

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 956

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 7 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling inzake ontwikkeling van een gemeenschappelijke strategie voor sleuteltechnologieën in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 955);
2. Verordening inzake migratie van het Schengeninformatiesysteem SIS1+ naar SIS II;
3. Verordening inzake erfrecht (Kamerstuk 22 112, nr. 957);
4. Mededeling inzake stand van zaken Strategisch Partnerschap tussen de EU en Latijns-Amerika (Kamerstuk 22 112, nr. 958);
5. Mededeling inzake ontwikkeling internationale dimensie Integraal Maritiem beleid van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 959);
6. Richtlijn tot wijziging richtlijn betreffende het prospectus (Kamerstuk 22 112, nr. 960);
7. Mededeling actieplan Stedelijke Mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 961).

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

Fiche: Verordening inzake migratie van het Schengeninformatiesysteem SIS 1+ naar SIS II

1. Algemene gegevens

Titel voorstel:

Voorstel voor een Verordening van de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1104/2008 van de Raad over de migratie van het Schengeninformatiesysteem (SIS 1+) naar het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II)

en

Voorstel voor een Besluit van de Raad tot wijziging van Besluit 2008/839/JBZ over de migratie van het Schengeninformatiesysteem (SIS 1+) naar het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II)

Datum Commissiedocument: 29 september 2009.

Nr. Commissiedocument: COM (2009) 508 definitief en COM (2009) 509 definitief.

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198635 http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198634

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

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Schengen Aquis, JBZ-Raad (behandeling waarschijnlijk onder Zweeds voorzitterschap).

Eerstverantwoordelijke ministerie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rechtsbasis: Rechtsbasis voor het voorstel voor de verordening volgt uit artikel 66 van het EG-verdrag.

Rechtsbasis voor het voorstel voor het besluit volgt uit artikel 30, lid 1, onder a; artikel 31, lid 1, onder a; en artikel 34, lid 2, onder c van het EU-verdrag.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Voor de Verordening geldt dat er besloten wordt met gekwalificeerde meerderheid. Voor het Besluit geldt dat er besloten wordt met eenparigheid van stemmen.

Met betrekking tot zowel het Besluit als de Verordening geldt de adviesprocedure voor het Europees Parlement.

Comitologie

Niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

Het voorstel van de Commissie is om Verordening (EG) nr. 1104/2008 en Besluit 2008/839/JBZ over de migratie van het Schengeninformatiesysteem te verlengen totdat de migratie technisch haalbaar is. Tevens stelt de Commissie voor de Global Programme Management Board (GPMB), de algemene programmabeheersraad, op te richten. Dit is een groep van

deskundigen die op het algemene programmaniveau actief is. Het voorstel bestaat uit twee onderdelen: een voorstel voor een verordening en een voorstel voor een besluit van de Raad. Het oordeel over de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het oordeel over de proportionaliteit van het voorstel om Verordening (EG) nr. 1104/2008 en Besluit 2008/839/JBZ over de migratie van het Schengeninformatiesysteem (SIS) te verlengen, is positief. Over de proportionaliteit van de oprichting van de GPMB kan Nederland op dit moment geen oordeel geven. Nederland onderschrijft de noodzaak voor samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten op het gebied van de ontwikkeling van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS-II) en het succesvol implementeren van dit systeem, maar heeft een aantal belangrijke kanttekeningen bij het voorstel. Deze hebben betrekking op de onbeperkte geldigheidsclausule, ofwel de ontbrekende datum voor de inwerkingtreding van de SIS-II, de onduidelijkheid van de rol, taken en bevoegdheden van het GPMB en het belang van een geleidelijke overgangperiode.

3. Samenvatting Voorstel

Het Schengeninformatiesysteem (SIS)¹, en de verder uitgewerkte versie daarvan, SIS 1+, is een essentieel instrument voor de toepassing van de bepalingen van het Schengenacquis zoals dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie. De Commissie is belast met de ontwikkeling van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), waarbij rekening wordt gehouden met de nieuwste ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie en extra functies kunnen worden ingevoerd. De instrumenten van SIS II zullen in de plaats treden van de bepalingen van het Schengenacquis betreffende SIS 1+ maar voordat dit kan gebeuren, moeten de gebruikers van SIS 1+ migreren naar de SIS II-omgeving. Er is daarom een rechtskader gedefinieerd voor de migratie van SIS 1+ naar SIS II. Het tijdschema, zoals vastgelegd in de huidige migratie-instrumenten, en met name hun verstrijksdatum, die momenteel ten laatste 30 juni 2010 is, is waarschijnlijk niet langer realistisch.

