daar de Overeenkomst in het kader van de Unie wordt gesloten, wordt zij dat ook noodzakelijkerwijs tussen de Lid-Staten. Het is dan ook overbodig een en ander telkens uitdrukkelijk te vermelden : vanaf het opschrift en in de gehele tekst werd deze aanpassing ingevoerd. Het is ook nodig de oude artikelen 33 en 34 betreffende de toetreding van toekomstige Lid-Staten en de herziening van de Overeenkomst te schrappen, aangezien de betrokken materie voortaan wordt geregeld door de artikelen O en K 3 van het Verdrag betreffende de Unie.

Aangezien de overwegingen naar het besluit zijn overgebracht, is er geen enkele noodzaak deze in de Overeenkomst te herhalen. Daar de Overeenkomst bij het besluit is gevoegd, is het voorts niet meer nodig dat de gevolmachtigden van de staatshoofden hun handtekening plaatsen. De verdwijning van deze vermeldingen brengt geen enkele substantiële wijziging teweeg.

16. Daar de Overeenkomst thuishoort bij de bepalingen inzake het Verdrag betreffende de Unie, die onverminderd de bevoegdheden van de Gemeenschap moeten worden toegepast, kan zij geen definitie van de binnengrenzen, die onder het EG-Verdrag valt, bevatten. Hierom is het nodig te verwijzen naar de communautaire instrumenten ter zake. Zo geeft in artikel 1 letter h (nieuw), die in de plaats treedt van de letters f en g (oud) geen inhoudelijke definitie meer, maar verwijst zij naar de communautaire besluiten waarin de begrippen intracommunautaire vluchten en intracommunautaire zeereizen nader worden omschreven<sup>(2)</sup>. Dit brengt overigens geen fundamentele veranderingen met zich mee.

Hetzelfde geldt voor artikel 13, lid 2, ten aanzien waarvan de werkzaamheden voor het in voorbereiding zijnde geautomatiseerd systeem aan de gang zijn in het kader van de overeenkomst tot instelling van het Europees Informatiesysteem. Het gaat om een gewone precisering.

---

(2) Het gaat hierbij om de artikelen 2, lid 3, en 5 van Verordening (EEG) nr. 3925/91 van de Raad van 19 december 1991.

ii) Formele, maar met praktische gevolgen :

17. Aangezien het Verdrag voortaan regels betreffende de procedures voor de uitvoering van de overeenkomsten bevat, is het onontbeerlijk de met de regels van het Verdrag overeenkomstige bepalingen aan te passen. Daarom hoeft het Comité van het oude artikel 26 als besluitvormingsorgaan niet meer als zodanig te worden genoemd. De betrokken bevoegdheid ligt voortaan bij de Raad. Dit hoeft niet te worden genoemd, aangezien artikel K3, lid 2, sub c), tweede alinea dit voorschrijft. Het volstaat derhalve dat men zich beperkt tot de vermelding dat het gaat om de nadere bepalingen die zijn vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van de Overeenkomst.

Deze aanpassing is dan ook terug te vinden in de talrijke artikelen waarin naar dit orgaan werd verwezen.

Deze regels moeten het beginsel eerbiedigen dat is vastgesteld door Titel VI van het Verdrag : de regel is een meerderheid van twee derde van de stemmen, en eenstemmigheid is slechts uitzondering. De omvang van deze uitzonderingen moet in de Overeenkomst uitdrukkelijk worden aangegeven. Aangezien er in geen enkele andere procedure speciaal is voorzien, impliceert alleen al de verwijzing naar het begrip "uitvoeringsmaatregelen" derhalve gebruikmaking van de procedure omschreven in artikel K3, lid 2, sub c), tweede alinea (die geldt tenzij in de Overeenkomst anders is bepaald), te weten goedkeuring binnen de Raad met een meerderheid van twee derde van de stemmen. Met het oog op doeltreffendheid moet deze regel worden toegepast voor alle uitdrukkelijk in de overeenkomst genoemde uitvoeringsvoorschriften. Om rekening te houden met de realiteit, om de belangen van de Lid-Staten te vrijwaren, is het gewettigd uitdrukkelijk eenstemmigheid te eisen voor niet uitdrukkelijk in de Overeenkomst genoemde maatregelen. Artikel 26 is dan ook in die zin geredigeerd.

18. Wat de territoriale toepassing van de Overeenkomst betreft, is de Commissie van oordeel dat zij, aangezien de kwestie van Gibraltar aan de oorsprong van de sinds 1991 aanhoudende blokkering ligt, over dit aspect geen standpunt dient in te nemen. De oplossing kan immers slechts het resultaat zijn van de sinds 1991 lopende bilaterale onderhandelingen. Hierom stelt de Commissie voor in dit stadium slechts een "pro memorie" op te nemen, om het mogelijk te maken dat deze bilaterale onderhandelingen met de onontbeerlijke sereniteit kunnen worden voortgezet. De Raad zal zo onverwijld met het onderzoek van deze tekst kunnen beginnen, en het resultaat van de inspanningen van de betrokken partijen te zijner tijd in de tekst verwerken.

19. Daar de Overeenkomst nu door de Unie wordt opgesteld, is geen slotakte van de Conferentie meer nodig. De Lid-Staten zullen hoogstens verklaringen kunnen voorstellen, die in de notulen van de Raad zullen worden opgenomen.

iii) Substantiële, om rekening te houden met de overdrachten van bevoegdheden en het afgeleide recht

20. Artikel 100 C van het EG-Verdrag verleent de Gemeenschap voortaan de bevoegdheid om bepaalde aspecten van het visumbeleid te regelen : de vaststelling van de landen waarvan de onderdanen aan de visumplicht onderworpen zullen zijn, en het visummodel. Deze overdracht van bevoegdheid vereist de goedkeuring door de Raad van een communautaire wetgeving. Om de samenhang met het Verdrag en de complementariteit met de toekomstige communautaire besluiten te garanderen, is het nodig in de oude tekst van de Overeenkomst de bepalingen te schrappen die voortaan onder artikel 100 C vallen. Hierom werden de pertinente bepalingen van de oude artikelen 17, 18, 19, lid 3, en 21 ingetrokken, terwijl de rest van de tekst dienovereenkomstig werd aangepast. Ook is het nodig een definitie te geven van het uniform visum genoemd in letter f (nieuw) van artikel 1.

21. Daar artikel K1 uitdrukkelijk bepaalt dat Titel VI van het Verdrag van toepassing is "onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap", moet ermee rekening worden gehouden dat het communautair recht de overschrijding van de grenzen reeds tot op zekere hoogte behandelt, zonder dat een onderscheid wordt gemaakt tussen binnen- en buitengrenzen. Daarom mag deze Overeenkomst in principe deze verdeling van bevoegdheden niet in het gedrang brengen, en is zij derhalve voornamelijk van toepassing op degenen die niet vallen onder het Gemeenschapsrecht. Dit wordt vermeld in het nieuwe lid 2 van artikel 1, dat het mogelijk maakt in de rest van de tekst zonder meer te verwijzen naar het begrip "personen". Toch blijven gemeenschappelijke regels voor alle reizigers noodzakelijk. Het is immers onontbeerlijk een onderscheid te kunnen maken tussen degenen die vallen onder het communautair recht en de overige reizigers. Het betreft de enige controle die geldt voor alle reizigers, ongeacht hun situatie. Dit mag in de Overeenkomst worden gepreciseerd aangezien deze bepalingen niet in strijd zijn met het Gemeenschapsrecht. Dit beginsel wordt genoemd in de derde overweging. De wijze waarop deze controle moet plaatsvinden is in artikel 2 uiteengezet.

22. Daar hij vóór de goedkeuring van de teksten betreffende goederenvervoer was opgesteld, kon de tekst van juli 1991 hiermee geen rekening houden. In de eerste plaats moet thans de titel zelf van de Overeenkomst worden aangepast om aan te geven dat zij slechts van toepassing is op de controle op personen. Vervolgens bevatten de artikelen 5, lid 5, en 6, lid 2, waarin ook bagagecontrole wordt beoogd, nu de precisering dat deze controle wordt uitgevoerd onverminderd de communautaire voorschriften<sup>(3)</sup>.

