

Vergaderjaar 2018–2019

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2771

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2019

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij twee fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Wijzigingsvoorstellen ETIAS

Fiche: Mededeling voor meer efficiënte en democratische besluitvorming bij EU-belastingzaken (Kamerstuk 22 112, nr. 2772)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Wijzigingsvoorstellen ETIAS

1. Algemene gegevens

- a) *Titel*
 - 1. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de voorwaarden voor de toegang tot andere EU-informatiesystemen en tot wijziging van de Verordening (EU) 2018/1862 en de Verordening ECRIS TCN
 - 2. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot andere EU-informatiesystemen voor de doeleinden van Europees informatie- en reisautorisatiesysteem (ETIAS) en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1240, Verordening (EU) 767/2008, Verordening (EU) 2017/2226 en Verordening (EU) 2018/1861
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
7 januari 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
 - 1. COM (2019) 3
 - 2. COM (2019) 4
- d) *EUR-Lex*
 - 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019PC0003&from=EN>
 - 2. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019PC0004&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
 - 1. Artikel 82, eerste lid, onder d, en artikel 87 tweede lid onder a van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
 - 2. Artikel 77 tweede lid, onder a, b en d VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstellen*

Met de onderhavige twee voorstellen voor een verordening beoogt de Europese Commissie een kader te scheppen voor de automatische informatie-uitwisseling tussen het Europees informatie- en reisautorisatiesysteem (ETIAS) en andere Europese ICT-systemen zoals het Europees in- en uitreisstelsel (EES), het Schengeninformatiesysteem (SIS), het Europees Visa Informatiesysteem (EU VIS) en het Europees strafregister informatiesysteem (ECRIS TCN). In artikel 11 tweede lid van de ETIAS-verordening is namelijk bepaald dat wijzigingen van de wetgevingshandelingen tot instelling van het EU-informatiesystemen, die noodzakelijk zijn om tussen de verschillende informatiesystemen (EES, SIS, EU VIS, ECRIS-TCN en Eurodac) en ETIAS interoperabiliteit tot stand te brengen, in afzonderlijke wetgevingsinstrumenten geregeld moeten worden. Op basis van deze bepaling heeft de Commissie de onderhavige wetgevingsvoorstellen uitgewerkt.

In de voorstellen wordt het volgende geregeld:

1. Wijziging van de ECRIS TCN Verordening waarmee de toegang tot ECRIS TCN voor het doel grensbeheer wordt geregeld.
2. Wijziging van de SIS Verordening om de technische relatie tussen ETIAS en SIS te kunnen implementeren. Een ETIAS autorisatie kan worden ingetrokken na registratie in het SIS. Om ervoor te zorgen dat het SIS signalering automatisch meldt aan het ETIAS moet een geautomatiseerde procedure worden opgezet tussen het SIS en het ETIAS. Met de wijzigingsvoorstellen wordt dit nu mogelijk.
3. Wijziging van de EES-Verordening om de technische koppeling tussen ETIAS en EES mogelijk te maken. In artikel 6, derde lid, van de ETIAS Verordening is bepaald dat omwille van de efficiëntie en kostenbesparing de voor het EES ontwikkelde hardware en softwarecomponenten van de identiteitsgegevens worden hergebruikt. In de wijzigingsvoorstellen worden de procedures hiertoe beschreven.
4. Wijziging van de EU VIS verordening zodat het EU VIS zoekopdrachten van het ETIAS kan ontvangen, verwerken en beantwoorden.

