

Vergaderjaar 2013–2014

33 614

EU-voorstellen: Slimme Grenzen COM (2013) 95, 96 en 97

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2014

Op 28 februari 2013 heeft de Europese Commissie haar voorstellen voor het «Slimme Grenzen» pakket gepresenteerd. Deze wetsvoorstellen voorzien in een Europees in- en uitreisysteem (EES) en een programma voor geregistreerde reizigers (RTP). De wetsvoorstellen hebben tot doel het geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen te versterken, evenals de veiligheid van de buitengrenzen van de Unie te verhogen. Daarnaast dragen de voorstellen bij aan het vergemakkelijken van het bonafide reizigersverkeer.

Op 15 mei 2013 heb ik naar aanleiding van het BNC-fiche¹ met uw Kamer gesproken over de voorstellen. Ik heb daarbij toegezegd uw Kamer te informeren over de door de Nederlandse autoriteiten uit te voeren *quick scan* naar de kosten en baten van de voorstellen.

Het uitgangspunt voor de *quick scan* werd gevormd door de oorspronkelijke voorstellen. Op basis daarvan is op hoofdlijnen gekeken naar de impact van de voorstellen op de diverse werkprocessen op de diplomatieke posten, aan de grens in het binnenlands vreemdelingentoezicht en terugkeerproces. Gebleken is dat de impact van de voorstellen op dit moment niet volledig inzichtelijk gemaakt kan worden. Hiervoor is nog te onduidelijk hoe de uiteindelijke systemen er in de toekomst uit zullen zien. De uitvoering van de *quick scan* heeft wel richting gegeven aan de Nederlandse inzet bij de eerste lezing van de voorstellen in Brussel en daarnaast heeft de *quick scan* inzicht gegeven op welke onderdelen de voorstellen van de commissie zouden moeten worden aangepast. De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit de *quick scan* treft u aan in de bijlage.

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 1591

In de geannoteerde agenda voor de JBZ raad van 5–6 december 2013² heb ik u geïnformeerd dat een meerderheid van de lidstaten en ook de Commissie zelf vinden dat de huidige voorstellen aanpassingen behoeven. Dit om de toegevoegde waarde te vergroten voor de uitvoering van het grenstoezicht, de mobiliteit van de reiziger en de bestrijding van illegale immigratie. Daarnaast is aanpassing van de voorstellen wenselijk om de kosten en administratieve lasten te verminderen. Daarom wordt dit jaar van maart tot september door de Europese Commissie een technische studie uitgevoerd, gevolgd door een proefproject in 2015. In dit proefproject wordt getoetst of de voorgestelde systemen EES en RTP ook werken zoals gewenst. De verwachting is dat dit proefproject in het najaar van 2015 wordt afgerond. Op basis van de uitkomsten zullen de lidstaten hun definitieve standpunten ten aanzien van de voorstellen bepalen. Met de voorgestelde planning zijn er voor de lidstaten duidelijke beslismomenten in dit proces ingebouwd.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven

² Kamerstuk 32 317, nr. 199

Uitkomsten Quick Scan

Europees in- en uitreisysteem (EES)

Het Europees in- en uitreisysteem (voorstel COM(2013) 95) heeft als hoofddoel een betere bestrijding van illegale migratie en een beter beheer van de buitengrenzen. Daarnaast draagt het EES bij aan de identificatie van personen die niet, of niet langer, aan de voorwaarden voor binnenkomst of verblijf op het grondgebied van de lidstaten voldoen.

Baten EES

Uit de *quick scan* blijkt dat met de invoering van het EES het zicht op vreemdelingen die niet, of niet langer, aan de voorwaarden voor binnenkomst of verblijf voldoen, zal verbeteren. De informatie over de inreis, evenals gegevens over reisdocument en personalia uit het EES zijn van toegevoegde waarde voor de grenscontrole. Op basis van deze informatie kunnen grenscontroles gericht worden uitgevoerd en kan sneller bepaald worden of een reiziger voldoet aan de voorwaarden voor toegang. Zo kan de controle van de maximale verblijfsduur sneller worden uitgevoerd.

Het EES heeft ook een toegevoegde waarde voor het visumbeleid en voor de uitvoering van de noodremprocedure, met name bij de verwachte toename van visumliberalisatie in de toekomst. Op basis van de informatie uit het EES kan een duidelijker beeld worden verkregen van eventuele nadelige gevolgen van visumliberalisatie als het gaat om toename van illegaal verblijf. Uit de analyses van onder andere Frontex blijkt dat steeds meer illegale vreemdelingen afkomstig zijn uit visumvrije landen. Verder heeft een snellere identificatie van illegale vreemdelingen een positief effect op de doorlooptijd van verblijfsaanvragen en het terugkeerproces.