---

(3) Dit bestrijkt in het bijzonder de verordeningen nr. 3925/91 van de Raad van 19 december 1991 betreffende de afschaffing van de controles en de formaliteiten die van toepassing zijn op de handbagage en de ruimbagage van personen op intracommunautaire vluchten, en nr. 1823/92 van de Commissie van 3 juli 1992 houdende toepassing van deze verordening van de Raad.

iv) Substantiële, om rekening te houden met het nieuwe juridische kader van Titel VI

23. Artikel K3 van het Verdrag bepaalt uitdrukkelijk dat "in die overeenkomsten kan bepaald worden dat het Hof van Justitie bevoegd is om de bepalingen van die overeenkomsten uit te leggen en uitspraak te doen in alle geschillen betreffende de toepassing ervan, volgens regelingen die in die overeenkomsten kunnen worden omschreven". De Commissie is van oordeel dat de tenuitvoerlegging van deze bepaling gerechtvaardigd is, zowel om de uniforme uitlegging van deze Overeenkomst te waarborgen, wegens de samenhang van het voorwerp van de Overeenkomst met de onder het EG-Verdrag vallende materie, als om de geschillen op te lossen die de toepassing ervan teweeg zou kunnen brengen. Een dergelijke bepaling maakt het ook mogelijk te voldoen aan de wensen van het Europees Parlement en van niet-gouvernementele organisaties.

De uniforme uitlegging gebeurt door middel van de prejudiciële procedure, overeenkomstig de regels van artikel 177 van het EEG-Verdrag. Voorts kan het Hof van Justitie zich over alle geschillen betreffende de toepassing van deze Overeenkomst uitspreken indien het een verzoek in die zin van een Lid-Staat of de Commissie ontvangt. Dit is het voorwerp van het nieuwe artikel 29.

b) Aanpassingen die door de toekomstige Europese Economische Ruimte noodzakelijk worden gemaakt

24. Wanneer de overeenkomst tot oprichting van de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 in werking zal zijn getreden, zal zij de onderdanen van de bij deze overeenkomst aangesloten EVA-landen de mogelijkheid bieden ten aanzien van controle bij binnenkomst en verblijf te worden gelijkgesteld met de onderdanen van de Lid-Staten van de Gemeenschap. De Commissie is van oordeel dat het beste middel om op deze ontwikkeling te anticiperen erin bestaat het begrip onderdanen van de Lid-Staten te vervangen door het begrip "persoon die onder het Gemeenschapsrecht valt", dat in artikel 1, letter a (nieuw) wordt gedefinieerd, als niet alleen de onderdanen van de Lid-Staten van de Europese Unie omvattend, maar ook de onderdanen van derde Staten die krachtens overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap en deze Staten gelijke rechten zullen genieten inzake binnenkomst en verblijf.

Deze techniek maakt het ook mogelijk te specificeren dat de leden van het gezin van een onderdaan van een Lid-Staat die de nationaliteit van een derde Staat hebben, zoals omschreven in artikel 10 van Verordening van de Raad nr. 1612/68 van 15 oktober 1968, op grond van de Richtlijnen 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 en 93/... betreffende binnenkomst en verblijf, niet mogen worden onderworpen aan een controle die verder reikt dan die welke op de onderdanen van de Lid-Staten wordt toegepast, met als enige uitzondering het inreisvisum. (Deze uitzondering wordt genoemd in de tweede zin van lid 2 van artikel 5).

\*

\*

\*

25. Zo worden in de tekst van de ontwerp-Overeenkomst de aanpassingen aangebracht die vereist zijn in verband met de juridische ontwikkeling die zich sedert juli 1991 heeft voorgedaan. Er wordt naar gestreefd daarbij met de conclusies van 1 juni 1993 van de ministers voor Immigratiezaken rekening te houden, ten einde vooral te vermijden dat er nieuwe onderhandelingen worden geopend over een tekst waarover reeds een fundamenteel akkoord bestaat, en waarvan de snelle goedkeuring een absolute politieke prioriteit voor het vrij verkeer van personen is.

**VOORSTEL VOOR EEN BESLUIT**  
**VAN DE RAAD**  
**TOT VASTSTELLING VAN DE OVEREENKOMST BETREFFENDE DE CONTROLE**  
**OP PERSONEN BIJ OverschRIJDING VAN DE**  
**BUITENGRENZEN**

VOORSTEL VOOR BESLUIT NR. .... VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE

van .....

tot vaststelling van de overeenkomst betreffende de  
controle op personen bij overschrijding van de  
buitengrenzen

=====

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzonderheid op artikel K 3, lid 2,

Gezien het voorstel van de Commissie<sup>1)</sup> van ...

Gezien het advies van het Europees Parlement

Overwegende dat krachtens artikel K1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie de regels inzake de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten door personen en de uitoefening van de controle op deze overschrijding, onverminderd de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap, aangelegenheden van gemeenschappelijk belang zijn die behoren tot de door Titel VI van dit Verdrag ingestelde samenwerking;

Overwegende dat de regels inzake de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten door de burgers van de Unie en de andere onder het communautair recht vallende personen in beginsel worden vastgesteld in toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en dat deze overeenkomst in de eerste plaats de regels vaststelt die van toepassing zijn op personen die niet onder het Gemeenschapsrecht vallen; dat de controle bij de overschrijding van de buitengrenzen evenwel op alle personen die zich bij een grens melden betrekking moet hebben in de mate die nodig is om onder het Gemeenschapsrecht vallende personen van andere personen te kunnen onderscheiden;

Overwegende dat het doel een ruimte zonder binnengrenzen is waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is volgens de bepalingen van artikel 7 A van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

---

1) PB nr. ...;



Overwegende dat, wil men dit doel bereiken, doeltreffende controle op de personen volgens gemeenschappelijke normen aan de buitengrenzen van deze Staten vereist is naast diepgaander samenwerking bij het voeren van een gemeenschappelijk visumbeleid;

Overwegende dat de controles op personen door elke Lid-Staat aan zijn buitengrenzen moeten plaatsvinden volgens regels die gemeenschappelijk moeten worden vastgesteld, rekening houdend met de belangen van alle Lid-Staten;

Overwegende dat een dergelijke controle het mogelijk moet maken risico's voor de openbare orde en veiligheid in de Lid-Staten van de Europese Unie weg te nemen en illegale immigratie te bestrijden, zonder dat wordt getornd aan de openheid van die Staten ten aanzien van de rest van de wereld en aan de intensiteit van hun uitwisselingen met andere landen, in het bijzonder op cultureel, wetenschappelijk en economisch gebied;

Overwegende dat in verband met de tenuitvoerlegging van een dergelijk systeem van controle aan de buitengrenzen zeer bijzondere aandacht moet worden besteed aan de vraagstukken van infrastructurele aard en de bewaking aan de grenzen van de landen die wegens hun geografische aard en ligging zijn blootgesteld aan toenemende migratiedruk;

Overwegende dat de Lid-Staten deze controles moeten uitvoeren met inachtneming van hun gemeenschappelijke internationale verplichtingen, in het bijzonder het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, alsmede van eventueel gunstigere grondwettelijke bepalingen inzake asiel;

**BESLUIT**

### Artikel 1

1. De Lid-Staten wordt aanbevolen, volgens hun respectieve grondwettelijke regels, uiterlijk op 31 december 1994 de Overeenkomst betreffende de controle op personen bij overschrijding van de buitengrenzen goed te keuren, welke overeenkomst door dit besluit wordt vastgesteld en waarvan de tekst in bijlage is opgenomen.
2. De Lid-Staten zorgen voor de kennisgeving aan en de neerlegging bij het Secretariaat-generaal van de Raad van de akten waaruit blijkt dat de procedures afgerond zijn die door hun respectieve grondwettelijke regels vereist zijn voor de goedkeuring van de Overeenkomst waarvan de tekst in bijlage is opgenomen.

### Artikel 2

1. De Overeenkomst treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de neerlegging van de goedkeuringsakte van de Lid-Staat die als laatste tot deze formaliteit bij het Secretariaat-generaal van de Raad overgaat.

De bepalingen betreffende de goedkeuring van maatregelen ter uitvoering van de Overeenkomst zijn van toepassing vanaf de inwerkingtreding ervan. De overige bepalingen zijn van toepassing vanaf de eerste dag van de derde daaropvolgende maand.

2. Het Secretariaat-generaal van de Raad stelt de Lid-Staten op de hoogte van de datum van inwerkingtreding van deze Overeenkomst.

### Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de dag van de publikatie ervan in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Gedaan te Brussel, ...

Voor de Raad

de Voorzitter

.....

