

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1591

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening voor het markttoezicht op producten (Kamerstuk 22 112, nr. 1590)

Fiche 2: Verordeningen «slimme grenzen»

Fiche 3: Verslag handels- en investeringsbelemmeringen 2013 (Kamerstuk 22 112, nr. 1592)

Fiche 4: Europees Parlement-voorstel voor besluit over samenstelling Europees Parlement met het oog op de verkiezingen van 2014 (Kamerstuk 22 112, nr. 1593)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordeningen «slimme grenzen»

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

- Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de inrichting van een Europees in- en uitreisysteem voor derdelanders
- Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de inrichting van een programma voor geregistreerde reizigers;
- Voorstel voor wijziging van de Schengengrenscodex (Verordening 562/2006) wat betreft het gebruik van het Europees in- en uitreisysteem (EES) en programma voor geregistreerde reizigers (RTP).

Datum ontvangst Commissiedocumenten

27 februari 2013

Nr. Commissiedocumenten

COM(2013) 95

COM(2013) 97

COM(2013) 96

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202432

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202433

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202434

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 47 final

SWD(2013) 48 final (samenvatting)

SWD(2013) 50

SWD(2013) 51 (samenvatting)

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

EES en RTP: artikel 74 en 77(2) b en d VWEU

Wijziging Schengengrenscodex: artikel 77 (2) VWEU.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheidsbeslissing in de Raad, medebeslissing van het Europees Parlement)

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De voorstellen bevatten de volgende mogelijkheden voor delegatie en uitvoering:

- Uitvoeringshandelingen (comitologie): artikel 42 van het voorstel EES en artikel 57 van het RTP voorstel maken uitvoering door de Commissie mogelijk in samenwerking met een comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten volgens de onderzoeksprocedure van artikel 5 van de comitologieverordening (Verordening (EU) nr. 182/2011). Het betreft de onderzoeksprocedure waar het comité een besluit van de Commissie eventueel kan tegenhouden. Uitwerking door middel van deze procedure is mogelijk voor artikel 23 van het EES voorstel en artikel 37 van het RTP voorstel. Het gaat

- daar om uitvoeringsmaatregelen voor de ontwikkeling en technische specificaties met betrekking tot het EES resp. RTP systeem.
- Delegation: het RTP voorstel bevat de mogelijkheid voor de Commissie om via gedelegeerde handelingen de bijlagen van de verordening aan te passen (artikel 58). De bijlagen bevatten standaardformulieren, lijsten van benodigde documenten, bepaling van de hoogte van de leges, en criteria voor de jaarlijkse statistieken die lidstaten dienen aan te leveren.

2. Samenvatting BNC-fiche

De voorstellen zijn onderdeel van het zogenaamde «limme grenzen» wetgevingspakket en aangekondigd in de Mededeling «De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie» van 13 februari 2008 (COM 2008/69) en de Mededeling «Slimme grensopties en de te volgen weg» van 25 oktober 2011 (COM 2011/680). Met dit wetgevingspakket wordt beoogd het Europese buitengrensbeheer te verbeteren en de grenspassage te versnellen.

Het eerste voorstel betreft een verordening voor de instelling van een Europees in- en uitreisstelsel (hierna: EES) met als hoofddoel bestrijding van illegale immigratie. Door een elektronische registratie van onderdanen van derde landen bij de in- en uitreis, wordt het stempelen van reisdocumenten overbodig. In een elektronische database kunnen naam, reisdocument, visa informatie, datum, de plaats van binnenkomst en de duur van het toegestane (legaal) verblijf worden geregistreerd ten behoeve van grenscontrole- visa- en immigratieautoriteiten. Ook kunnen de biometrische gegevens (vingerafdrukken) van derdelanders worden verzameld. Met het EES kan beter worden nagegaan of derdelanders aan de toegangsvoorwaarden voldoen. Daarnaast wordt met het systeem het aantal derdelanders inzichtelijker die weliswaar legaal inreizen, maar vervolgens langer in het Schengengebied blijven dan is toegestaan. De toegestane verblijfsduur wordt elektronisch in plaats van handmatig berekend. Tot op heden gebeurt deze controle met behulp van stempels in het paspoort. Op basis van de informatie van het systeem kan de identiteit van mogelijke «overstayers» worden vastgesteld. Hierdoor kan het toezicht in het Schengengebied worden versterkt.

