

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1278

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2011

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

Fiche 1: Mededeling systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid in Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 1277)

Fiche 2: Mededeling «Slimme grenzen – opties en te volgen weg»

Fiche 3: Mededeling initiatief voor sociaal ondernemerschap (Kamerstuk 22 112, nr. 1279)

Fiche 4: Herziening transparantierichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1280)

Fiche 5: Verordening betreffende veiligheid offshore olie en gas (Kamerstuk 22 112, nr. 1281)

Fiche 6: Mededeling sterker Europees antwoord op de drugsproblematiek (Kamerstuk 22 112, nr. 1282)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling «Slimme grenzen – opties en te volgen weg»

1. Algemene gegevens

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad:
Slimme grenzen – Opties en te volgen weg.

Datum Commissiedocument: 25 Oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011)680

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200968

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board:
Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad: Naar verwachting zal de JBZ-Raad in januari 2012 raadsconclusies aannemen over deze mededeling.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

Deze Mededeling is een vervolg op de Mededeling «Next steps in Border Management» van 13 februari 2008 (COD 2008/69). De Mededeling stelt als doel door middel van «slimme grenzen» de grensoverschrijdingen van onderdanen van derde landen te versnellen en de buitengrenzen beter te beveiligen. In de Mededeling wordt eveneens toegelicht waarom bestaande systemen en instrumenten zoals EU VIS en SIS onvoldoende toereikend zijn om de doelstellingen van «slimme grenzen» te bereiken. De Commissie heeft voorts aangegeven in een latere fase te onderzoeken welke bijdrage het elektronisch systeem voor reisvergunningen (ESTA) zou kunnen leveren aan de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijke visumbeleid.

Het pakket van maatregelen zoals beschreven in de Mededeling beoogt een bijdrage te leveren aan een Europees geïntegreerd grensbeheer. Het doel hiervan is de grenspassage te optimaliseren en illegale migratie tegen te gaan. De Mededeling betreft een pakket van maatregelen, dat uit twee programma's bestaat:

- 1) de invoering van een Europees inreis/uitreissysteem (Entry-Exit systeem, EES) dat gegevens over in- en uitreizende onderdanen van derde landen registreert voor grenscontroles en immigratieautoriteiten. Het voorstel betreft een elektronische registratie van personen bij de in- en uitreis, waarbij het stempelen van reisdocumenten overbodig wordt. In een elektronische database kunnen biometrie, datum, de plaats van binnenkomst en de duur van het toegestane (legaal) verblijf worden geregistreerd.
- 2) De invoering van een programma voor geregisteerde reizigers (Registered Travellers Programme, RT-programma), dat onderdanen van derde landen de mogelijkheid biedt gebruik te maken van automatische grenscontroles voor een vlottere toegang tot de EU. Voor vooraf geregisteerde en gescreende reizigers wordt het mogelijk gemaakt om versneld de grens te passeren door middel van automatische grenspassage.

3. Kondigt de Commissie maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten?

De Mededeling bevat een uiteenzetting van mogelijke vervolgstappen. De Mededeling zal in het voorjaar van 2012 worden gevolgd door één of meer wetgevingsvoorstellen. In de mededeling is aangegeven dat voor beide systemen de bepalingen in de Schengengrenscore inzake de grenscontroles van personen moeten worden gewijzigd. Hoe deze er precies uit zullen gaan zien is nog niet bekend.

Ieder concreet beleids- of wetgevingsvoorstel dat uit de Mededeling voortvloeit zal, zoals gebruikelijk via de reguliere nationale trajecten, steeds worden beoordeeld op bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Op grond van artikel 77 lid 2, onder c VWEU heeft de EU de bevoegdheid om een beleid te ontwikkelen voor de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen. In afwachting van de concrete wetgevingsvoorstellen kunnen nu geen mededelingen gedaan worden over de proportionaliteit van voorstellen. 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 regels over de herinvoering over de binnengrenscontrole zijn nu ook vastgelegd op Europees niveau, te weten de Schengengrenscore.