**OVEREENKOMST**  
**BETREFFENDE DE CONTROLE OP PERSONEN**  
**BIJ OverschRIJDING VAN DE BUITENGRENZEN**

=====

## TITEL 1 : ALGEMEEN

### ARTIKEL 1

#### Definities

1. In deze Overeenkomst wordt verstaan onder :

a) personen die onder het Gemeenschapsrecht vallen :

i) burgers van de Unie in de zin van artikel 8, lid 1 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap;

ii) leden van de gezinnen van de onder i) genoemden die de nationaliteit van een derde staat bezitten en die uit hoofde van een ter toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap genomen besluit gerechtigd zijn een Lid-Staat binnen te komen en er te verblijven;

iii) onderdanen van derde landen die krachtens tussen de Europese Gemeenschap en haar Lid-Staten enerzijds en deze landen anderzijds tot stand gekomen overeenkomsten ter zake van binnenkomst en verblijf in een Lid-Staat rechten genieten die gelijk zijn aan die van burgers van de Lid-Staten van de Unie, alsmede de leden van de gezinnen van laatstgenoemden die de nationaliteit van een derde staat bezitten en die krachtens deze overeenkomsten gerechtigd zijn een Lid-Staat binnen te komen en er te verblijven.

b) verblijfstitel : elke door de autoriteiten van een Lid-Staat afgegeven vergunning waarbij het een persoon die niet onder het Gemeenschapsrecht valt wordt toegestaan op het grondgebied van die Lid-Staat te verblijven, met uitzondering van visa en de in de artikelen 8 en 15 bedoelde machtigingen tot voorlopig verblijf;

c) inreisvisum : overeenkomstig uit hoofde van artikel 100 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vastgestelde besluiten afgegeven vergunning of genomen beslissing van een Lid-Staat waarbij het een persoon voor wie ter zake van betreding van het grondgebied van die Lid-Staat de visumplicht geldt wordt toegestaan van die Lid-Staat binnen te komen, mits aan de andere inreisvoorwaarden is voldaan;

- d) doorreisvisum : overeenkomstig uit hoofde van artikel 100 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vastgestelde besluiten afgegeven vergunning of genomen beslissing van een Lid-Staat waarbij het een persoon voor wie deze verplichting bij doorreis geldt wordt toegestaan over het grondgebied van die Lid-Staat of door de transitzone van een haven of luchthaven te reizen, mits aan de andere voorwaarden voor doorreis is voldaan; de doorreistijd mag niet meer dan vijf dagen bedragen;
  - e) terugkeervisum : vergunning van een Staat waarbij het een persoon die geen onderdaan is van die Staat en die op het grondgebied van die Staat verblijft, wordt toegestaan om binnen een bepaalde termijn terug te keren zonder over een nieuw inreisvisum van die Staat te hoeven beschikken;
  - f) uniform visum : inreis-, doorreis- of terugkeervisum dat is opgesteld overeenkomstig het in artikel 100 C, lid 3 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bedoelde model en afgegeven volgens de in de artikelen 19 tot en met 22 van deze Overeenkomst vervatte bepalingen;
  - g) kort verblijf : een ononderbroken verblijfsperiode of een periode van achtereenvolgend verblijf op het grondgebied van de Lid-Staten van niet langer dan drie maanden, binnen zes maanden vanaf de datum van de eerste binnenkomst;
  - h) buitengrenzen
    - i) de landgrens van een Lid-Staat die niet aan een andere Lid-Staat grenst, evenals de zee grenzen.
    - ii) de luchthavens en zeehavens, behalve wanneer zij worden beschouwd als een binnengrens in de zin van ter toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap genomen besluiten;
  - i) klein grensverkeer : het verkeer binnen een beperkte geografische zone welke is bepaald in een overeenkomst van een Lid-Staat met een aangrenzende Staat die geen Lid-Staat van de Europese Gemeenschappen is van personen die onder het toepassingsgebied van die overeenkomst vallen en uit dien hoofde en onder bijzondere voorwaarden de externe landgrens van die Lid-Staat mogen overschrijden.
2. De in deze Overeenkomst vervatte bepalingen gelden, tenzij uitdrukkelijk anders is vermeld, voor alle andere personen dan die welke onder het Gemeenschapsrecht vallen.

## TITEL II : ALGEMENE BEGINSELEN

### ARTIKEL 2

#### Overschrijding van de buitengrenzen

1. De buitengrenzen moeten door alle personen worden overschreden via aangewezen doorlaatposten, waar door de Lid-Staten voortdurend controles worden uitgeoefend.
2. Aan het overschrijden van de buitengrenzen buiten de aangewezen doorlaatposten worden door elke Lid-Staat sancties verbonden.
3. Elke Lid-Staat bepaalt de plaats en de voorwaarden van openstelling van de doorlaatposten welke zijn aangewezen voor de overschrijding van zijn buitengrenzen en deelt deze, evenals eventuele latere wijzigingen, mede aan het Secretariaat-generaal van de Raad, dat de andere Lid-Staten hieromtrent inlicht. Overschrijding van de doorlaatposten buiten de openingstijden is niet toegestaan.
4. Overeenkomstig artikel 1, lid 2 zijn de bepalingen van dit artikel eveneens van toepassing op onder het Gemeenschapsrecht vallende personen die de buitengrens van die Staat overschrijden, behoudens andersluidende wettelijke voorschriften van die Staat.
5. De uitzonderingen en specifieke voorschriften voor bijzondere categorieën zeeverkeer bij overschrijding van de buitengrenzen en de nadere bepalingen betreffende klein grensverkeer worden vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst.

### ARTIKEL 3

#### Bewaking van de buitengrenzen

De buitengrenzen buiten de aangewezen doorlaatposten worden doelmatig bewaakt door middel van patrouilles of andere geschikte middelen. De Lid-Staten verbinden zich ertoe een zodanige bewaking van het geheel van hun buitengrenzen te verzekeren dat resultaten van een zelfde doelmatigheid worden verkregen : hun diensten belast met de bewaking plegen hiertoe overleg en werken daartoe samen.

### ARTIKEL 4

#### Controle aan de buitengrenzen

Het overschrijden van de buitengrenzen is onderworpen aan controle van de bevoegde autoriteiten van de betrokken Lid-Staat. Deze controle wordt uitgeoefend overeenkomstig het nationale recht en met inachtneming van het bepaalde in deze Overeenkomst.

## ARTIKEL 5

### Aard van de controle aan de buitengrenzen

1. Bij het overschrijden van de buitengrenzen, zowel bij binnenkomst als bij het verlaten van het grondgebied van de Lid-Staten, dient elke persoon een visuele controle te ondergaan op zodanige wijze dat zijn identiteit aan de hand van zijn reisdocumenten kan worden geverifieerd.
2. Bij binnenkomst dient ten aanzien van personen bovendien te worden gecontroleerd of zij aan de voorwaarden van artikel 7 voldoen. Voorts geldt, overeenkomstig artikel 1, lid 2 voor onder het Gemeenschapsrecht vallende personen die onderdaan zijn van derde landen de in artikel 7, lid 1, sub b) bedoelde voorwaarde indien zij krachtens ter toepassing van artikel 100 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap genomen besluiten verplicht zijn een visum te hebben.
3. De wijze van toepassing van de controles wordt vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst.
4. Bij wijze van uitzondering kunnen sommige controles worden versoepeld, met inachtneming van de voorwaarden die eventueel worden vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst. De controle op het binnenkomend verkeer heeft voorrang boven de controle op het uitgaand verkeer.
5. Onverminderd de controle op de door de reizigers vervoerde bagage en op hun voertuigen overeenkomstig de geldende Gemeenschapsbepalingen, wordt bij de controles van de personen, hun voertuigen en bagage rekening gehouden met de behoeften
  - inzake opsporing en voorkoming van bedreigingen van de openbare orde en veiligheid;
  - inzake bestrijding van illegale immigratie.
6. Bij de uitoefening van deze controles houden de Lid-Staten rekening met de belangen van de andere Lid-Staten.



## ARTIKEL 6

### Specifieke uitvoeringsvoorschriften voor luchthavens

1. De Lid-Staten waarborgen dat reizigers van vluchten uit derde Staten die op intra-vluchten overstappen vooraf, bij binnenkomst op de luchthaven van aankomst van de buitenvlucht, een personencontrole ondergaan. Reizigers van een intra-vlucht die op een vlucht naar derde Staten overstappen dienen vooraf, op de luchthaven van vertrek van de buitenvlucht een personencontrole te ondergaan.
2. Het bepaalde in lid 1 laat regelingen van het Gemeenschapsrecht betreffende bagagecontrole onverlet.
3. De Lid-Staten nemen bovendien de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat
  - reizigers die in een Lid-Staat opstappen op een vlucht afkomstig van een derde Staat en met als bestemming een andere Lid-Staat, op de luchthaven van bestemming van de buitenvlucht dezelfde controles ondergaan als de reizigers die vanuit de derde Staat afkomstig zijn;
  - reizigers die in een Lid-Staat opstappen op een vlucht met als bestemming een derde Staat en die in een andere Lid-Staat uitstappen, op de luchthaven van vertrek van de buitenvlucht dezelfde controles ondergaan als de reizigers die de derde Staat als bestemming hebben;
  - reizigers die in een Lid-Staat opstappen op een vlucht afkomstig van een derde Staat en met als bestemming een derde Staat, en die in een andere Lid-Staat uitstappen, al naargelang zij in een Lid-Staat aankomen of vanuit een Lid-Staat vertrekken, dezelfde controles ondergaan als de reizigers die uit de derde Staat afkomstig zijn of die de derde Staat als bestemming hebben.