In de wetgevingsvoorstellen wordt ook beschreven welke alfanumerieke identiteitsgegevens uit het ETIAS met de andere systemen mag worden gedeeld.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment uitgevoerd omdat dit voorstel volgens de Commissie geen nieuwe politieke elementen bevat maar slechts beperkte technische wijzigingen van de bepalingen in de ETIAS-verordening.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid is erop gericht om enerzijds de veiligheid te waarborgen en anderzijds de bescherming van de grondrechten van het individu te beschermen. Binnen dit beleidskader acht Nederland het van belang dat de Europese informatie-uitwisselingprocessen die bijdragen aan een effectief beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie en een doeltreffende preventie en bestrijding van irreguliere migratie, zware criminaliteit en terrorisme goed zijn ingericht. Het is belangrijk dat de Europese informatie-uitwisselingprocessen effectief en efficiënt zijn waardoor grensautoriteiten en rechtshandhavingsautoriteiten sneller en vollediger informatie beschikbaar hebben om hun taken te kunnen uitoefenen.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In grote lijnen komen de voorstellen tegemoet aan standpunten die de Raad eerder op verordeningen ETIAS, EES, SIS, interoperabiliteit en Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (EU-LISA) heeft ingenomen. Het kabinet onderschrijft het belang van interoperabiliteit van genoemde EU-informatiesystemen en de componenten door middel waarvan die moeten worden verwezenlijkt. Zoals ook in het fiche over de Interoperabiliteit verordening is aangegeven zal de informatiepositie van (Nederlandse) grens- en opsporingsdiensten worden verbeterd waardoor zij beter, gericht en efficiënter hun taak kunnen uitvoeren.¹ Dit draagt bij aan een goed functionerend grensbeheer en effectievere aanpak van

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 2479.

grensoverschrijdende criminaliteit. Door de geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen de betreffende systemen zal de administratieve lasten van deze uitvoeringsdiensten verminderen. Het kabinet vindt dit positieve ontwikkelingen en dit past ook binnen het kader van het Nederlands EU-voorzitterschap ontwikkelde EU-routekaart voor informatievoorziening, informatie-uitwisseling inclusief interoperabiliteitsoplossingen.

Daarentegen is het kabinet kritisch op het voorstel voor de wijziging van de ECRIS TCN verordening. In tegenstelling tot het standpunt van de Commissie vindt het kabinet dat dit voorstel een substantiële wijziging is omdat de doelbinding van deze verordening wordt uitgebreid met toegang voor het grensbeheer. Het interoperabiliteitsvoorstel biedt de mogelijkheid de gegevens uit de ETIAS en de ECRIS TCN verordeningen uit te wisselen ten behoeve van het vaststellen van identiteitsfraude. Het onderhavige voorstel breidt het doel van de gegevensverwerking uit tot grensbeheer en gaat daarmee verder dan het interoperabiliteitsvoorstel. Het voorstel gaat verder dan sec noodzakelijk voor het doel van interoperabiliteit. De Commissie baseert zich hierbij op de overweging uit de rechtspraak van kracht zijnde ETIAS-Verordening, waarin staat dat om veiligheidsrisico's voor een reisaanvraag te kunnen beoordelen de interoperabiliteit tussen ETIAS en ECRIS-TCN tot stand moet worden gebracht. Er is daarmee sprake van vergaande doeluitbreiding. De nut en noodzaak van deze verdergaande doeluitbreiding wordt niet onderbouwd en is niet gepaard gegaan met een impact assessment. Hierdoor zijn het doel en de toegevoegde waarde van de informatie-uitwisseling van gegevens tussen het ETIAS en ECRIS TCN nog onvoldoende duidelijk. Het kabinet zal zich inzetten voor de onderbouwing van de noodzaak en proportionaliteit van het doel grensbeheer en de voorwaarden waaronder toegang voor dit doel kan plaatsvinden door grensautoriteiten en de rechtsgrondslag van dit voorstel. Een ander aandachtspunt zijn de uitvoeringslasten die het voorstel in de huidige vorm met zich meebrengt.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Bij de eerste bespreking in de Raadswerkgroep grenzen hebben de meeste lidstaten een algemeen studievoorbehoud gemaakt waarbij meerderheid van de lidstaten een positieve grondhouding heeft ten aanzien van de wijzigingsvoorstellen die nodig zijn om de interoperabiliteit met het SIS, EES, en EU VIS te regelen. Daarentegen heeft een groot aantal lidstaten een kritische grondhouding ten aanzien van het voorstel tot wijziging van de ECRIS TCN verordening. De lidstaten delen het standpunt van Nederland dat dit voorstel een aantal substantiële wijzigingen kent die nadere onderbouwing missen en uitvoeringslasten met zich meebrengen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid voor wat betreft het wijzigingsvoorstel ETIAS ECRIS TCN positief met een kanttekening. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 82, eerste lid, onder d, artikel 87, tweede lid, onder a, Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het kabinet twijfelt of de rechtsgrondslag voor het wijzigingsvoorstel ECRIS TCN en SIS onvolledig is. Artikel 82, eerste lid, onder d, en artikel 87, tweede lid, onder a, geven alleen de basis voor samenwerking tussen strafrechtelijke (en equivalente) partijen. Dat lijkt een onvolledige grondslag te bieden voor deze gegevensverwerking met het doel grensbeheer. Deze rechtsgrondslag zou daarom kritisch moeten

worden gezien. In dit verband zal worden gezien of artikel 77 tweede lid, onder a, b en d toegevoegd zou moeten worden.