Het EES draagt er tevens aan bij dat illegale vreemdelingen die zonder verblijfsdocumenten worden aangetroffen in het binnenlands vreemdelingentoezicht op basis van vingerafdrukken kunnen worden geïdentificeerd in het EES. Zo kan de duur van het inreisverbod exact bepaald worden. Daarnaast kunnen met de informatie uit het EES duidelijke statistieken worden gegenereerd over het aantal en de nationaliteit van illegale vreemdelingen. Hiermee kan vanuit Nederland, en eventueel ook in EU-verband, de druk op niet meewerkende landen van herkomst opgevoerd worden ten behoeve van het terugkeerproces van ongedocumenteerde illegale vreemdelingen.

Verder kan het EES worden gebruikt bij het vormgeven van informatiegestuurd toezicht: het helpt migratiestromen, routes, middelen en malafide referenten in kaart te brengen. Illegale migratie door misbruik van procedures kan daarmee beter door de Nederlandse autoriteiten worden bestreden.

Ook kan het EES bijdragen aan de bestrijding van identiteitsfraude. Met de informatie uit het EES kan de identiteit op basis van onder andere biometrische kenmerken sneller worden vastgesteld. Verder is het mogelijk dat met de bijdrage aan de identificatie er vaker gebruikt gemaakt kan worden van de Dublin-claim, waardoor een aantal aanvragers eerder verwijderd kan worden naar het EU-land dat verantwoordelijk is voor hun asielaanvraag.

De uitzetting van illegale migranten kan hierdoor worden versneld en de detentieperiode kan worden beperkt. De precieze omvang van de baten

van de hierboven genoemde werkprocessen zijn echter op dit moment niet te kwantificeren.

Kosten EES

Op basis van het oorspronkelijke voorstel komt uit de *quick scan* naar voren dat de invoering van een EES resulteert in extra behandelings- en grenspassage van zowel visumplichtige als niet visumplichtige derdelanders doordat informatie over de reiziger (deels handmatig) moet worden opgevoerd. Dit zou kunnen leiden tot rijvorming en toename van de wachttijden van passagiers bij de grensdoorlaatposten, met name op de luchthaven Schiphol.

De IND zal bij de aanvraag of het verlenen van een verblijfsvergunning, en het verlenen of verlengen van een visum, handelingen in het EES moeten verrichten. Dit zou mogelijk tot een extra behandelings- en grenspassage van de visumaanvrager kan worden bepaald, zal door de buitenlandse posten bij het beoordelen van visumaanvragen ook het EES moeten worden geraadpleegd. Hier staat tegenover dat als de gegevens uit het EES ook voor de asielprocedure kunnen worden gebruikt dit weer een positief effect heeft doordat er sneller duidelijkheid ontstaat over de identiteit van een asielaanvrager, hetgeen zou kunnen leiden tot een kortere doorlooptijd van de asielaanvraag en duur van de opvang.

Verder is voor een effectief en informatiegestuurd toezicht op basis van de gegevens uit het EES operationele afstemming op EU-niveau noodzakelijk. Zonder deze operationele afstemming zal de meerwaarde van een EES beperkt zijn.

Aanbevelingen EES

Op grond van het voorgaande zet Nederland bij de onderhandeling in Brussel in op de volgende punten.

Nederland pleit voor een volledig geautomatiseerde registratie van de gegevens in het EES. Daarnaast is het wenselijk dat er goed gekeken wordt naar de bewaartermijn van de gegevens in het EES. Een uitbreiding van de termijn zal de doorstroming van de reizigersstromen kunnen bevorderen (versnelde registratie bij de tweede of volgende inreis). Daarnaast draagt het bij aan een optimaal inzicht in reizigersstromen. Een meerderheid van de lidstaten deelt dit standpunt. Deze onderwerpen zullen ook in de technische studie door de Commissie nader worden onderzocht, waarbij natuurlijk ook gekeken zal worden naar de proportionaliteit en de privacyaspecten.

Om de baten in het vreemdelingtoezicht te vergroten, is het wenselijk op Europees niveau nadere operationele afspraken te maken, om de informatie uit het EES zo effectief mogelijk te kunnen gebruiken. Hiervoor is een nauwere operationele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende agentschappen, organisaties en diensten vereist op EU-niveau.