### TITEL III

#### WIJZE VAN TOEPASSING VAN DE CONTROLE AAN DE BUITENGRENZEN

#### ARTIKEL 7

##### Controle op niet onder het Gemeenschapsrecht vallende personen

1. Een ieder mag voor een kort verblijf tot het grondgebied van de Lid-Staten worden toegelaten, indien de betrokkene aan de volgende voorwaarden voldoet :
  - a) het kunnen overleggen van een reisdocument dat geldig is als document voor grensoverschrijding; de lijst van die documenten en de kenmerken van die documenten worden vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst;
  - b) in voorkomend geval, het in het bezit zijn van een visum dat geldig is voor de duur van het beoogde verblijf;
  - c) het niet vormen van een bedreiging voor de openbare orde en veiligheid en de internationale betrekkingen van de Lid-Staten, en in het bijzonder niet voorkomen op de gemeenschappelijke lijst als bedoeld in artikel 10;
  - d) het, zo nodig, kunnen overleggen van documenten ter staving van het doel en de omstandigheden van het beoogde verblijf of de voorgenomen doorreis, in het bijzonder van de nodige arbeidsvergunningen indien mag worden aangenomen dat de betrokkene voornemens is te gaan werken;
  - e) het beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het beoogde verblijf of de beoogde doorreis als voor de terugreis naar het land van oorsprong of voor de reis naar een derde land waar de toelating van de betrokkene is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen op legale wijze te verwerven.
2. Een ieder kan voorts de toegang geweigerd worden :
  - a) indien de betrokkene op de nationale lijst van de Lid-Staat waar hij of zij om toegang verzoekt gesignaleerd is als persoon aan wie de toegang dient te worden geweigerd;
  - b) onder alle omstandigheden waarin een onderdaan van een Lid-Staat de toegang tot een andere Lid-Staat kan worden geweigerd.

## ARTIKEL 8

### Overschrijding van de buitengrens door onderdanen van derde Staten die in een Lid-Staat verblijven

1. Een Lid-Staat mag geen visum verlangen van een persoon die toegang tot zijn grondgebied wenst voor een kort verblijf of voor doorreis, op voorwaarde dat die persoon
  - a) voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, met uitzondering van lid 1, sub b), en
  - b) in het bezit is van een door een andere Lid-Staat afgegeven verblijfstitel of machtiging op grond waarvan hij in die Lid-Staat mag verblijven en welke bij binnenkomst nog meer dan vier maanden geldig is.
2. Bij wijze van uitzondering kan lid 1 ook worden toegepast ten aanzien van personen die houder zijn van een door een Lid-Staat afgegeven machtiging tot voorlopig verblijf en van een door deze Lid-Staat afgegeven reisdocument.
3. Onder de uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst vastgestelde voorwaarden nemen de Lid-Staten alle personen aan wie zij een titel of machtiging tot verblijf in de zin van de leden 1 en 2 hebben afgegeven en die op onregelmatige wijze op het grondgebied van een andere Lid-Staat verblijven terug.
4. Bij wijze van uitzondering kan een Lid-Staat om dwingende redenen van nationale veiligheid van het bepaalde in de leden 1 en 2 afwijken, waarbij hij rekening houdt met de belangen van de andere Lid-Staten.

Deze Lid-Staat stelt de andere Lid-Staten op passende wijze in kennis volgens de nadere bepalingen die zijn vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst.

Van deze maatregelen mag gebruik worden gemaakt in de mate waarin en gedurende de termijn waarbinnen dit strikt noodzakelijk is om de in de eerste alinea bedoelde doeleinden te bereiken.

5. Voor de tenuitvoerlegging van dit artikel worden als maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst :
  - de lijst van de in de leden 1 en 2 bedoelde verblijfstitels en machtigingen tot voorlopig verblijf, welke als gelijkwaardig aan een visum worden erkend;
  - de indicatieve lijst van de buitengewone voorwaarden waaronder de autoriteiten van de Lid-Staten de in lid 2 bedoelde machtigingen tot voorlopig verblijf en reisdocumenten als gelijkwaardig aan een visum erkennen opgesteld.

## ARTIKEL 9

### Andere verblijven dan die van korte duur

Personen die een ander verblijf dan een verblijf van korte duur in een Lid-Staat beogen komen de Lid-Staat binnen onder de voorwaarden welk het nationale recht van die Lid-Staat daaraan verbindt. In die gevallen is de toegang beperkt tot het grondgebied van die Lid-Staat.

## TITEL IV

### SIGNALEMENT MET HET OOG OP NIET-TOELATING

#### ARTIKEL 10

##### Lijst van personen aan wie de toegang moet worden geweigerd

1. Aan de hand van de nationale signaleringen wordt uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst een gemeenschappelijke lijst opgesteld van personen aan wie de Lid-Staten de toegang tot hun grondgebied weigeren.
2. Op deze lijst, die steeds wordt bijgewerkt, worden de daartoe door elke Lid-Staat opgegeven personen opgenomen.
3. Het besluit om een persoon op de gemeenschappelijke lijst op te nemen dient te zijn gebaseerd op het risico dat deze persoon voor de openbare orde en veiligheid of de staatsveiligheid van een Lid-Staat kan inhouden. Het stoelt op een door de bevoegde administratieve of gerechtelijke autoriteiten, met inachtneming van de bij de nationale wet vastgestelde procedurevoorschriften, genomen beslissing wegens :
  - hetzij een veroordeling in de betrokken Lid-Staat tot een vrijheidsstraf van ten minste een jaar;
  - hetzij inlichtingen waaruit blijkt dat deze persoon een ernstig misdrijf heeft gepleegd;
  - hetzij gegronde redenen om aan te nemen dat hij van plan is een misdrijf te plegen of dat hij een bedreiging vormt voor de openbare orde en veiligheid of de staatsveiligheid van een Lid-Staat;
  - hetzij een ernstige inbreuk of herhaalde inbreuken op de wetgeving inzake de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen.
4. De wijze waarop de in lid 3 vastgelegde criteria dienen te worden toegepast wordt nader bepaald uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst.

## ARTIKEL 11

### Afgifte van een verblijfstitel

1. Wanneer een persoon die op de gemeenschappelijke lijst van artikel 10 is opgenomen een verblijfstitel aanvraagt, treedt de Lid-Staat bij wie de aanvraag is ingediend voorafgaand in overleg met de Lid-Staat die de betrokkene op de lijst heeft opgenomen en houdt hij rekening met de belangen van die Lid-Staat. De verblijfstitel wordt alleen op goede gronden afgegeven, in het bijzonder op grond van humanitaire overwegingen of wegens internationale verplichtingen.

Indien de verblijfstitel wordt afgegeven, gaat de Lid-Staat die de betrokkene op de gemeenschappelijke lijst heeft opgenomen over tot de intrekking van die opneming.

2. Wanneer blijkt dat een persoon die houder is van een door één van de Lid-Staten afgegeven geldige verblijfstitel op de gemeenschappelijke lijst is opgenomen, plegen de Lid-Staat die de betrokkene op de lijst heeft opgenomen en de Lid-Staat die de verblijfstitel heeft afgegeven onderling overleg ten einde na te gaan of er voldoende grond aanwezig is voor intrekking van de verblijfstitel.

Indien de verblijfstitel niet wordt ingetrokken, gaat de Lid-Staat die de betrokkene op de gemeenschappelijke lijst heeft opgenomen over tot de intrekking van die opneming.

3. De regels voor de toepassing van dit artikel worden vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst.

## ARTIKEL 12

### Weigering tot toelating tot een Lid-Staat

1. Aan personen die niet voldoen aan één van de voorwaarden bedoeld in artikel 7, lid 1 en in artikel 9 moet de toegang tot het grondgebied van de Lid-Staten worden geweigerd.
2. Een Lid-Staat mag echter op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen toegang verlenen aan personen die niet aan deze voorwaarden voldoen. In dat geval dient de toegang te worden beperkt tot het grondgebied van deze Lid-Staat, die, indien de betrokkene op de gemeenschappelijke lijst voorkomt, de andere Lid-Staten daarvan op passende wijze in kennis dient te stellen volgens de procedures die zijn vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst.