Het doel van het voorstel is de rechtsgrondslag die volgt uit Verordening (EG) nr. 1104/2008 en Besluit 2008/839/JBZ over de migratie van het Schengeninformatiesysteem, voor de migratie te verlengen totdat de migratie technisch haalbaar is. Bovendien voorziet het voorstel in juridische flexibiliteit voor de verwezenlijking van SIS II-functies door middel van een alternatief technisch scenario dat op SIS 1+ is gebaseerd, voor het geval het nodig is dat scenario uit te voeren. Het voorstel verandert niets aan de fundamentele taakverdeling of de basisstructuur van de financiering. Het voorstel heeft tevens ten doel een beheersstructuur in te stellen voor de ontwikkeling van en migratie naar SIS II, met name wat de coördinatie van de projecten van de Commissie en de lidstaten betreft. Om het laatste doel te verwezenlijken wordt een algemene programmabeheersraad (hierna de GPMB), opgericht, bestaande uit een groep van deskundigen die op het algemene programmaniveau actief is.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteit- en proportionaliteitsvaststelling

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EG voor de verordening op artikel 66 van het EG-verdrag. Nederland kan zich vinden in de door Commissie aangegeven bevoegdheid.

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU voor een Raadsbesluit op artikel 30, lid 1, onder a; artikel 31, lid 1, onder a; en artikel 34, lid 2,

¹ Het Schengen Informatie Systeem (SIS) is een geautomatiseerd register dat de politie en justitie autoriteiten in elk van de Schengen-landen permanent inzicht verschaft in de internationale opsporingsinformatie van de andere partners in het Schengen Akkoord van 1985. Dit systeem is tot stand gekomen ter compensatie van de weggevalen grenscontroles aan de binnengrenzen in het Schengen-gebied. Hiervoor werd een verdergaande samenwerking op het gebied van de politie en justitie taken nodig geacht. Het SIS is één van de instrumenten daartoe, de juridische basis voor het systeem ligt in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst uit 1990. Elk Schengen-land heeft volgens afgesproken specificaties een nationaal informatiesysteem (NSIS) ontwikkeld dat via het Centrale Schengen-informatiesysteem (CSIS) in Straatsburg (Frankrijk) is gekoppeld aan de NSIS-systemen van andere Schengen-landen. Wijzigingen worden in het eigen NSIS ingevoerd en vrijwel continue worden de NSIS-systemen met elkaar gesynchroniseerd via het CSIS. Vanwege de uitbreiding van de EU, maar ook omdat het huidige SIS verouderd is, is het Schengen Informatie Systeem van de tweede generatie, SIS II, in ontwikkeling.

onder c van het EU-verdrag. Nederland kan zich vinden in de door Commissie aangegeven bevoegdheid.

b) Functionele toets

Subsidiariteit:

Het Nederlandse oordeel over de subsidiariteit van het voorstel is positief. De lidstaten moeten intensief samenwerken op het gebied van de ontwikkeling en implementatie van de centrale onderdelen van het Schengeninformatiesysteem. Gezien de aard van een gemeenschappelijk informatiesysteem en vanwege de omvang en de gevolgen van het optreden, kan dit doel beter worden verwezenlijkt op het niveau van de Europese Unie (Besluit) en de Gemeenschap (Verordening).

Proportionaliteit:

Het Nederlandse oordeel over de proportionaliteit van het voorstel om Verordening (EG) nr. 1104/2008 en Besluit 2008/839/JBZ over de migratie van het Schengeninformatiesysteem te verlengen, is positief, zij het met een kanttekening terzake bij een GPMB. Dit initiatief gaat niet verder dan nodig is om het doel ervan te verwezenlijken. De verlenging van de migratie is onontkoombaar omdat die langer vergt dan de deadline die is aangegeven in de huidige verordening.