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid voor wat betreft het wijzigingsvoorstel voor ETIAS om toegang te verlenen tot de andere EU-informatiesystemen positief. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op artikel 77 tweede lid, onder a, b en d van de VWEU. Op grond van dit artikel heeft de EU de bevoegdheid regels te stellen ten aanzien van het stellen van grenscontroles en de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van buitengrenzen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van beide voorstellen als positief. Het op een efficiënte manier regelen van de interoperabiliteit tussen de verschillende Europese databanken en Europese IT-systemen kan niet door acties van lidstaten afzonderlijk worden bereikt en kan alleen op EU-niveau worden gerealiseerd.

c) Proportionaliteit

De proportionaliteit van de voorstellen wordt als positief met kanttekening beoordeeld. Het kabinet acht de voorstellen die nodig zijn voor de interoperabiliteit tussen het ETIAS en EES, EU VIS en SIS noodzakelijk om te komen tot een betere geautomatiseerde uitwisseling van de identiteitsgegevens. Tegelijkertijd is het kabinet kritisch ten aanzien van het voorstel tot wijziging van de ECRIS TCN verordening. Het kabinet mist de onderbouwing van noodzaak en proportionaliteit van dit wijzigingsvoorstel, waarmee een doeluitbreiding plaatsvindt naar grensbeheer en de toegang tot gegevens wordt uitgebreid tot grensautoriteiten en daarmee verder reikt dan de doelstelling van het interoperabiliteitsvoorstel.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

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

In tegenstelling tot het standpunt van de Commissie meent de overheid dat er wel financiële gevolgen zijn voor de lidstaten. Uit een eerste kostenindicatie blijkt onder andere dat het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) aangepast moet worden om te kunnen voldoen aan het wijzigingsvoorstel van de ECRIS TCN verordening. Een impactanalyse naar de voorstellen zal inzicht moeten geven in de daadwerkelijke kosten voor de betrokken uitvoeringsdiensten in Nederland.

Eventuele budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Niet van toepassing.

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

Niet van toepassing.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Niet van toepassing.

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 toepasselbaar in de lidstaten overeenkomstig het VWEU. Desalniettemin is het de verwachting dat voor de eenvormige toepassing van de verordeningen aanpassing noodzakelijk zal zijn van de nationale wet- en regelgeving. Hiertoe zal mogelijk de regelgeving aangaande justitiële en strafvorderlijke gegevens, dat onder meer de autoriteiten bepaald die toegang hebben tot de justitiële documentatie en de verstrekking van gegevens daaruit, moeten worden aangepast.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De technische en administratieve regelingen ten behoeve van de uitwisseling van alfanumerieke identiteitsgegevens tussen de verschillende EU ICT-systemen en databanken worden opgenomen in uitvoeringshandelingen. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor uitvoeringshandelingen omdat deze erop gericht zijn dat gewaarborgd wordt dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. De keuze voor de onderzoeksprocedure is volgens het kabinet geschikt, omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a van Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening).»

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

De verordeningen treden in werking op de twintigste 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 inwerkingtredingsdata goed op elkaar aansluiten en realistische implementatietermijnen inhouden, zowel als het gaat om de benodigde nationale regelgevende activiteiten als uitvoeringsvoorzieningen en informatievoorzieningen. Indien (aanpassing van) nationale wetgeving toch nodig blijkt, zal worden aangedrongen op een langere termijn om deze wetgeving te kunnen doorvoeren.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De implementatie van de voorstellen zal investeringen in techniek, infrastructuur en personeel vergen. De exacte uitvoeringsconsequenties voor de lidstaten zijn op dit moment nog niet goed in te schatten omdat de uitvoerbaarheid van het voorstel onder andere afhankelijk zal zijn van de beleidskeuze voor het nationale contactpunt in Nederland.

b) Handhaafbaarheid

Ook de exacte consequenties voor de handhaving zijn op dit moment niet goed in te schatten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.