Verder is het raadzaam dat de verschillende systemen aan de grens zoals RTP, EES en EU-VIS, zoveel mogelijk op elkaar afgestemd zijn om overlap te voorkomen.

Hierbij speelt de vraag of systemen van elkaars data gebruik zouden moeten kunnen maken een rol (bijvoorbeeld door middel van enkelvoudige aanlevering van gegevens en vervolgens meervoudig gebruik).

Vanwege de privacyaspecten en de verschillende doelbinding wordt dit in het huidige voorstel niet mogelijk geacht door de Commissie. Echter vanuit het privacy oogpunt kan het voor de derdelander juist wenselijk zijn dat zijn biometrische gegevens in één database staan en niet in verschillende registratiesystemen. Hergebruik van de biometrische gegevens, bijvoorbeeld uit het visumproces, is in dit geval wel wenselijk. Dit standpunt wordt ook door een meerderheid van de lidstaten gedeeld. Ook de rapporteur van het Europees Parlement heeft aangegeven dat in ieder geval de mogelijkheden hiertoe nader zouden moeten worden onderzocht.

Tot slot is het wenselijk dat – indien een EES is opgericht – de hierin opgeslagen gegevens mogen worden gebruikt bij strafrechtelijke onderzoeken naar ernstige strafbare feiten mits onder strikte voorwaarden en met inachtneming van de privacywetgeving. Hiervoor zouden gelijke voorwaarden als bij het EU-VIS of als bij de Eurodac verordening kunnen worden geregeld.

Registered Travellers Program (RTP)

Het voorstel voor een EU-breed programma voor geregistreerde reizigers (voorstel COM(2013) 97) biedt bonafide reizigers uit derde landen de mogelijkheid om als geregistreerd reiziger versneld de grens te passeren. Het RTP is hiermee mede bedoeld als verdere diversificatie van passagiersstromen en compensatie voor de mogelijke vertraging vanuit het EES.

Baten

Uit de *quick scan* blijkt dat de toegevoegde waarde van het RTP zit in het feit dat RTP reizigers gebruik kunnen maken van de rijen voor EU onderdanen en eventueel van de automatische grenspassage waardoor hun wachttijd gereduceerd zal worden. Dit sluit aan bij de visie van het kabinet om passagiersstromen te differentiëren en bonafide reizigers zo veel mogelijk te faciliteren bij de grenspassage. De RTP-reizigers krijgen een minimale in plaats van een grondige controle aan de grens. Deze mogelijke versnelde grenspassage zou kunnen dienen ter compensatie van eventuele vertragingen vanuit het EES.

Kosten

Zoals het voorstel nu is, moeten van tevoren veel administratieve handelingen door de reiziger en de overheid worden verricht om een snellere grenspassage te bereiken. Hierdoor is de aantrekkelijkheid om deel te nemen aan een RTP-programma vooralsnog beperkt. Daarnaast zal de voorgestelde wijze van automatische grenspassage met een token, het paspoort en de vingerafdrukken slechts een beperkte versnelling aan de grens hebben. Ook de aanvraagprocedure leidt tot een extra financiële en administratieve last voor zowel de reiziger als Buitenlandse Zaken. Voor reizigers met een visumplichtige nationaliteit geldt dat voor een RTP-aanvraag een aparte procedure moet worden gevolgd naast het visumproces. Voor de visumvrije reiziger is de toegevoegde waarde van een RTP-programma te beperkt, omdat deze reiziger de aanvraag van tevoren in persoon moet indienen bij een diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland, terwijl slechts sprake is van een beperkte versnelling aan de grens. Er zal gekeken moeten worden naar een zo efficiënt mogelijk proces van het verkrijgen van het RTP-lidmaatschap. Tijdens de onderhandelingen blijkt duidelijk dat niet alleen de lidstaten dit standpunt delen, maar ook de Commissie heeft tijdens de besprekingen in

de Raad en tijdens een expertmeeting duidelijk aangegeven dat het voorstel op dit punt moet worden aangepast.

Verder gaat het voorstel er van uit dat een deel van de controle van RTP-leden van de grens naar de diplomatieke posten verschuift, want aan de Schengenbuitengrens zal in beginsel alleen een minimale controle worden uitgevoerd op basis van de registratie in de RTP-database. Deze verschuiving heeft mogelijk gevolgen voor de benodigde expertise en capaciteit voor de afhandeling van deze controle op de diplomatieke posten.