## ARTIKEL 13

### Uitwisseling van informatie

1. De uitwisseling van informatie betreffende de op de gemeenschappelijke lijst opgenomen gegevens geschiedt via een geautomatiseerd systeem.
2. De instelling, inrichting en werking van dit geautomatiseerd systeem zal worden geregeld in de overeenkomst tot instelling van het Europees informatiesysteem. Die overeenkomst zal waarborgen bevatten tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.
3. De gemeenschappelijke lijst mag worden geraadpleegd door de bevoegde diensten van de Lid-Staten die, overeenkomstig hun nationale wetgeving, belast zijn met :
  - de behandeling van visumaanvragen;
  - grenscontroles;
  - politiecontroles;
  - de toelating en reglementering van het verblijf van personen die geen onderdaan van één der Lid-Staten zijn.
4. De Lid-Staten delen de Commissie en de andere Lid-Staten mee welke diensten bevoegd zijn op grond van dit artikel de gemeenschappelijke lijst te raadplegen.

## TITEL V

### BEGELEIDENDE MAATREGELEN

#### ARTIKEL 14

##### Aansprakelijkheid van de vervoerders

1. Onverminderd het bepaalde in artikel 27 en in de besluiten die ter toepassing van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap worden genomen verbinden de Lid-Staten zich ertoe in hun nationale wetgeving bepalingen op te nemen met betrekking tot luchtvaartondernemingen en scheepvaartmaatschappijen, alsmede ondernemingen die internationaal vervoer van groepen per autobus verrichten, met uitzondering van het grensverkeer.
2. Deze bepalingen beogen :
  - de vervoerder te verplichten de nodige maatregelen te treffen om zich ervan te vergewissen dat personen die vanuit derde landen worden vervoerd in het bezit zijn van geldige reisdocumenten en van visa, indien vereist, en passende sancties in te voeren ten aanzien van vervoerders die niet aan deze verplichting hebben voldaan;
  - de vervoerder te verplichten om een persoon die na aankomst uit een derde land bij de eerste controle bij binnenkomst op het grondgebied van de Gemeenschap de toegang wordt geweigerd, op verzoek van de controle-autoriteiten onverwijld terug te nemen. De verplichting tot terugname kan tevens inhouden het voor zijn rekening nemen van de kosten van logies van de betrokkene tot aan het moment van zijn vertrek en het terugbrengen van de betrokkene naar de Staat van waaruit hij werd vervoerd, naar de Staat die het paspoort van betrokkene heeft afgegeven of naar iedere andere Staat waar zijn toelating is gewaarborgd.



## ARTIKEL 15

### Onregelmatige overschrijding van een buitengrens

1. Een persoon die op onregelmatige wijze een buitengrens heeft overschreden en geen machtiging heeft tot verblijf, dan wel niet of niet meer voldoet aan de voorwaarden voor verblijf in een Lid-Staat dient in beginsel het grondgebied van de Lid-Staten onverwijld te verlaten, tenzij zijn verblijf geregulariseerd wordt.

Wanneer deze persoon beschikt over een door een andere Lid-Staat afgegeven geldige verblijfstitel of machtiging tot voorlopig verblijf, dient hij zich onverwijld naar het grondgebied van die Lid-Staat te begeven, tenzij hij zich kan begeven naar een ander land waar zijn toelating is gewaarborgd.

2. Indien deze persoon niet vrijwillig vertrekt of wanneer het vermoeden bestaat dat dit vertrek niet zal plaatsvinden of indien zijn onmiddellijke vertrek om redenen van openbare orde of nationale veiligheid geboden is, dient de betrokkene overeenkomstig de nationale wetgeving van de Lid-Staat waar hij werd aangetroffen te worden verwijderd. Deze verwijdering dient plaats te vinden van die Lid-Staat naar het land van herkomst van de betrokkene of naar enig ander land waar zijn toelating mogelijk is, in het bijzonder ingevolge de relevante bepalingen van de tussen de Lid-Staten gesloten terugname-overeenkomsten.
3. De lijst van door de Lid-Staten afgegeven verblijfstitels of machtigingen tot voorlopig verblijf wordt vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst.
4. De Lid-Staten sluiten met elkaar bilaterale overeenkomsten af inzake terugname van personen die niet onder het Gemeenschapsrecht vallen, indien een van hen hierom verzoekt.

## ARTIKEL 16

### Compensatie bij financiële evenwichtsverstoringen

Onder voorbehoud van de uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst vast te stellen passende criteria en praktische regelingen, compenseren de Lid-Staten onderling de verstoringen van het financiële evenwicht die eventueel uit de in artikel 15 bedoelde verplichting tot verwijdering voortvloeien, wanneer deze verwijdering niet op kosten van de betrokken persoon of op kosten van een derde kan geschieden.

## TITEL VI

### BEPALINGEN BETREFFENDE DE VISA

#### ARTIKEL 17

##### Gemeenschappelijk visumbeleid

De Lid-Staten verbinden zich ertoe hun visumbeleid in toenemende mate te harmoniseren, onverminderd de besluiten die uit hoofde van artikel 100 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap worden vastgesteld.

#### ARTIKEL 18

##### Uniform visum

Een Lid-Staat mag geen door zijn eigen autoriteiten afgegeven visum verlangen van een vreemdeling die kort op het grondgebied van die Lid-Staat wenst te verblijven en die in het bezit is van een uniform visum.

## ARTIKEL 19

### Voorwaarden voor afgifte van het uniforme visum

1. Het uniforme visum mag slechts worden afgegeven indien de persoon voldoet aan de in artikel 7, lid 1, met uitzondering van punt b), vastgestelde voorwaarden voor toelating.
2. De afgifte van de uniforme visa vindt plaats op basis van de volgende gemeenschappelijke voorwaarden en criteria :
  - de met het oog op een visumaanvraag overgelegde reisdocumenten dienen op hun regelmatigheid en echtheid te worden gecontroleerd;
  - de uiterste geldigheidsdatum van het reisdocument dient ten minste drie maanden na de op het visum vermelde uiterste datum te vallen, rekening houdend met de gebruiksstermijn daarvan;
  - het reisdocument dient door alle Lid-Staten erkend te zijn;
  - het reisdocument dient voor alle Lid-Staten geldig te zijn;
  - op grond van het reisdocument moet de aanvrager naar zijn land van herkomst kunnen terugkeren of zich naar een derde land kunnen begeven;
  - het bestaan en de geldigheid van de vergunning of het visum voor de terugkeer naar het land van vertrek dient te worden gecontroleerd, indien deze formaliteit door de autoriteiten van het land van vertrek wordt vereist. In voorkomend geval geldt dit ook ten aanzien van de vergunning voor de binnenkomst in een derde land.

## ARTIKEL 20

### Voorafgaand overleg met de centrale autoriteiten

1. Wanneer een Lid-Staat in bepaalde gevallen de afgifte van visa onderwerpt aan een procedure van voorafgaand overleg met zijn centrale autoriteiten en wanneer die Lid-Staat in die gevallen over de afgifte van een uniform visum door een andere Lid-Staat wenst te worden geraadpleegd, mag dat visum alleen worden afgegeven als hierover vooraf met de centrale autoriteiten van de betrokken Lid-Staat overleg is gepleegd en deze geen bezwaren hebben geopperd.

Indien deze autoriteiten niet binnen een uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst vast te stellen termijn hebben geantwoord, worden zij geacht geen bezwaar tegen afgifte van het visum te hebben. Deze termijn bedraagt ten hoogste veertien dagen.

Bij bezwaren of indien het in de eerste alinea bedoelde overleg wegens het spoedeisende karakter van de zaak niet heeft kunnen plaatsvinden, mag alleen een nationaal visum met beperkte territoriale geldigheid worden afgegeven.

2. De voorschriften ter toepassing van dit artikel worden vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst, waarbij in het bijzonder rekening wordt gehouden met de veiligheid van de Lid-Staten; daarin kan in het bijzonder zijn aangegeven in welke gevallen de afgifte van een uniform visum onderworpen dient te zijn aan voorafgaand overleg met de centrale autoriteiten van de Lid-Staat of Lid-Staten die om zulk overleg verzoeken. De bevoegdheid van de Lid-Staten om in andere gevallen voorafgaand overleg met hun eigen centrale autoriteiten te plegen kan niet worden beperkt.

## ARTIKEL 21

### Uniform visum voor verschillende binnenkomsten

1. Het uniforme visum kan voor één of meer binnenkomsten worden afgegeven. De duur van een ononderbroken verblijf of de totale duur van de achtereenvolgende verblijfsperiodes mag niet meer bedragen dan drie maanden in een periode van zes maanden te rekenen vanaf de datum van binnenkomst.
2. De voorwaarden en criteria voor de afgifte van een uniform visum voor verschillende binnenkomsten worden vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst.