Samen met het EES presenteert de Commissie een Verordening voor de instelling van een EU-programma voor geregistreerde reizigers. De invoering van een programma voor geregistreerde reizigers (Registered Travellers Programme, hierna RT-programma) heeft als doel de grenspassage te versnellen en tegelijkertijd de veiligheid te waarborgen door invoering van een «grensbeheer op maat» systematiek met betrekking tot derdelanders. Het RT programma biedt onderdanen van derde landen namelijk de mogelijkheid gebruik te maken van automatische grenscontroles voor een vlottere toegang tot het Schengengebied. Voor vooraf geregistreerde en gescreende reizigers wordt het op die manier mogelijk gemaakt om versneld de grens te passeren door middel van automatische grenspassage. Voor het grensbeheer heeft dit als voordeel dat men efficiënter en gericht kan omgaan met almaar grotere passagierstromen.

Voor de implementatie van deze wetgevingsvoorstellen is een aanpassing van de Schengengrenscodes nodig. De wijziging van de Schengengrenscodes vormt het derde onderdeel van het betreffende wetgevingspakket.

• *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*
De Europese Commissie kiest de volgende rechtsbases voor haar voorstellen:

EES en RT programma: artikel 74 en 77(2) b en d VWEU
Wijziging Schengengrenscodes: artikel 77 (2) VWEU.
Dit is volgens het kabinet voor deze voorstellen de juiste rechtsbasis.

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld tegen de achtergrond van de Europese afspraken met betrekking tot vrij personenverkeer en de samenwerking in het kader van «Schengen». De totstandkoming van een Europees breed in- en uitreisstelsel en Europees «registered traveller» programma kunnen niet worden gerealiseerd door de lidstaten afzonderlijk. Het kabinet onderschrijft dat afspraken hierover op Europees niveau moeten worden gemaakt.

De proportionaliteit van de voorstellen wordt deels positief en deels negatief beoordeeld. Het kabinet is positief naar de voorstellen in onderlinge samenhang de mobiliteit van de reizigers kunnen bevorderen. Hoewel voor beide voorstellen een impact assessment is opgesteld, is het kabinet kritisch over de verhouding van kosten en baten van beide voorstellen. Dit betreft met name het voorstel voor een in- en uitreisstelsel. Het kabinet heeft een aantal kritische vragen over de uitvoeringsaspecten in relatie tot de kosten.

• *Implicaties/risico's/kansen*

Het doel van een EU-breed in- en uitreisstelsel is om illegale immigratie in de EU beter te kunnen tegengaan. Door een dergelijk stelsel zal het immers duidelijk zijn of personen die voor tijdelijk verblijf zijn ingereisd, de EU ook daadwerkelijk hebben verlaten. Met het stelsel kan van alle legaal ingereisd derdelanders die na hun legaal verblijf illegaal in het Schengengebied blijven, aan de hand van de geregistreerde gegevens de identiteit worden vastgesteld. Hierdoor kan het toezicht in de Europese Unie worden versterkt. Op basis van dit stelsel kunnen de lidstaten de capaciteit van de toezichthoudende diensten effectiever en doelmatiger (gericht) inzetten om illegaal verblijf tegen te gaan. Het is in relatie tot de kosten van belang dat het EES een duidelijke meerwaarde heeft in de bestrijding van illegale grensoverschrijding en illegaal verblijf. Het Europees RTP kan bonafide reizigers faciliteren, wat kan leiden tot efficiëntere afhandeling van de verschillende passagiersstromen, waarbij er meer tijd beschikbaar komt voor de reiziger met een hoog risico. Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van de EU als reisbestemming en kan aldus van economisch belang zijn.

Daarnaast is het van belang dat de privacyaspecten in beide voorstellen goed worden geborgd en duidelijk worden uitgewerkt.

• *Nederlandse positie*

Het kabinet neemt met interesse kennis van de voorstellen. Het kabinet hecht aan een effectief en efficiënt grenstoezichtproces aan de buitengrenzen van de EU dat ten goede komt aan de mobiliteit van de bonafide reizigers, illegale immigratie tegengaat en maximaal bijdraagt aan de veiligheid van Nederland en het Schengengebied. De voorstellen sluiten aan op ambities van dit kabinet om meer zicht te krijgen op de stromen van derdelanders die de Unie in- en uitreizen dan wel de vrije termijn overschrijden.