De (kosten)effectiviteit, de privacyeffecten, mogelijke synergievoordelen (conform motie Ormel¹) en de efficiency van het beleid vormen uiteraard een belangrijk onderdeel van het Nederlandse oordeel. Daartoe zal steeds het uiterste worden gedaan om de administratieve lasten en de financiële gevolgen (zowel voor de nationale als voor de EU-begroting) en de gevolgen voor uitvoeringsorganisaties die met de voorstellen gepaard gaan volledig in beeld te brengen, zodat een goede kosten-baten analyse – en daarmee een goede afweging – mogelijk is. Nederland 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. Indien er nationale financiële consequenties 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.

4. Nederlandse positie over de Mededeling

Nederland neemt met interesse kennis van deze Mededeling. Nederland 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 Nederland en het Schengengebied. De voorstellen uit de Mededeling sluiten aan op de in het regeerakkoord vervatte ambities op het terrein van het grensbeheer. Immers, door het opheffen van de grenscontroles aan de binnengrenzen, is de bewaking van de buitengrenzen van een lidstaat niet alleen in het belang van de betreffende lidstaat maar ook voor alle andere lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft.

Nederland meent dat het verkennen van de mogelijkheden van een Europees geïntegreerd grenssysteem en het doordenken van de lange termijnontwikkeling belangrijke stappen zijn om het Europese buitengrensbeheer te optimaliseren. Nederland meent daarnaast dat voorstellen

¹ Kamerstukken II, 2010/2011, 32 502, nr. 8.

ten behoeve van een geïntegreerd grensbeheer, naast het bestrijden van illegale migratie en het bevorderen van veilige buitengrenzen, de mobiliteit van reizigers kunnen bevorderen.

Nederland is voorstander van het differentiëren van passagiersstromen en van het inrichten van automatische grenspassages. Hierdoor kan de focus worden gelegd op die 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. Nederland werkt nationaal aan een vernieuwing in het grensbeheer door, waar mogelijk, grenspassage te automatiseren voor zowel EU-onderdanen door het plaatsen van elektronische poorten als voor reizigers uit derde landen door middel van een Registered Travellers-programma (RT), en door grenscontroles efficiënter en effectiever te laten zijn.

EU-Registered Travel programma (EU-RTP)

Nederland is voorstander van de ontwikkeling van een EU-RTP. Wat Nederland betreft hoeft dat niet te betekenen dat er één Europees systeem wordt ontwikkeld. Vanuit het oogpunt van efficiëntie en effectiviteit acht Nederland het wenselijk dat bestaande nationale RTP's met elkaar in verbinding worden gebracht. Hierbij is het Nederlandse standpunt dat gelijkwaardige antecedentenonderzoeken en toelatingscriteria dienen te worden ontwikkeld zodat bestaande programma's en de bijbehorende technische infrastructuur kunnen worden benut. Nederland heeft dan ook de voorkeur van een gedecentraliseerd inter-operabel systeem als het RT-programma.

Ook dient de in de Schengengrenscode voorziene stempelplicht te worden afgeschaft om geautoriseerde RTP-deelnemers (nationaal of Europees) effectief te faciliteren.

De start van een RT-programma voor een derdelanders kan – volgens Nederland (en in tegenstelling tot de aanname van de Commissie in deze Mededeling) los van een Entry-Exit-systeem (EES) worden ontwikkeld. Voor Nederland staat niet vast dat het opzetten van een EU-RTP afhankelijk is van een Entry-Exit-systeem (EES). Hierbij wordt gedacht aan het maken van een uitzondering voor de verplichte in- uitreisstempels voor specifieke groepen frequente reizigers die vooraf aan een uitgebreid antecedentenonderzoek zijn onderworpen. Dit kan door dergelijke reizigers in het bezit te stellen van een speciale vergunning voor grenspassage. Binnen de EU bestaat al een dergelijke oplossing voor het zogenaamde «klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten» (Verordening (EG) nr. 1931/2006).

Nederland vindt dat de kosten voor het RT programma door de Commissie erg hoog worden ingeschat. Vooral nog is geen sprake van een financiële onderbouwing en kostentoelichting voor het RT programma. Bovendien is het niet duidelijk of de optie wordt overwogen om reizigers die zich willen laten registreren zelf te laten betalen.