## ARTIKEL 22

### Afgifte van het uniforme visum

1. Het uniforme visum wordt afgegeven door de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen van de Lid-Staten en, bij wijze van uitzondering, door andere bij de nationale wetgeving aangewezen autoriteiten.
2. In beginsel is de Lid-Staat die het hoofdreisdoel vormt bevoegd voor de afgifte van het visum. Kan dit doel niet worden vastgesteld, dan is de Lid-Staat van eerste binnenkomst ter zake bevoegd.
3. De wijze van tenuitvoerlegging van de in dit artikel vervatte beginselen wordt vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter toepassing van deze Overeenkomst.

## ARTIKEL 23

### Verlenging van het verblijf

In de loop van een zelfde periode van zes maanden kan een Lid-Staat zo nodig aan een persoon die reeds over een uniform visum beschikt een visum verlenen waarvan de geldigheid is beperkt tot zijn eigen grondgebied.

Het hierboven bepaalde laat evenzeer onverlet dat een Lid-Staat een verblijf van meer dan drie maanden op zijn grondgebied toestaat aan een persoon die over een uniform visum beschikt.

## ARTIKEL 24

### Nationaal visum

1. De Lid-Staten kunnen in de gevallen bedoeld in de artikelen 20, 23 en 25 een visum afgeven dat alleen voor hun eigen grondgebied geldig is.
2. Bovendien kunnen de Lid-Staten, op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen, aan een persoon die niet of slechts ten dele voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, sub a), c), d) en e), een visum afgeven dat alleen voor hun eigen grondgebied geldig is.
3. De Lid-Staat die met toepassing van lid 2 een visum heeft verstrekt stelt de andere Lid-Staten daarvan in kennis, indien de persoon aan wie het visum is verstrekt voorkomt op de gemeenschappelijke lijst of indien de krachtens artikel 20 geraadpleegde Lid-Staat bezwaar heeft gemaakt. Deze kennisgeving geschiedt op de wijze die is vastgesteld uit hoofde van de maatregelen ter uitvoering van deze Overeenkomst op basis van artikel 12, lid 2.
4. De overeenkomstig de leden 1 en lid 2 afgegeven visa bevatten een aparte vermelding en zijn anders uitgevoerd dan het uniforme visum.

## ARTIKEL 25

### Visa voor een lang verblijf

Visa voor een verblijf van meer dan drie maanden zijn nationale visa die door elke Lid-Staat overeenkomstig de eigen wetgeving worden afgegeven.

De afgifte van deze visa is afhankelijk van raadpleging van de gemeenschappelijke lijst.

## TITEL VII

### BEPALINGEN TER UITVOERING VAN DEZE OVEREENKOMST

#### ARTIKEL 26

##### Uitvoeringsmaatregelen

De voor de uitvoering van deze Overeenkomst nodige besluiten worden, behalve die waarin uitdrukkelijk door deze Overeenkomst is voorzien, door de Raad met eenparigheid van stemmen vastgesteld op voorstel van de Commissie of op initiatief van een Lid-Staat.

#### ARTIKEL 27

##### Voorrang van de toepasselijke rechtsregels

1. Het bepaalde in deze Overeenkomst is van toepassing onder voorbehoud van de bepalingen van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, en onverminderd eventueel gunstigere grondwettelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake asiel.
2. Het bepaalde in deze Overeenkomst doet geen afbreuk aan de bepalingen van bilaterale overeenkomsten betreffende klein grensverkeer.

## ARTIKEL 28

### Betrekkingen met derde Staten

1. Een Lid-Staat die het voornemen heeft met een derde Staat met betrekking tot de grenscontroles onderhandelingen te voeren, stelt de overige Lid-Staten en de Commissie daarvan tijdig in kennis.
2. Een Lid-Staat mag zonder voorafgaande instemming van de Raad geen overeenkomsten strekkende tot vereenvoudiging of afschaffing van de grenscontroles met een of meer derde Staten sluiten.

Het bepaalde in dit lid is niet van toepassing op overeenkomsten betreffende klein grensverkeer, voor zover in deze overeenkomsten de nadere bepalingen in acht worden genomen die ter toepassing van artikel 2 zijn vastgesteld en onverminderd het bepaalde in artikel 27, lid 2.

## ARTIKEL 29

### Bevoegdheid van het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen is bevoegd

- bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de uitlegging van de in deze Overeenkomst vervatte bepalingen; de voorwaarden waaronder een beroep kan worden gedaan op het Hof zijn die welke vermeld zijn in de 2e en 3e alinea van artikel 177 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. ;
- op verzoek van een Lid-Staat of van de Commissie een uitspraak te doen over ieder geschil betreffende de uitvoering van deze Overeenkomst.



TITEL VIII

SLOTBEPALINGEN

ARTIKEL 30

Territoriale toepassing

"p.m." (pro memorie)

## TOELICHTING

### 1. Algemeen

Het nieuwe artikel 100C van het Verdrag van Rome legt de Raad de verplichting op vast te stellen van welke derde landen de onderdanen bij het overschrijden van de buitengrenzen van de Gemeenschap in het bezit van een visum moeten zijn. Deze bepaling is midden tussen de verdragsbepalingen betreffende de interne markt geplaatst. De onvermijdelijke conclusie daaruit is dat deze bepaling moet bijdragen tot de totstandkoming van het vrije verkeer van personen binnen de interne markt, zoals beschreven in artikel 7A van het EG-Verdrag (voorheen artikel 8A van het EEG-Verdrag).

In oktober 1986 hebben de Twaalf een intergouvernementele samenwerking tot stand gebracht op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Een van de eerste resultaten van de geleidelijke coördinatie van het visumbeleid van de Lid-Staten was dat door de ministers die bevoegd zijn voor immigratiezaken van een lijst van 50 derde landen werd opgesteld, waarvan de onderdanen in alle Lid-Staten aan een visumplicht onderworpen waren. Dit vond in december 1987 in Kopenhagen plaats. Een gevolg ervan is dat een onderdaan van een van die landen die de twaalf Lid-Staten wenst te bezoeken, tien verschillende visa moet aanvragen (voor de Benelux-Landen volstaat een visum dat door een van deze drie landen is afgegeven). Te beginnen op hun bijeenkomst van juni 1988 te München hebben de ministers de ontwikkelingen met betrekking tot de harmonisatie van het visumbeleid gevolgd en op elk van hun opeenvolgende bijeenkomsten het aantal derde landen genoteerd waarvan de onderdanen voor het betreden van het grondgebied van alle Lid-Staten een visum moesten hebben. Zo constateerden de ministers die bevoegd zijn voor immigratiezaken op hun bijeenkomst van juni 1993 te Kopenhagen dat 73 landen tot die categorie behoorden. Uit de door de Lid-Staten verstrekte gegevens blijkt voorts dat er 19 landen zijn waarvan de onderdanen in geen enkele Lid-Staat aan een visumplicht onderworpen zijn en 92 derde landen waarvan de onderdanen in één tot elf Lid-Staten een visum moeten hebben.

Welke begeleidende maatregelen als noodzakelijk en wenselijk worden beschouwd met het oog op de totstandbrenging van het vrije verkeer van personen, staat beschreven in het "document van Palma", dat op de Europese Raad van Madrid in juni 1989 werd goedgekeurd. Een van de maatregelen die noodzakelijk werden geacht, is een overeenkomst tussen de Lid-Staten over het overschrijden van de buitengrenzen. De harmonisatie van het visumbeleid van de Lid-Staten is een belangrijk onderdeel van de voorgenomen overeenkomst. Behalve dat zij het juridische kader schept voor het aanwijzen van de derde landen waarvan de

onderdanen al dan niet onderworpen zijn aan een visumplicht, voert de niet-ondertekende ontwerp-overeenkomst van 1991 inzake het overschrijden van de buitengrenzen een eenvormig visum in (alsmede de voorwaarden voor het afgeven van een dergelijk visum) en bevat zij bepalingen over visa met een beperkte territoriale geldigheid en over het recht van bepaalde categorieën van onderdanen van derde landen om zich vrij te verplaatsen.

De overeenkomst van 1990 ter uitvoering van het Schengen-Akkoord, die naar verwachting spoedig in werking zal treden, bevat eveneens bepalingen over visa. In artikel 9 van de uitvoeringsovereenkomst is bepaald dat de Overeenkomstsluitende Partijen zich ertoe verbinden een gemeenschappelijke visumregeling in te voeren en hun beleid ter zake te harmoniseren. De negen Schengen-Staten hebben uit hoofde van dat artikel drie lijsten van derde landen opgesteld : een vrij lange lijst van derde landen waarvan de onderdanen een visum nodig hebben om in alle Schengen-Staten binnen te komen; een vrij korte, niet-verbindende "inventaris" van derde landen waarvan de onderdanen in alle Schengen-Staten van de visumplicht dienen te worden vrijgesteld; tenslotte een niet-verbindende "inventaris" van landen waarvan de onderdanen slechts in sommige Schengen-Staten aan een visumplicht zijn onderworpen.