Het kabinet is voorstander van het differentiëren van passagierstromen en van het inrichten van automatische grenspassages. Hierdoor kan de focus worden gelegd op passagiers met een hoog risico en anderzijds kan de grenspassage van van tevoren geregistreerde passagiers met een laag risico worden gefaciliteerd, wat weer een positieve uitwerking heeft op de aantrekkelijkheid van Europa (en Nederland/Schiphol in het bijzonder) als zakelijke en toeristische bestemming. Hiertoe heeft het kabinet maatregelen genomen om het grenscontroleproces op Schiphol efficiënter in te

richten, waaronder de mogelijkheid van automatische grenspassage voor EU-burgers op Schiphol en Registered Travellers-programma's (RTP).

De voorstellen van de Commissie sluiten aan op deze nationale maatregelen en worden door het kabinet daarom in algemene zin ondersteund. Het kabinet heeft wel een aantal vragen over de uitvoering in verhouding tot de kosten voor de lidstaten.

In dit verband zouden de beheerskosten/exploitatiekosten voor de lidstaten nader moeten worden uitgewerkt. Uit de voorstellen blijkt niet duidelijk wat precies de kosten voor de lidstaten zullen zijn en wat het aan besparingen oplevert. Het kabinet ondersteunt het voorstel van de Commissie dat met de invoering van een EES de stempelplicht wordt afgeschaft. Het kabinet is van mening dat afschaffing van de stempelplicht van belang is bij de ontwikkeling van een RTP en automatische grenspassage.

Het kabinet zal kritisch toetsen of de huidige voorstellen ook daadwerkelijk het effect zullen hebben dat de mobiliteit van de reizigers wordt bevorderd. Voor het passeren van de grens moet er mogelijk een aantal extra administratieve handelingen worden verricht. In plaats van het stempelen moeten de gegevens van de reizigers door de grenswachters in het systeem worden geregistreerd. De wijze waarop dit zal plaatsvinden, blijkt niet duidelijk uit het voorstel EES. Daarnaast vindt het kabinet dat grenspassage voor RT passagiers effectiever moet worden ingericht. Voorts zal een EES veel informatie opleveren over illegale immigratie van personen die de toegestane verblijfsduur hebben overschreden. Het kabinet ondersteunt het standpunt van de Commissie dat een in- en uitreisysteem een belangrijk instrument is om illegale immigratie en migratiecriminaliteit tegen te gaan. Het kabinet meent dat het in- en uitreisysteem een meerwaarde heeft als het passende handhavingsmaatregelen mogelijk maakt bij de melding dat een vreemdeling niet meer rechtmatig in de EU verblijft. Alleen dan heeft een in- en uitreisysteem een meerwaarde en kan het ook de beoogde werking hebben ter bestrijding van illegale immigratie en illegaal verblijf, inclusief migratiecriminaliteit. Wat dat laatste betreft, is het kabinet van mening dat een EU EES een meerwaarde kan hebben voor de handhaving en het terugkeerproces. Voor de bestrijding van grensoverschrijdende migratiecriminaliteit (mensensmokkel en mensenhandel) zou het systeem ook onder strikte voorwaarden toegankelijk moeten zijn voor de rechtshandhaving.

Gegevensbescherming

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Commissie dat beide systemen de grondrechten van alle reizigers moeten eerbiedigen, waaronder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het kabinet hecht daarom veel waarde aan waarborgen in de voorstellen met betrekking tot privacy. Het kabinet is dan ook positief over de rol van de Europese en nationale toezichthouder van gegevensbescherming bij de uitwerking en de implementatie van de voorstellen.

3. Samenvatting voorstel

• Inhoud voorstel

De voorstellen zijn onderdeel van het zogenaamde «slimme grenzen» wetgevingspakket en aangekondigd in de Mededeling «De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie» van 13 februari 2008 (COM 2008/69) en de Mededeling «Slimme grensopties en de te volgen weg» van 25 oktober 2011 (COM 2011/680). Met dit wetgevingspakket wordt beoogd het Europese buitengrensbeheer te verbeteren en de grenspassage te versnellen.