Uit de *quick scan* blijkt dat het verwerken van grote aantallen RTP-aanvragen op basis van de huidige voorstellen met name een impact heeft op de personele capaciteit van de ketenpartners en de bouwkundige aspecten van de diplomatieke vertegenwoordigingen. De Commissie neemt aan dat er totaal 5 miljoen reizigers zich zullen melden voor een EU RTP programma. De afhandeling van een evenredig deel van de aanvragen zou een – nog niet exact kwantificeerbare – uitbreiding van het aantal medewerkers op de consulaten en bij de KMar op de grensdoorlaatposten ten gevolge hebben.

Aanbevelingen RTP

Om de kosten/baten van het RTP-voorstel zo positief mogelijk te laten worden, zet Nederland bij de onderhandeling in Brussel in op de volgende punten.

Nederland zal pleiten voor vereenvoudiging en mogelijke digitalisering van de aanvraagprocedure. In de besprekingen blijkt dat meerdere lidstaten dit voorstel steunen.

Verder staat in het voorstel vermeld dat het mogelijk moet zijn voor reizigers om op elke diplomatieke post alsmede op elke doorlaatpost een aanvraag in te dienen voor deelname aan het RTP. Uit de voortgang van de onderhandelingen in de Raad is reeds duidelijk geworden dat de Commissie mogelijkheden ziet dat de lidstaten zelf kunnen bepalen waar een aanvraag ingediend kan worden en/of deze ter plaatse volledig moet worden afgehandeld. Verder lijkt het raadzaam in te zetten op samenwerking met andere diplomatieke posten, EU-kantoren voor buitenlands beleid en/of regionale service organisaties bij de afhandeling van aanvragen.

Het is verder wenselijk dat de aanvraag wordt behandeld door de lidstaat waar de reiziger ook daadwerkelijk het Schengengebied zal inreizen. Daarnaast dient voor de geregistreerde reizigers een vorm van automatische grenspassage te worden ingericht, die meer invulling geeft aan de ambitie om bonafide reizigers versneld de grens te laten passeren. Nederland pleit dan ook in Brussel voor een alternatief voorstel voor automatische grenspassage van de RTP reiziger middels het gebruik van het biometrisch paspoort in plaats van een apart token.

Tot slot, gezien de personele impact van het verwerken van grote aantallen RTP-aanvragen, is het van belang in te zetten op het (verder) laten samenvallen van het verlenen van een multi-entry visum met een RTP-status en het inrichten van een vereenvoudigde en snelle procedure voor visumvrije reizigers.

Privacyaspecten

In de huidige voorstellen is voorzien dat een nationale autoriteit wordt aangewezen om toezicht uit te oefenen op het opslaan en beheeren van de persoonsgegevens. In de *quick scan* zijn de gevolgen hiervan nog niet in beeld gebracht omdat nog nader moet worden bepaald wie exact als nationale autoriteit zal worden benoemd. In zijn algemeenheid kan worden aangegeven dat de voorstellen uitgaan van toepasselijkheid van de privacyrichtlijn en in de toekomst de nieuwe verordening op verwerking van persoonsgegevens door de lidstaten. Er gelden dus dezelfde waarborgen en beperkingen. De voorstellen bevatten enkele aanvullende regels op het terrein van privacybescherming, specifiek toegesneden op de werking van het EES en RTP. Deze aanvullende privacy regels zijn in lijn met de bepalingen uit de EU-VIS Verordening die in 2008 tot stand is gekomen. Bij de beoordeling van het gegevensbeschermingsregime in het Slimme Grenzen pakket worden in ieder geval de belangrijkste beginselen van zowel de privacyrichtlijn als de toekomstige data protectie verordening als leidraad genomen. Daarbij zullen de benodigde ICT systemen idealiter zo worden ingericht dat de impact op de privacy zo beperkt mogelijk blijft.

Financiële paragraaf

In het voorstel van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK) is voor de periode 2014–2020 een bedrag van € 4,6 miljard uitgetrokken voor het Fonds voor interne veiligheid. Op dit moment is hiervan € 791 miljoen als indicatief bedrag gereserveerd voor de ontwikkeling van een in- en uitreisysteem en een RTP, gesteld dat de eerste ontwikkelingskosten in 2015 worden gemaakt. Deze financiële middelen zouden – binnen de grenzen van de beschikbare middelen – niet alleen de kosten bestrijken van de centrale onderdelen voor de volledige MFK-periode (de ontwikkelings- en operationele kosten op EU-niveau), maar ook de ontwikkelingskosten van de nationale componenten van beide systemen (op het niveau van de lidstaten).