Wat de oprichting van een GPMB betreft kan Nederland op dit moment echter geen goed oordeel geven over de proportionaliteit aangezien in dit voorstel niet precies gedefinieerd is wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de GPMB zijn. Wanneer dit precies gedefinieerd is, zal een nadere bestudering over de proportionaliteit van de oprichting van de GPMB moeten volgen.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting

De kosten voor het opzetten, de werking en het onderhoud van het centrale SIS II komen ten laste van de algemene begroting van de Europese Unie. Ook de aanvullende kosten voor de migratie, de tests en de onderhouds- en ontwikkelingsmaatregelen op het centrale niveau (het centrale SIS II en de communicatie-infrastructuur) komen ten laste van de algemene begroting van de EU. Dit voorstel van de Commissie verandert niets aan deze basisstructuur. Bovendien komen ook de kosten voor de vergadering van de GPMB die bij dit voorstel wordt ingesteld, met inbegrip van de onkostenvergoedingen voor de deelnemende leden en deskundigen, ten laste van de algemene begroting van de EU. De totale indicatieve kosten van dit voorstel bedragen EUR 19 751 000 en zijn verenigbaar met de bestaande financiële programmering.

b) Financiële consequenties voor rijksoverheid en/of decentrale overheden:

De test-, migratie-, onderhouds- en ontwikkelingskosten voor de nationale systemen, met inbegrip van het Nationale Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (NSIS II), blijven ten laste komen van de betrokken lidstaat. De totale, meerjarig begrote kosten (tot en met het vierde kwartaal van 2011) voor de ontwikkeling van NSIS II zullen voor Nederland op EUR 20 900 000 uitkomen. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de kosten voor het nationale systeem. Door eventuele verdere vertraging in de toekomst kunnen meerkosten ontstaan. Deze budgettaire gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

c) Financiële consequenties voor het bedrijfsleven en burger:

Niet van toepassing.

d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:
Niet van toepassing.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid: Niet van toepassing voor zover nu kan worden beoordeeld.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: De verordening zal in werking treden op de derde dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het Raadsbesluit heeft dezelfde inwerkingtredingstermijn.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
In het Commissievoorstel is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Niet van toepassing.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.

9. Nederlandse positie

Vanwege de veiligheid in het Schengengebied is Nederland gebaat bij een nieuw en modern SIS (SIS-II) dat in staat is om nieuwe functionaliteiten, zoals biometrische gegevens in signaleringen, toe te passen en de nieuwe lidstaten in staat stelt het Schengenacquis onverkort toe te passen. Nederland deelt de noodzaak voor samenwerking op het gebied van de ontwikkeling en implementatie van SIS-II, maar heeft een aantal belangrijke kanttekeningen bij het voorliggende voorstel.

De Commissie heeft ervoor gekozen om in haar voorstel geen migratie-deadline op te nemen. Het Nederlandse standpunt is dat de Raad wel een migratie-deadline moet vaststellen. Met het bepalen van een deadline wordt er druk op de Commissie gecreëerd om strak te sturen op de ingebruikneming van SIS-II. Tevens stelt Nederland dat ook een deadline moet worden vastgesteld wanneer een van de twee mijlpalen (de twee momenten in het vierde kwartaal van 2009 en van 2010, waarop het centrale SIS-II wordt getest op de gewenste functionaliteit) niet wordt gehaald en over wordt gegaan op het alternatieve systeem.

Met dit voorstel wordt door de Commissie de GPMB, de algemene programmabeheersraad, opgericht. De Commissie stelt dat de GPMB zich gaat bezighouden met het beheer en de coördinatie van het centrale en de nationale SIS II-projecten. Nederland is positief over het oprichten van de GPMB om het traject van migratie beheersbaar te maken. De Commissie heeft echter niet precies gedefinieerd wat de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de GPMB zijn. Daarnaast stelt Nederland ook dat dit voorstel niet duidelijk maakt wat de rol van de GPMB is ten opzichte van de lidstaten, de Commissie en andere EU-instellingen. Nederland is van mening dat het mandaat van de GPMB niet de rol van

het coördineren en controleren van het migratietraject moet overstijgen, zeker niet met betrekking tot de nationale SIS-projecten.

Nederland vindt dat de mogelijkheid aanwezig moet zijn om tijdens de migratieperiode al gebruik te kunnen maken van de functionaliteit van SIS II door de lidstaten die aan alle voorwaarden voor migratie hebben voldaan. Dit heeft als voordeel dat de gemigreerde SIS II landen hun systemen niet hoeven te beperken in functionaliteit totdat alle landen gemigreerd zijn.