Het eerste voorstel betreft een verordening voor de instelling van een Europees in- en uitreisstelsel (hierna: EES) met als hoofddoel bestrijding van illegale immigratie. Door een elektronische registratie van onderdanen van derde landen bij de in- en uitreis, wordt het stempelen van reisdocumenten overbodig. In een elektronische database kunnen naam, reisdocument, visa informatie, datum, de plaats van binnenkomst en de duur van het toegestane (legaal) verblijf worden geregistreerd ten behoeve van grenscontrole-, visa- en immigratieautoriteiten. In sommige gevallen kunnen eveneens biometrische gegevens (vingerafdrukken) worden verzameld. Met het EES kan beter worden nagegaan of derdelanders aan de toegangsvoorwaarden voldoen. De toegestane verblijfsduur wordt elektronisch in plaats van handmatig berekend en nationale autoriteiten worden gewaarschuwd als de toegestane verblijfsduur is verstreken en er geen uitreis is geregistreerd. Tot op heden gebeurt deze controle met behulp van stempels in het paspoort. Op deze manier kunnen mensen die langer in het Schengengebied verblijven dan is toegestaan makkelijker getraceerd worden.

Samen met het EES presenteert de Commissie daarnaast een Verordening voor de instelling van een EU-programma voor geregistreeerde reizigers. De invoering van een programma voor geregistreeerde reizigers (Registered Travellers Programme, hierna RT-programma) heeft als doel het grensbeheer te versnellen en tegelijkertijd de veiligheid te waarborgen door invoering van een «grensbeheer op maat» systematiek met betrekking tot derdelanders. Het RT programma biedt onderdanen van derde landen namelijk de mogelijkheid gebruik te maken van automatische grenscontroles voor een vlottere toegang tot de EU. Voor vooraf geregistreeerde en gescreende reizigers wordt het op die manier mogelijk gemaakt om versneld de grens te passeren door middel van automatische grenspassage. Voor het grensbeheer heeft dit als voordeel dat men efficiënter en gericht kan omgaan met almaar grotere passagiersstromen. Volgens het voorstel kan het RT-programma betrekking hebben op derdelanders die regelmatig naar de EU reizen, zoals zakenlieden, ambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en onderzoekers.

Voor de implementatie van deze wetgevingsvoorstellen is tot slot een aanpassing van de Schengengrenscodes nodig. Zo moeten er aanvullende definities van een EES, RTP en voor geregistreeerde reizigers als automatische grenspassage in de Schengengrenscodes worden opgenomen. Daarnaast moet de huidige stempelplicht worden vervangen door de elektronische registratie en verificatie van gegevens in de EES. Ook de verplichting om te controleren of een persoon toegang is verleend tot de RTP is onderdeel van de aanpassing van de Schengengrenscodes. De wijziging van de Schengengrenscodes vormt het derde onderdeel van het betreffende wetgevingspakket.

• *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft voor beide voorstellen een impact assessment uitgevoerd. Bij de beoordeling van de effecten van het voorstel EES en RTP is gebleken dat er te weinig gegevens beschikbaar zijn, waardoor het met name moeilijk is de doeltreffendheid van de voorstellen te beoordelen. Het kabinet is kritisch over de verhouding van kosten en baten van beide voorstellen. Het kabinet heeft een aantal kritische vragen over de uitvoeringsaspecten in relatie tot de kosten en wat de voorstellen aan besparingen voor de lidstaten zullen opleveren.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU voor wat betreft EES en RTP op artikel 74 en 77(2) b en d VWEU. Gelet op het element van administratieve samenwerking tussen de diensten van de lidstaten is het passend om artikel 74 te combineren met artikel 77 VWEU, dat ziet op controle van de buitengrens. Hierbij is gekozen om de gewone wetgevingsprocedure te volgen, zoals artikel 77 (2) VWEU voorschrijft. Dit is volgens het kabinet de juiste keuze, omdat hiermee de rechten van het Europees Parlement gerespecteerd worden. De wijziging van de Schengengrenscore is gebaseerd op artikel 77 (2) VWEU. Dit is volgens het kabinet de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld tegen de achtergrond van de Europese afspraken met betrekking tot vrij personenverkeer en de samenwerking in het kader van «Schengen». De totstandkoming van een Europees breed in- en uitreisstelsel en Europees registered traveller programma kunnen niet worden gerealiseerd door de lidstaten afzonderlijk. Het kabinet erkent dat afspraken hierover op Europees niveau moeten worden gemaakt. De bevordering van de mobiliteit en beheersbaar migratiebeleid op Europees niveau is ook een belang van Nederland en kan niet adequaat op nationaal niveau bereikt worden.