Centrale en decentrale opslag van gegevens

Ten aanzien van het opslaan van de gegevens van geregistreerde reizigers worden drie opties genoemd:

- optie 1: de alfanumerieke en biometrische gegevens worden in een centrale databank opgeslagen.
- optie 2: deze gegevens worden op een token (smartcard) opgeslagen dat aan de reiziger wordt afgegeven.

- optie 3: een combinatie van optie 1 en 2.

Het voorstel van de Commissie om voor een combinatie van een centrale databank met de afgifte aan de reiziger van een token met daarop alleen een unieke identificatiecode (bv. het aanvraagnummer) dient nader onderzocht te worden.

Nederland heeft in zijn huidige RT programma's de voorkeur gegeven aan uitsluitend het gebruik van een token om de privacy van de geregistreerde reiziger zo optimaal te waarborgen. Daarom gaat de voorkeur van Nederland in beginsel uit naar uitsluitend het gebruik van een token zonder centrale opslag in een databank.

EU_EES

Nederland ondersteunt het standpunt van de CIE dat de noodzakelijkheid van een EES duidelijk moet zijn aangetoond. Eerst moet duidelijk zijn wat de meerwaarde is van het voorgestelde EES afgezet tegen (a) de kosten en (b) de alternatieven. De (hoge) kosten voor de ontwikkeling en onderhoud van een EES dienen nader te worden onderzocht. Ook moet duidelijk zijn wat de privacy- en uitvoeringsconsequenties zijn. Met uitvoeringsaspecten wordt onder meer gedoeld op het kunnen nemen van passende maatregelen bij de melding dat een vreemdeling niet rechtmatig in de EU verblijft. Alleen dan heeft een in- en uitreisysteem echt een meerwaarde en kan het ook de beoogde werking hebben ter bestrijding van illegale immigratie en illegaal verblijf, inclusief migratie-criminaliteit. Nederland is van mening dat een EU EES een meerwaarde kan hebben voor het terugkeerproces. Met de geregistreerde gegevens kunnen «overstayers» beter worden geïdentificeerd en deze informatie kan vervolgens worden gebruikt voor het terugkeerproces. Op basis van de concrete wetgevingsvoorstellen dient echter nader onderzocht te worden welke kosten verbonden zijn aan de handhaving en op welke wijze synergie is beoogd.

Nederland acht het ook van belang dat eerst het EU visuminformatie-systeem (EU VIS) en het Schengeninformatiesysteem II (SISII) volledig operationeel zijn voordat er investeringen worden gedaan ten behoeve van een EU EES. Dit om te waarborgen dat de gehele implementatie van EU VIS conform de planning verloopt en om te voorkomen dat het operationaliseren van SISII verder vertraagd wordt. Bij voorkeur moet voor een EU EES worden aangesloten bij de technische infrastructuur van bestaande systemen (EU VIS en SISII). Verder is het wenselijk dat bij de nadere uitwerking van het voorstel goed gekeken wordt naar de relatie met het Visum Informatie Systeem (VIS) en het Schengen Informatie Systeem (SIS II). De relatie met het EU VIS en SIS II is ook van belang voor het innemen van een standpunt of een EES ook biometrische gegevens zou kunnen bevatten. Nederland ondersteunt het voorstel van de Commissie dat in een eerste fase alleen alfanumerieke gegevens worden opgeslagen en dat op basis van de resultaten van de eerste evaluatie van de globale impact van het systeem en de impact op het grensbeheer in een latere fase wordt bezien of biometrische gegevens ook in een EES worden opgeslagen. Nederland onderschrijft dan ook het standpunt van de Commissie dat de implementatie van deze instrumenten wordt afgewacht voordat met de ontwikkeling van een EES kan worden gestart.

Gegevensbescherming

Nederland onderschrijft het standpunt van de Commissie dat beide systemen de grondrechten van alle reizigers moet eerbiedigen, waaronder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Nederland is dan ook positief over de rol van de Europese toezichthouder van

gegevensbescherming bij de uitwerking en de implementatie van de voorstellen.