De Commissie heeft bij het opstellen van dit voorstel uiteraard rekening gehouden met al die teksten en er in voorkomend geval elementen aan ontleend.

Voorts dient dit voorstel niet op zichzelf te worden bekeken, maar als een onderdeel van het algemene beleid van de Commissie met het oog op de totstandbrenging van het vrije verkeer van personen, dat mede omvat : de herziene overeenkomst inzake het overschrijden van de buitengrenzen, waarvoor te zamen met deze verordening een voorstel wordt ingediend; een voorstel uit hoofde van artikel 100C, lid 3, betreffende de invoering van een uniform visummodel, dat zal worden ingediend zodra diverse technische problemen, met name in verband met de betrouwbaarheid van gegevens, zijn opgelost; alle andere communautaire instrumenten die noodzakelijk kunnen zijn.

Uit de bewoordingen van artikel 100C, lid 1, blijkt duidelijk dat de Gemeenschap verplicht is de in lid 1 bedoelde maatregelen te nemen en dat de Lid-Staten ter zake niet meer mogen optreden sinds de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Tegelijk moet uit de bewoordingen van lid 3 wel worden afgeleid dat de betrokken maatregel vóór 1996 dient te worden genomen. Vandaar de noodzaak deze maatregel zo spoedig mogelijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht voor te stellen, vooral omdat die inwerkingtreding zelf met bijna een jaar is vertraagd.

In deze ontwerp-verordening is niet bepaald dat haar geldigheidsduur beperkt zou zijn tot de periode vóór 1 januari 1996, vanaf wanneer de Raad krachtens artikel 100C, lid 3, zijn besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen zal nemen. Er is geen reden om een nieuwe verordening vast te stellen enkel en alleen omdat de stemprocedure in de Raad verandert. De verordening zal derhalve na die datum van kracht blijven voor zover geen wijzigingen worden aangebracht volgens de nieuwe procedure.

## 2. Subsidiariteit en evenredigheid

Artikel 100C verleent aan de Gemeenschap een exclusieve bevoegdheid op dit gebied.

In theorie zou deze bepaling door middel van een verordening of een richtlijn ten uitvoer kunnen worden gelegd. De Commissie heeft om tweeërlei redenen de voorkeur gegeven aan een verordening : per definitie kan bij het opstellen van een lijst van landen waarvan de onderdanen aan een visumplicht onderworpen zijn geen keuzemogelijkheid worden gelaten aan de Lid-Staten en het zou zelfs vrij zinloos zijn een dergelijke lijst in nationale rechtsbepalingen "om te zetten"; in bepaalde gevallen dient wellicht snel te worden ingegrepen, zodat de verdraging die met de verwerking van richtlijnen gemoeid is aanleiding zou geven tot ernstige praktische moeilijkheden.

## 3. Artikelsgewijze bespreking

### Artikel 1

Het opstellen van een eenvormige lijst van derde landen waarvan de onderdanen onderworpen zijn aan een visumplicht is het wezenlijke doel van artikel 100C, hetgeen onvermijdelijk meebrengt dat verschillen in de gedragingen van de Lid-Staten ter zake moeten worden weggewerkt. In artikel 100C staat te lezen : "de Raad bepaalt (...) de derde staten waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit moeten zijn van een visum"; dit houdt noodzakelijkerwijs in dat de Raad tevens moet bepalen welke derde landen van een visumplicht zijn vrijgesteld. Het omgekeerde standpunt is met de letter noch met de geest van deze bepaling te verzoenen.

In artikel 1, lid 1, wordt verwezen naar de bijlage, waarin de landen worden opgesomd waarvan de onderdanen aan een visumplicht zijn onderworpen. Gemakshalve zal naar de bijlage worden verwezen als naar de "negatieve lijst".

Idealiter had de Commissie in dit stadium elk derde land willen plaatsen, ofwel op de negatieve lijst, ofwel op een "positieve lijst" van landen waarvan de onderdanen vrijgesteld zijn van elke visumplicht. Dat is duidelijk wat met artikel 100C wordt beoogd. Dit bleek echter onmogelijk wegens het zeer grote aantal derde landen ten aanzien waarvan de houding van de Lid-Staten verschilt en wegens het delicate karakter van de beslissing die ten aanzien van veel van die landen moet worden genomen. De Commissie aanvaardt derhalve dat de Lid-Staten zelf kunnen beslissen of zij al dan niet een visumplicht opleggen aan

onderdanen van derde landen die niet in de lijst voorkomen, mits aan de twee in de considerans genoemde voorwaarden is voldaan, namelijk dat zulks geen aanleiding geeft tot controles die strijdig zijn met artikel 7A van het EG-Verdrag (voorheen artikel 8A van het EEG-Verdrag) en dat een en ander slechts geldt voor een zeer korte periode, waarna elk derde land op de positieve dan wel op de negatieve lijst moet komen. Alleen indien aan deze beide voorwaarden is voldaan, kan een en ander als verenigbaar met het Verdrag worden beschouwd. Deze beginselen zijn neergelegd in artikel 1, lid 2.

Artikel 1, lid 3, heeft ten doel de inachtneming van het beginsel van de doorzichtigheid in bestuurszaken te waarborgen : alle maatregelen die de Lid-Staten uit hoofde van lid 2 nemen, worden in de C-reeks van het Publikatieblad bekendgemaakt.

## Artikel 2

Dit artikel, waarin het beginsel van de wederzijdse erkenning door de Lid-Staten van visa die door de andere Lid-Staten zijn afgegeven wordt neergelegd, is in zekere zin de hoeksteen van dit voorstel. Zoals in het begin van deze toelichting reeds is gezegd, is artikel 100C een interne-marktbepaling, die onder meer ten doel heeft bij te dragen tot de totstandkoming van de in artikel 7A van het Verdrag bedoelde interne markt. Dit brengt noodzakelijkerwijs mee dat het louter opstellen van gemeenschappelijke lijst van derde landen zonder meer volstrekt ontoereikend zou zijn om het door artikel 100C gestelde doel te bereiken. Het doel is veeleer de beëindiging van alle controles op personen aan de binnengrenzen van de Gemeenschap te bespoedigen. Dit is enkel mogelijk op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning.

Dit artikel is evenwel slechts van toepassing op visa die voor de gehele Gemeenschap geldig zijn. Deze kwestie wordt geregeld in de overeenkomst betreffende het overschrijden van de buitengrenzen. Deze voorwaarde werd noodzakelijk geacht omdat van de Lid-Staten niet mag worden verwacht dat zij visa erkennen die door andere Lid-Staten zonder enige vorm van harmonisatie zijn verleend. Anders zouden de Lid-Staten het slachtoffer kunnen worden van misbruiken zoals "visum shopping".

Voorts wordt in de overeenkomst inzake het overschrijden van de buitengrenzen bepaald dat personen die in het bezit zijn van een door een Lid-Staat afgegeven verblijfsvergunning, vrijgesteld zijn van elke visumplicht.

## Artikel 3

In artikel 100C is de term "visum" gebruikt, zodat moet worden aangenomen dat de Raad bevoegd is om deze term overeenkomstig die bepaling te definiëren. Een definitie is noodzakelijk om aan de overige bepalingen van de verordening hun volle uitwerking te geven, zoals in het kader van de werkzaamheden in de Schengen-groep en in de ad hoc-groep immigratie duidelijk is gebleken. Het is echter niet de bedoeling van de Commissie aan dit begrip een nieuwe

omschrijving te geven. De definitie in artikel 3 komt dan ook in grote trekken overeen met die in artikel 1 van de ontwerp-overeenkomst inzake het overschrijden van de buitengrenzen.

In het overgrote merendeel van de Lid-Staten wordt een kort verblijf geacht niet langer dan drie maanden te duren. Dit verklaart waarom dit criterium in artikel 21 van de ontwerp-overeenkomst van 1991 inzake het overschrijden van de buitengrenzen werd gehanteerd. Het eerste streepje van artikel 3 sluit daar dan ook nauw bij aan.

#### Artikel 4

Het eerste lid is een standaardbepaling.

Het tweede lid heeft enkel ten doel te waarborgen dat alle in artikel 1, lid 3, bedoelde gegevens in het Publikatieblad worden bekend gemaakt voordat de nieuwe procedurevoorschriften van de verordening van toepassing worden.