De proportionaliteit van de voorstellen wordt positief en deels negatief beoordeeld. Het kabinet is positief waar de voorstellen in onderlinge samenhang de mobiliteit van de reizigers kunnen bevorderen. Hoewel voor beide voorstellen een impact assessment is opgesteld, is het kabinet kritisch over de verhouding van kosten en baten van beide voorstellen. Het kabinet heeft een aantal kritische vragen over de uitvoeringsaspecten in relatie tot de kosten.

Gelet op de hoge kosten voor de ontwikkeling en onderhoud van een EES meent het kabinet dat met name de noodzakelijkheid van een Europees in- en uitreisstelsel duidelijker moet zijn aangetoond. Het kabinet acht het van belang het EES niet alleen een registratiesysteem is, maar dat de informatie ook vervolgens kan worden gebruikt voor de handhaving en het terugkeerproces. Ook de relaties met andere systemen zoals EU VIS, API, SIS en Eurodac moeten worden meegenomen. Alleen dan heeft een in- en uitreisstelsel een meerwaarde. Met de geregistreerde gegevens kan illegale immigratie en illegaal verblijf worden bestreden, kunnen «overstayers» beter worden geïdentificeerd en deze informatie kan vervolgens worden gebruikt voor de handhaving en het terugkeerproces. Voor de bestrijding van grensoverschrijdende migratiecriminaliteit (mensensmokkel en mensenhandel) zou het systeem ook onder strikte voorwaarden toegankelijk moeten zijn voor de rechtshandhaving.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

De voorstellen bevatten een aantal mogelijkheden voor delegatie en uitvoering zoals onder 1c uiteengezet. Het kabinet oordeelt in zijn algemeenheid positief over de voorstellen daar waar het gaat om uitvoeringsmaatregelen voor de ontwikkeling en technische specificaties met betrekking tot het EES respectievelijk RTP, de onderzoeksprocedure is hier op zijn plaats. Wel zal het kabinet aandringen op een zo specifiek mogelijke bevoegdheidsverlening aan de Europese Commissie zodat vooraf duidelijk is wat wel en niet aan de Europese Commissie wordt overgelaten. Hierbij speelt eveneens dat wezenlijke privacy waarborgen in de Verordeningen zelf moeten worden opgenomen. Ook ten aanzien van

de delegatiebepalingen oordeelt het kabinet in beginsel positief. Het is naar oordeel van het kabinet juist dat bijlagen van een basisbesluit via gedelegeerde handelingen worden aangepast. Ook hier zal het kabinet er op toezien dat essentiële elementen van de voorstellen in de Verordeningen zelf staan.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het kabinet is van mening dat de eventuele financiële gevolgen van de voorstellen voor de EU-begroting moeten passen binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. De totale kosten van de ontwikkeling van een EU in- en uitreisstelsel en een EU RTP worden door de Commissie geraamd op 1,1 miljard euro. Het gaat hier om kosten over een periode van acht jaar, bestaande uit ontwikkeling- en beheerskosten van de systemen. In het Meerjarig Financieel Kader (MFK) is in het interne veiligheidsfonds (ISF) 1,1 miljard euro gereserveerd voor de hierboven genoemde kosten. De voorstellen moeten ook een kostenbesparing opleveren voor de lidstaten. Er wordt uitgegaan van een kostenbesparing per jaar van ongeveer 250 miljoen euro voor alle lidstaten gezamenlijk.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Na acht jaar zullen de operationele kosten van de systemen (EES en RT) voor rekening komen van de lidstaten zelf. Voor de nationale financiële consequenties die uit de beleidsvoorstellen voortvloeien, dienen de budgettaire gevolgen te worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels met betrekking tot budgetdiscipline.

