

Vergaderjaar 2015–2016

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2195

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2016

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2016

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

Fiche: Mededeling hormoonverstorende stoffen (Kamerstuk 34 510, nr. 2)

Fiche: Mededeling over ondersteuning ter voorkoming van radicalisering die tot gewelddadig extremisme leidt (Kamerstuk 22 112, nr. 2194)

Fiche: Verordening herziening veiligheidskenmerken verblijfstitels voor onderdanen van derde landen

Fiche: Verordening Europese durfkapitaalfondsen en Sociaalondernemerschapsfondsen (Kamerstuk 22 112, nr. 2196)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Verordening herziening veiligheidskenmerken verblijfstitels voor onderdanen van derde landen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de raad tot wijziging van verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 juni 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 434
- d) *EUR-lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:434:FIN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 79 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met name lid 2 onder a
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het betreft het opstellen en bijhouden van een lijst van de allernieuwste aanvullende facultatieve veiligheidskenmerken die desgewenst aan het gemeenschappelijk uniform model voor verblijfstitels zouden kunnen worden toegevoegd. Een verblijfstitel is een verblijfskaart die tevens dient als identiteitskaart.

Achtergrond

Bij Verordening (EG) nr. 1030/2002, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 380/2008, is een uniform model vastgesteld voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen. Als gevolg van de invoering van biometrische kenmerken (gezichtsopname en vingerafdrukken) werd de stickerversie van de verblijfstitel afgeschaft en sinds 20 mei 2011 zijn alleen nog kaartversies toegestaan. Tijdens de onderhandelingen over de wijziging van 2008 van de verordening, waarbij biometrische identificatiemiddelen werden ingevoerd door middel van een contactloze chip in de verblijfstitel, verklaarde een aantal lidstaten ook in een facultatieve contactchip te willen voorzien voor nationaal gebruik binnen hun e-overheidsdiensten. Dit werd toegestaan, evenals het facultatieve gebruik van andere (nationale) veiligheidskenmerken. Nederland maakt geen gebruik van een facultatieve contactchip voor e-overheidsdiensten. De Commissie is voorstander van een uniform model voor verblijfstitels, zoals dat bestaat voor de visumsticker. Dit zou betekenen dat alle lidstaten een kaart van hetzelfde model en met hetzelfde ontwerp en dezelfde veiligheidskenmerken hebben. Gelet op de technische mogelijkheden die in sommige lidstaten op het gebied van e-overheid zijn ontwikkeld, werd

het echter passend geacht in te stemmen met de toevoeging van een contactchip ten behoeve van e-overheid voor de lidstaten die onderdanen van derde landen dezelfde voordelen wilden bieden als hun eigen burgers, waarbij werd aanvaard dat dit tot een zekere «non-uniformiteit» van het model zou leiden.

Bij Besluit C (2009) 3770 van 20 mei 2009 werden de aanvullende veiligheidskenmerken vermeld die de lidstaten desgewenst kunnen toepassen. De keuze en de toepassing van facultatieve aanvullende veiligheidskenmerken en de marge voor interpretatie van de technische specificaties, die als gevolg van technische ontwikkelingen niet langer specifiek genoeg zijn, hield in dat de kwaliteit en de opmaak van verblijfstitels van lidstaat tot lidstaat sterk verschilden. De werkzaamheden inzake een nieuw ontwerp en nieuwe veiligheidskenmerken begonnen in 2010, toen hiertoe een subgroep van het krachtens artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1683/95 opgerichte comité (hierna: «comité artikel 6» genoemd) werd opgericht. Voor de Commissie vormde deze «nieuwe start» ook een gelegenheid om te onderzoeken of de invoering van een uniform en geharmoniseerd model mogelijk was en om ervoor te zorgen dat alle verblijfstitels hetzelfde optimale veiligheidsniveau boden. Dit zou grenswachters en andere functionarissen helpen verblijfsvergunningen onmiddellijk als zodanig te herkennen.

Het bleek echter dat een volledig geharmoniseerde aanpak voor sommige lidstaten tot zeer hoge kosten zou leiden. Het compromis bestond in het bijhouden van een lijst van de allernieuwste aanvullende veiligheidskenmerken die desgewenst aan het gemeenschappelijk uniform model zouden kunnen worden toegevoegd. Aangezien de nieuwe verblijfstitel kostenneutraal diende te zijn, was het niet haalbaar verder naar volledige harmonisatie te streven.

De uitgebreide lijst van facultatieve veiligheidskenmerken zal worden opgenomen in de bijlage met de technische specificaties die door de Commissie overeenkomstig artikel 7 van deze verordening zijn vastgesteld. Het beeld van de achterzijde van de verblijfstitel in de bijlage bij deze verordening kan bijgevolg enigszins variëren al naar gelang de facultatieve kenmerken die door individuele lidstaten worden gebruikt. Alleen de bijlage bij Verordening 1030/2002, met daarin de technische specificaties, zal dus worden gewijzigd, de inhoud van de verordening zelf verandert niet.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment uitgevoerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlandse beleid is erop gericht om onder meer door de toepassing van de allernieuwste technische mogelijkheden, fraude met verblijfstitels zo veel mogelijk tegen te gaan. Door het opstellen en bijhouden van een lijst met facultatieve veiligheidskenmerken kunnen verblijfstitels voor onderdanen van derde landen beter worden beveiligd tegen fraude en kunnen vervalste documenten sneller door grenswachters worden herkend. Nederland gebruikt de meest geavanceerde technische voorzieningen. Nederland heeft geen nationale chip voor e-overheidsdiensten op de verblijfstitels. In Nederland kan toegang tot e-overheidsdiensten worden verkregen door middel van het DigiD-systeem.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

De inzet van Nederland is dat de lidstaten de mogelijkheid benutten om desgewenst de verblijfskaart extra te beveiligen door gebruik te maken van de vastgestelde optionele veiligheidskenmerken. Mede door Nederlands handelen is de Commissie tot dit initiatief gekomen. Door de beschikbaarheid van nieuwe technische voorzieningen kunnen verblijfstitels van derdelanders door de lidstaten beter worden beveiligd. De verordening verplicht de lidstaten tot een minimumstandaard van verplichte veiligheidskenmerken voor de beveiliging van de verblijfskaart.

Dit voorstel houdt het midden tussen die lidstaten die een meer verplichtend karakter voorstaan van de veiligheidskenmerken en die lidstaten die vanwege de kosten geen verplichtende veiligheidskenmerken voorstaan. Het verplicht stellen van alle veiligheidskenmerken bleek niet haalbaar. Daarom is, met medewerking van Nederland, een lijst opgesteld met facultatieve veiligheidskenmerken en technieken die lidstaten, naast de reeds verplichte veiligheidskenmerken zoals opgenomen in de verordening, kunnen toepassen.

Nederland wilde het liefst de minimumstandaard verhogen door verplichte veiligheidskenmerken toe te voegen. Nu bleek dat dit niet haalbaar was, is er voor gekozen om een aantal optionele veiligheidskenmerken vast te stellen die lidstaten kunnen toepassen, naast de reeds verplichte kenmerken zoals gesteld in de verordening, als zij hun verblijfskaart beter willen beveiligen. De optionele veiligheidskenmerken worden daardoor middels deze bijlage vastgesteld en alleen daar kan uit worden gekozen. Vervolgens is het aan de lidstaten zelf of zij een of meer van die veiligheidskenmerken toepassen.

Nederland maakt gebruik van de vastgestelde optionele veiligheidskenmerken die het meest geschikt zijn voor de Nederlandse verblijfskaart. Een meerderheid van de lidstaten doet dat ook. Een aantal lidstaten loopt nog achter als het gaat om de beveiliging van de verblijfskaart. Dit voorstel moet hen stimuleren om het beveiligingsniveau op te schroeven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Alle lidstaten staan positief tegenover dit voorstel.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Ingevolge artikel 79, lid 2, onder a), VWEU zijn het Europees parlement en de Raad bevoegd maatregelen vast te stellen op het gebied van «normen betreffende de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels». Nederland kan zich vinden in de keuze voor de rechtsbasis. Het gaat hier om een gedeelde bevoegdheid in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (zie art. 4, lid 2, sub j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Er is sprake van een positieve beoordeling van de subsidiariteit. Dit voorstel heeft tot doel het uniforme model voor verblijfstitels te beveiligen en verder te verbeteren in het licht van de ontwikkelingen in de praktijken van fraudeurs. Deze doelstelling kan niet voldoende door de lidstaten alleen worden verwezenlijkt, omdat het model uniform moet zijn en alleen de Unie een bestaande handeling van de Unie kan wijzigen.

c) Proportionaliteit

Er is sprake van een positieve beoordeling van de proportionaliteit. Krachtens artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie mogen de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken. De vorm die voor dit optreden wordt gekozen, moet het mogelijk maken de doelstellingen van het voorstel te verwezenlijken en het voorstel zo doeltreffend mogelijk ten uitvoer te leggen. Het uniforme model voor verblijfstitels werd vastgesteld in de vorm van een verordening om ervoor te zorgen dat het in alle lidstaten op dezelfde manier zou worden toegepast. Dit voorstel wijzigt die verordening en moet daarom de vorm van een verordening aannemen. Wat de inhoud ervan betreft, is dit initiatief beperkt tot een verbetering van de bestaande verordening. Het is gericht op de verwezenlijking van de beleidsdoelstelling om onregelmatige migratie te bestrijden door het namaken of vervalsen van documenten moeilijker te maken. Het voorstel is derhalve in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel. Het huidige voorstel valt binnen de door deze Verdragsbepalingen gestelde grenzen en houdt geen wijziging in van het toepassingsgebied van de Uniewetgeving.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De financiële gevolgen van de invoer van een nieuw model verblijfstitel voor onderdanen van derde landen zijn beperkt. De kosten van het nieuw te ontwikkelen document zijn gelijk aan die van het huidige document. Nederland is van mening dat eventueel 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 EU-jaarbegroting.

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

De financiële gevolgen van de invoer van een nieuw model verblijfstitel voor onderdanen van derde landen zijn beperkt. De kosten van het nieuw te ontwikkelen document zijn gelijk aan die van het huidige document. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

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

De prijs van het Nederlandse verblijfsdocument blijft gelijk, derhalve geen financiële gevolgen voor de burger. Ook bij een eventueel nieuw te ontwikkelen document.

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

Geen gevolgen.

e) Gevolgen voor de concurrentiekracht

Geen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Geen.
- b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
Geen.
- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Voor Nederland is deze termijn haalbaar.
- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Geen

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
Geen implicaties.
- b) *Handhaafbaarheid*
Geen implicaties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.