Door bij te dragen in de nationale ontwikkelingskosten kan worden gewaarborgd dat de uitvoering van projecten niet in gevaar komt of wordt vertraagd door economische omstandigheden op nationaal niveau. De middelen omvatten een bedrag voor kosten op nationaal niveau in verband met de kosten van de IT-systemen, de ruimte voor de eindgebruikersapparatuur en de kantooruimte voor de operators. Daarnaast is een deel bestemd voor hardware-onderhoudskosten en voor softwarelicenties op nationaal niveau. In de onderhandelingen over het interne veiligheidsfonds is bepaald dat de verdeling van de financiële middelen voor de inrichting op nationaal niveau via de comitologieprocedure wordt vastgesteld.

Wanneer de nieuwe systemen eenmaal gebruiksklaar zijn, kunnen de verdere operationele kosten in de lidstaten uit de nationale programma's worden gefinancierd. Voorgesteld wordt dat de lidstaten 40% van de toewijzingen in het kader van de nationale programma's mogen gebruiken ter dekking van operationele kosten van beide voorstellen.

Het financiële beeld voor Nederland

In het kader van het nationale deel van het EU Interne veiligheidsfonds, is € 30,7 miljoen voor Nederland ter beschikking gesteld. Nederland mag 40% van dit bedrag besteden aan de implementatiekosten van beide voorstellen. Daarnaast zal Nederland voor de afhandeling van de RTP-aanvragen ook op legesinkomsten kunnen rekenen.

Op basis van de aannames van de Commissie dat er 5 miljoen reizigers zich zullen melden voor een EU RTP programma zal Nederland bij een evenredig deel van het totale aantal van de RTP-aanvragen, ongeveer € 3,8 miljoen aan leges ontvangen. Volgens het huidige voorstel moet een reiziger namelijk voor een RTP aanvraag € 20 betalen. Zoals hierboven is aangegeven zal nog nader worden bepaald hoeveel Nederland zal ontvangen uit het indicatief gereserveerde bedrag van € 791 miljoen.

Kosten

De eenmalige kosten voor invoering van EES en RTP zijn onder meer ontwikkelkosten, aanpassingen en het opnieuw bouwen van software en hardware, aanpassingen aan gebouwen in verband met wachtruimten, balies en biometrie-afname, organisatorische aanpassingen en opleidingen. Het is in dit stadium niet mogelijk een goede inschatting van de totale invoeringskosten te geven.

Uitgaande van het huidige voorstel, worden de kosten met name verwacht aan de doorlaatposten aan de grens en bij de buitenlandse posten. Het werken met EES en RTP vereist bij de KMar en op de buitenlandse posten een aantal extra (controle)handelingen. Zoals eerder aangegeven zal hiervoor extra personele capaciteit nodig zijn. Daarbovenop komen kosten voor het onderhoud van de systemen, van intern toezicht, van het beheer van data in een digitaal archief, van afhandeling van verzoeken tot wijziging van data, van klachten, van administratief bezwaar, van beroep en van de kosten van de nationale toezichthouder die dient toe te zien op de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens door de visum- en grensautoriteiten. Uit de effectbeoordeling blijkt niet duidelijk of er rekening is gehouden met aanvullende kosten om bestaande infrastructuur aan te passen, ook de administratie die nodig is om RTP-aanvragen te verwerken, lijkt niet meegenomen.

Een deel van de hierboven genoemde kosten zal uit het gereserveerde bedrag van € 791 en indien nodig uit de € 30,7 miljoen van het nationale deel van het nieuwe buitengrenzenfonds en uit de mogelijke legesopbrengsten van € 3,8 miljoen kunnen worden gefinancierd.

Conclusie

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het op dit moment niet mogelijk is om een volledig gekwantificeerd beeld te schetsen van de beide voorstellen voor Nederland.

De uitkomsten van de *quick scan* heeft Nederland wel handvatten gegeven voor aanpassingen van de voorstellen die kunnen bijdragen aan het verder vergroten van de toegevoegde waarde en het verminderen van de kosten en administratieve lasten. Hiervoor is het nodig om uiteraard met inachtneming van privacy waarborgen verder te durven gaan dan de huidige voorstellen zoals de mogelijkheden te bezien voor interoperabiliteit van de verschillende systemen en processen, uitbreiding van de bewaartermijnen, automatisering en digitalisering van de werkprocessen. Het is wenselijk nieuwe systemen, administratieve handelingen en verplichtingen zo beperkt mogelijk te houden door maximaal aan te sluiten op bestaande Europese systemen, zoals EU-VIS. Het is van belang dat de beoogde baten echt opwegen tegen de kosten. Tijdens de onderhandelingen zal Nederland hier dan ook alert op blijven.