Het kabinet vindt de financiële implicaties van de voorstellen voor de lidstaten nog onvoldoende helder. Het kabinet acht het wenselijk dat dit nader wordt onderzocht.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

De derdelander moet voor deelname aan een EU-RTP programma leges betalen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

De voorstellen brengen naar verwachting bestuurslasten voor de lidstaten met zich mee. Zo moeten de grensambtenaren de gegevens van de reizigers registeren in het in- en uitreisstelsel. Daar staat naar verwachting een efficiencywinst vanwege het geautomatiseerde proces tegenover. Daarnaast heeft iedere reiziger het recht te vernemen welke gegevens over hem in het EES zijn opgeslagen en welke lidstaat deze gegevens aan het EES heeft doorgegeven. Deze verzoeken moeten door de lidstaten worden geregistreerd. Ten aanzien van het voorstel voor een EU-RTP moet een bezwaarprocedure worden ingericht. De inzet van het kabinet zal zijn dat deze procedure zorgvuldig en eenvoudig wordt ingericht.

De gevolgen voor de regeldruk lijken vooral groot voor de overheidsprofessionals. Het kabinet probeert ook voor deze groep de regeldruk te verminderen, en vraagt daarom aandacht voor een zo lastenarm mogelijk invulling/uitwerking van de voorstellen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De verordeningen zijn verbindend in al hun onderdelen en zijn rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig het VWEU. Deze verordeningen kunnen niettemin nopen tot aanpassing van de nationale wetgeving (waarbij wetgeving, die niet strookt met de verordeningen of vrijwel gelijklopend daaraan is, moet worden geschrapt of daarmee in overeenstemming gebracht) dan wel tot het uitvaardigen van nationale maatregelen die het nuttig effect van de verordeningen in de lidstaten moeten waarborgen. Er is momenteel bijvoorbeeld geen grondslag in Nederlandse wet- en regelgeving om biometrische gegevens van vreemdelingen te verzamelen en te verwerken ten behoeve van grensbeheer. Daarnaast zullen ook de voor de uitvoering van het RTP en EES bevoegde nationale autoriteiten moeten worden aangewezen. Verder is aandacht nodig voor de samenhang van deze verordeningen met andere EU-wetgeving op het terrein van grensbeheer en passagiersgegevens, zoals de API-richtlijn (richtlijn 2004/82/EG, PbEU L 261/24), de EU-VISverordening en SIS.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordeningen voor een EU in- en uitreisysteem als een EU RTP treden in werking op de achtentwintigste dag volgend op die van bekendmaking in het publicatieblad van de Europese Unie. De voorstellen treden voor een deel direct (20 dagen na publicatie) in werking. Inwerkingtreding is voor het andere deel gekoppeld aan completering van de benodigde ICT systemen en andere voorzieningen. Het kabinet zal erop aandringen dat deze inwerkingtredingdata goed op elkaar aansluiten en realistische implementatietermijnen inhouden, zowel als het gaat om de benodigde nationale regelgevende activiteiten als uitvoeringsvoorzieningen. Het kabinet zal daarbij aandringen op realistische nationale uitvoeringstermijnen.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel voor de verordening voor een EURTP wordt drie jaar na het operationeel worden daarvan, geëvalueerd door de Europese Commissie. Vervolgens zal de Commissie elke vier jaar een evaluatie uitvoeren naar de impact van de ontwikkeling van een EU-RTP. Het voorstel voor de verordening voor een EU in- en uitreisysteem wordt twee jaar na het operationeel worden geëvalueerd door de Europese Commissie. Vervolgens zal de Commissie elke vier jaar een evaluatie uitvoeren naar de impact van de ontwikkeling van een EU in- en uitreisysteem. Bij de eerste evaluatie zal uitdrukkelijk aandacht zijn voor de vraag of handhavingautoriteiten toegang moeten krijgen tot het systeem en hoe lang de gegevens bewaard moeten worden.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De ontwikkeling en implementatie van een EU in- en uitreisysteem evenals van een EU-RTP zullen grote investeringen in techniek, infrastructuur als personeel vergen. De exacte uitvoeringsconsequenties voor de lidstaten laten zich op dit moment niet goed schatten. Het kabinet meent dat deze nader moeten worden onderzocht.

b) Handhaafbaarheid

Dit geldt ook voor de handhaving. Met name de handhaving van het voorstel in de RTP-Verordening waarin nu een bezwaarprocedure mogelijk is zal een grote impact op de lidstaten hebben.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Ontwikkelingslanden zijn derde landen. Voor alle derde landen zijn de implicaties van deze voorstellen gelijk.

9. Nederlandse positie

Het kabinet neemt met interesse kennis van de voorstellen. Het kabinet hecht aan een effectief en efficiënt grenstoezichtproces aan de buitengrenzen van de EU dat ten goede komt aan de mobiliteit van bonafide reizigers, illegale immigratie tegengaat en maximaal bijdraagt aan de veiligheid van het Schengengebied. De voorstellen sluiten aan op ambities van dit kabinet om meer zicht te krijgen op de stromen van derde landers die de Unie in- en uitreizen, dan wel de vrije termijn overschrijden. Het kabinet is voorstander van het differentiëren van passagiersstromen en van het inrichten van automatische grenspassages. Hierdoor kan de focus worden gelegd op passagiers met een hoog risico en anderzijds kan de grenspassage van passagiers met een laag risico worden gefaciliteerd, hetgeen weer een positieve uitwerking heeft op de aantrekkelijkheid van Europa (en Nederland/Schiphol in het bijzonder) als zakelijke en toeristische bestemming. Hiertoe heeft het kabinet reeds maatregelen genomen om het grenscontroleproces op Schiphol efficiënter in te richten, zo is er automatische grenspassage voor EU-burgers op Schiphol geplaatst. Daarnaast zijn er in Nederland verschillende Registered Travellers-programma's (RTP) ontwikkeld.

Gelet op de hoge kosten voor de ontwikkeling en onderhoud van een EES acht het kabinet het van belang dat de kosten die voor rekening van de lidstaten komen, nader moeten worden onderzocht. Het kabinet ondersteunt het voorstel van de Commissie dat met de invoering van een EES de stempelplicht wordt afgeschaft. Het kabinet is van mening dat een afschaffing van de stempelplicht van belang is bij de ontwikkeling van een RTP en automatische grenspassage. Voorts zal een EES veel digitaal beschikbare informatie opleveren over illegale migratie (na legale binnenkomst: de zogenaamde overstayers). Het is voor het kabinet van belang dat een EES het mogelijk maakt dat passende handhavingmaatregelen worden getroffen bij de melding dat een vreemdeling niet rechtmatig in de EU verblijft. Alleen dan heeft een in- en uitreisysteem een meerwaarde en kan het ook de beoogde werking hebben ter bestrijding van illegale immigratie en illegaal verblijf, inclusief migratiecriminaliteit. Het kabinet is van mening dat een EU-EES een meerwaarde kan hebben voor de handhaving en het terugkeerproces. Met de geregistreerde gegevens kunnen «overstayers» beter worden geïdentificeerd en deze informatie kan vervolgens worden gebruikt voor het terugkeerproces.

In het voorstel voor een EES is niet voorzien in de toegang voor rechtshandhavingautoriteiten. In de toelichting op het voorstel staat dat bij de eerste evaluatie na drie jaar nadrukkelijk zal worden bekeken of deze toegang in de verordening geregeld moet worden. Het kabinet is van mening dat het EES onder strikte voorwaarden toegankelijk moet zijn voor rechtshandhavingautoriteiten. Het kabinet meent dat dit onderwerp gelijk aan de EU VIS Verordening en/of Eurodac verordening kan worden geregeld.

De voorstellen vereisen op verschillende onderdelen een grondige administratie door de autoriteiten in de lidstaten. In dit verband vraagt het kabinet zich af of er voldoende rekening is gehouden met de uitvoeringsaspecten zowel op nationaal als Europees niveau van de administratieve bezwaarprocedure ten aanzien van de weigering van de toegang tot een EU RTP. Het kabinet zal tijdens het onderhandelingsproces hierover kritische vragen stellen.

Gegevensbescherming

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Commissie dat beide systemen de grondrechten van alle reizigers moeten eerbiedigen, waaronder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het kabinet is dan ook positief over de rol van de Europese toezichthouder van gegevensbescherming bij de uitwerking en de implementatie van de voorstellen. Voor het kabinet is het van groot belang dat voldoende waarborgen worden gerealiseerd voor de bescherming van de privacy en dataprotectie van de passagiers.