[REDACTED]  
[REDACTED]

Voorstel voor een  
Verordening tot vaststelling van de derde landen waarvan de onderdanen bij  
het overschrijden van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit  
van een visum moeten zijn

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, met name  
artikel 100C,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europese Parlement,

Overwegende dat artikel 100C van het Verdrag de Gemeenschap de verplichting oplegt de derde landen aan te wijzen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit van een visum moeten zijn; dat uit de plaats van dit artikel in het Verdrag blijkt dat het een integrerend onderdeel van de bepalingen betreffende de interne markt vormt;

Overwegende dat het optreden van de Gemeenschap, overeenkomstig de derde alinea van artikel 3B van het Verdrag, niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken; overwegende dat de wederzijdse erkenning door de Lid-Staten van visa die door de andere Lid-Staten zijn afgegeven - welke noodzakelijk is om aan artikel 100C zijn volle uitwerking te geven - een zeer belangrijke begeleidende maatregel is met het oog op de verwezenlijking van het in artikel 7A gestelde doel op het gebied van het vrije verkeer van personen;

Overwegende dat de derde landen dienen te worden ingedeeld volgens hun politieke en economische situatie en volgens hun betrekkingen met de Gemeenschap en de Lid-Staten, waarbij rekening dient te worden gehouden met de graad van harmonisatie die op het niveau van de Lid-Staten is bereikt;

Overwegende dat artikel 100C ten doel heeft de regelgeving en de feitelijke gedragingen van de Lid-Staten in dit verband te harmoniseren; dat onderlinge verschillen tussen de regelgeving en de gedragingen van de Lid-Staten bij wijze van overgangsmaatregel voor een beperkte termijn dienen te worden toegestaan, mits zij geen aanleiding geven tot controles die strijdig zijn met artikel 7A; dat dient te worden bepaald dat deze overgangsregeling op 30 juni 1996 verstrijkt en dat de Raad vóór die datum ten aanzien van elk derde land zal beslissen of voor de onderdanen ervan een visumplicht dient te gelden dan wel of zij daarvan dienen te worden vrijgesteld;

Overwegende dat maatregelen die de Lid-Staten in het kader van deze overgangs- en uitzonderingsregeling nemen, met het oog op een doorzichtige toepassing van de regeling en een tijdige voorlichting van de betrokkenen aan de overige

Lid-Staten en de Commissie ter kennis dienen te worden gebracht; dat deze gegevens om dezelfde redenen ook in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen dienen te worden bekendgemaakt;

Overwegende dat de in artikel 1, lid 3, van deze verordening bedoelde gegevens dienen te worden bekendgemaakt voordat artikel 1, leden 1 en 2, en artikel 2 van toepassing worden; dat het daarom noodzakelijk is de toepassing van die bepalingen uit te stellen tot een maand na de inwerkingtreding van de verordening,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD :

#### Artikel 1

1. Onderdanen van de derde landen die in de bijlage bij deze verordening zijn opgenomen, dienen bij overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten in het bezit van een visum te zijn.
2. Tot 30 juni 1996 beslissen de Lid-Staten zelf of zij al dan niet een visumplicht opleggen aan onderdanen van derde landen die niet in de bijlage zijn opgenomen. Vóór die datum besluit de Raad voor elk van die landen volgens de in artikel 100C beschreven procedure ofwel tot opnemings in de bijlage, ofwel tot vrijstelling van de onderdanen ervan van elke visumplicht.
3. Binnen tien werkdagen na de inwerkingtreding van deze verordening delen de Lid-Staten aan de overige Lid-Staten en de Commissie mede welke maatregelen zij uit hoofde van lid 2 hebben genomen. Alle nieuwe maatregelen uit hoofde van lid 2 dienen eveneens binnen vijf werkdagen te worden medegedeeld. De Commissie maakt de overeenkomstig dit lid medegedeelde gegevens bekend in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

#### Artikel 2

Een Lid-Staat heeft niet het recht een visumplicht op te leggen van een persoon die zijn buitengrenzen wil overschrijden en die houder is van een visum dat door een andere Lid-Staat is afgegeven, wanneer dat visum geldig is voor de gehele Gemeenschap.

#### Artikel 3

In de zin van deze verordening wordt onder een visum verstaan :



elke door een Lid-Staat afgegeven vergunning, die ofwel

- aan een persoon het recht verleent het grondgebied van die Lid-Staat te betreden, mits aan de overige toegangsvoorwaarden is voldaan, en die geldig is voor een verblijf van niet meer dan drie maanden of voor een aantal verblijven met een samengetelde duur van niet meer dan drie maanden binnen een periode van zes maanden die aanvangt op de dag van de eerste binnenkomst, of
- aan een persoon het recht verleent door het grondgebied van die Lid-Staat of de transitzone van een haven of luchthaven te reizen, mits aan de overige voorwaarden voor doorreis is voldaan, of
- aan een persoon die binnen het grondgebied van die Lid-Staat verblijft, het recht verleent binnen een bepaalde periode in het land terug te keren.

#### Artikel 4

Deze verordening treedt in werking op de dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Het bepaalde in artikel 1, leden 1 en 2, en artikel 2 wordt evenwel een maand later van kracht.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke Lid-Staat.

Bijlage\*

|                    |                    |                               |                     |
|--------------------|--------------------|-------------------------------|---------------------|
| Afghanistan        | Grenada            | de Noord-Marianen             | Turkije             |
| Albanië            | Guinee             | Oman                          | Tuvalu              |
| Algerije           | Guinee-Bissau      | Pakistan                      | Oeganda             |
| Angola             | Equatoriaal-Guinee | Papoea-Nieuw-Guinea           | Oekraïne            |
| Antigua en Barbuda | Guyana             | Filippijnen                   | Verenigde Arabische |
| Armenië            | Haïti              | Qatar                         | Emiraten            |
| Azerbeidzjan       | India              | Roemenië                      | Oezbekistan         |
| Bahama's           | Indonesië          | Rusland                       | Vanuatu             |
| Bahrein            | Iran               | Rwanda                        | Viëtnam             |
| Bangladesh         | Irak               | St.Christoffer en             | Jemen               |
| Barbados           | Ivoorkust          | Nevis                         | Zaire               |
| Wit-Rusland        | Jordanië           | St.Vincent en de              | Zambia              |
| Belize             | Kazachstan         | Grenadinen                    | Zimbabwe            |
| Benin              | Kirgizië           | St. Lucia                     |                     |
| Bhoetan            | Kiribati           | West-Samoa                    |                     |
| Botswana           | Noord-Korea        | Sao Tomé en Principe          |                     |
| Bulgarije          | Koeweit            | Saoedi-Arabië                 |                     |
| Burkina Faso       | Laos               | Senegal                       |                     |
| Boeroendi          | Lesotho            | Seychellen                    |                     |
| Kambodja           | Libanon            | Sierra Leone                  |                     |
| Kameroen           | Liberia            | Salomonseilanden              |                     |
| Kaapverdië         | Libië              | Somalië                       |                     |
| Centraalafrikaanse | Madagascar         | Zuid-Afrika                   |                     |
| Republiek          |                    |                               |                     |
| Tsjaad             | Maldiven           | Soedan                        |                     |
| China              | Mali               | Sri Lanka                     |                     |
| Comoren            | Marokko            | Suriname                      |                     |
| Kongo              | Marshall-eilanden  | Swaziland                     |                     |
| Cuba               | Mauritius          | Syrië                         |                     |
| Djibouti           | Mauretanië         | Taiwan                        |                     |
| Dominica           | Micronesië         | Tadzjikistan                  |                     |
| Dominicaanse       | Moldavië           | Tanzania                      |                     |
| Republiek          |                    |                               |                     |
| Egypte             | Mongolië           | Thailand                      |                     |
| Eritrea            | Mozambique         | Togo                          |                     |
| Ethiopië           | Myanmar            | Tonga                         |                     |
| Fidji-eilanden     | Namibië            | Trinidad en Tobago            |                     |
| Gabon              | Nauroe             | Mandaatgebied van de          |                     |
| Gambia             | Nepal              | Stille-Zuidzeelanden (Palaoe) |                     |
| Georgië            | Niger              | Tunesië                       |                     |
| Ghana              | Nigeria            | Turkmenistan                  |                     |

\* Deze lijst laat de positie van de Europese Gemeenschap of haar Lid-Staten ten aanzien van de internationale status van de vermelde landen en de betrekkingen die zij met deze landen onderhouden onverlet.

ISSN 0254-1513

COM(93) 684 def.

# DOCUMENTEN

NL

01 06 11

---

Catalogusnummer : CB-CO-93-737-NL-C

ISBN 92-77-63034-5

---

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg