



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

aan Aan de leden van de vaste commissie voor
Veiligheid en Justitie

A.Kuiken

Binnenhof 1a
2513 AA Den Haag

datum 14 april 2016

onderwerp brief van de rapporteur Slimme Grenzen

pagina 1/6

Geachte leden,

Sinds vorig jaar maart ben ik namens de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie rapporteur voor het dossier Slimme Grenzen. Het doel van dit rapporteurschap is om een versterking van de informatievoorziening te realiseren voor de leden van de commissie en om optimaal gebruik te maken van onze beïnvloedingsmogelijkheden en -momenten, voorafgaand aan de publicatie van het herziene EU-voorstel over Slimme Grenzen.

Op 6 april jl. publiceerde de Europese Commissie het nieuwe voorstel voor een wetgevingspakket Slimme Grenzen, bestaand uit een verordening over een in- en uitreisstelsel Slimme Grenzen, een mededeling over sterkere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid en een voorstel voor technische wijziging van de Schengengrenscodes. Omdat dit pakket al besproken zal worden tijdens de JBZ-raad van 21 april 2016 is mijn advies om dit voorstel te agenderen voor het algemeen overleg over de JBZ-raad op 20 april 2016. In de bijlage treft u nadere informatie over deze voorstellen, die u kunt benutten in de voorbereiding van het AO JBZ-raad van 20 april.

Tevens wil ik hierbij voorstellen om, nu het nieuwe pakket Slimme Grenzen is gepubliceerd en het mandaat van mijn rapporteurschap is vervuld, dit rapporteurschap te beëindigen. Ik zal binnenkort, ter afronding van dit rapporteurschap, een eindverslag opstellen en dit agenderen tijdens de procedurevergadering van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie.

Met vriendelijke groet,

Attje Kuiken
Rapporteur Slimme Grenzen



datum 14 april 2016

Bijlage – informatie over Herziening Slimme Grenzen pakket

Aanleiding

- Op 28 februari 2013 heeft de Europese Commissie een [wetgevingspakket](#) gepubliceerd onder de titel 'Slimme Grenzen'. Dit pakket betrof een geregistreerd reizigersprogramma (RTP), een in- en uitreisysteem (EES) en een technische aanpassing van de Schengen grenscode (COM(2013)95, 96 en 97). De toenmalige positiebepaling van de regering staat in dit [BNC-fiche](#).
- De Kamer heeft na verschijnen van de EU-voorstellen Slimme Grenzen een behandelvoorbehoud geplaatst op dit pakket. Op 16 mei 2013 zijn tijdens een AO behandelvoorbehoud [afspraken](#) gemaakt over de informatievoorziening inzake enkele onderdelen uit de EU-voorstellen Slimme Grenzen.
- Tijdens de behandeling van dit pakket Slimme Grenzen zijn ook door de medewetgevers zowel technische, financiële en operationele zorgen geuit.
- Daarna is besloten eerst een technische studie en een praktische testfase uit te voeren. De [technische studie](#) is in oktober 2014 gepubliceerd, het rapport over de [praktische testfase](#) verscheen in november 2015.
- Tijdens de procedurevergadering van 3 juni 2015 heeft u een [mandaat](#) voor het rapporteurschap Slimme Grenzen vastgesteld.
- In oktober 2015 heeft uw commissie een [position paper](#) over de inzet van de rapporteur ten aanzien van de nieuwe EU-voorstellen vastgesteld.
- In [oktober 2015](#) en [januari 2016](#) heb ik in voortgangsrapportages verslag gedaan van mijn activiteiten als rapporteur. Hierin staan ook de resultaten van gesprekken met stakeholders die ik heb gevoerd.
- Op 6 april 2016 publiceerde de Europese Commissie de [nieuwe EU-voorstellen Slimme Grenzen](#) (COM(2016)194 en COM(2016)205).

Korte inhoud nieuwe voorstellen

Verordening instelling in- en uitreisysteem

Het in- en uitreisysteem zorgt ervoor dat het beheer van buitengrenzen gemoderniseerd wordt door het instellen van betere en efficiëntere controles. Dit maakt een doeltreffend beheer van korte verblijven van derdelanders mogelijk, zorgt voor een sterkere automatisering van grenscontroles en verbetert de opsporing van documenten- en identiteitsfraude. Naam, type reisdocument, biometrische gegevens (4 vingerafdrukken en gezichtsherkenning) en plaats en datum van in- en uitreis van alle reizigers uit derde landen (voor korte duur, visaplichtig of niet) naar het Schengengebied worden opgeslagen. Zogenaamde 'overstayers' kunnen zo makkelijker worden opgespoord en terrorisme en criminaliteit kan zo beter worden bestreden. Derdelanders zullen via zelfbedieningssystemen en e-gates informatie invoeren, waardoor bepaalde stadia van het controleproces kunnen worden geautomatiseerd. Het in 2013 voorgestelde programma voor geregistreerde reizigers komt te vervallen. Lidstaten kunnen, indien gewenst, nationale programma's voor geregistreerde reizigers



datum 14 april 2016

opzetten. Op pagina 5 en 6 van het [EU-voorstel](#) staat de architectuur van het systeem precies beschreven.

Mededeling krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid

Naast de verordening over het in- en uitreisysteem maakt de [mededeling](#) krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid deel uit van het nieuwe Slimme Grenzenpakket. Daarin staat hoe het beheer van de buitengrenzen en de interne veiligheid in de EU kunnen worden versterkt door middel van bestaande en toekomstige informatiesystemen. Dit is breder dan alleen grenzen-/migratie-geïntereerd. Maatregelen worden beschreven die de werking en de interoperabiliteit van bestaande informatiesystemen moeten verbeteren en nieuwe systemen om de informatieleemten op te vullen. De Europese Commissie stelt hiertoe een deskundigengroep voor IT-systemen en interoperabiliteit in. Hierin zijn EU-agentschappen, nationale deskundigen en institutionele belanghebbenden vertegenwoordigd, die met plannen zullen komen voor mogelijke nieuwe wetgeving. De Europese toezichthouder voor gegevensbescherming en de nationale gegevensbeschermingsautoriteiten zullen eveneens betrokken worden.

Belangrijkste punten in- en uitreisysteem

Op basis van de informatie gewisseld tijdens het AO behandelvoorbehoud en het position paper zijn hieronder de voor uw commissie belangrijkste punten gededistilleerd. Deze zijn vergeleken met de informatie uit de verordening, de mededeling en het [impact assessment](#) (zie ook de [samenvatting](#) van het impact assessment).

Dataretentie

In het position paper was de inzet om persoonsgegevens zo kort mogelijk te bewaren. Ook was de inzet het verzamelen van zo min mogelijk biometrische gegevens als voor een betrouwbare controle mogelijk is en daarbij de omloopsnelheid en kosten in het oog te houden. In het oorspronkelijke voorstel werd voor het bewaren van persoonsgegeven gesproken over een periode van 5 jaar en het registreren van 10 vingerafdrukken. Privacy experts pleiten voor een minimale data opslag van maximaal een half jaar. Tijdens mijn [gesprek](#) met een aantal uitvoerende experts werd gepleit voor een langere opslag dan een half jaar, waarbij een periode van 3 jaar wat hen betreft een compromis zou kunnen zijn.

Volgens het nieuwe wetsvoorstel zal de **bewaarperiode** echter wederom **5 jaar** worden mede omdat dit voor de reiziger makkelijker is, die zich niet elke keer opnieuw hoeft te registreren. Ook is deze langere periode volgens de Europese Commissie nuttig voor de grenswacht die een risico-analyse moet uitvoeren, aldus de Europese Commissie. Ook zal dit de wachttijd reduceren. In het impact assessment wordt daarnaast ook verwezen naar het secundaire gebruik van deze gegevens voor terrorismebestrijding, omdat voor de bewijsvoering het terugkijken op de reisgeschiedenis van belang kan zijn (p.137 impact assessment). Daarnaast wijst de



datum 14 april 2016

Commissie er op dat in de bestaande nationale in- en uitreisystemen de bewaartermijn tussen de 5 en 25 jaar ligt.

Tevens wordt voorgesteld om **4 vingerafdrukken en gezichtsherkenning** te gebruiken als biometrische identificatiegegevens. Deze optie biedt zowel voldoende informatie voor accurate identificatie als een makkelijke grensovergang. Het voorstel maakt het ook mogelijk om voor verificatie alleen gezichtsherkenning te gebruiken.

De Europese Commissie heeft een apart [impact assessment](#) uitgevoerd voor fundamentele rechten (p. 117-136). Daarin wordt geconcludeerd dat toegang voor het consulteren van de data exclusief beperkt is tot geautoriseerd personeel van de autoriteiten van de lidstaten die hiertoe aangewezen worden. Alle waarborgmechanismen zijn aanwezig voor de effectieve bescherming van fundamentele rechten van reizigers. Reizigers uit derde landen moeten attent gemaakt worden op deze rechten. Bovendien wijst de Europese Commissie erop dat het gebruik maken van IT-systemen en registratiekiosken bijdraagt aan vermindering van discriminatie. Verder geeft de Europese Commissie aan dat de verordening in lijn zal zijn met de Europese regels voor gegevensbescherming (waarover in december 2015 een politiek akkoord is gekomen en in 2016 de wetgeving in werking zal treden).

Toegang tot data door rechtshandhavingsautoriteiten

In het position paper was de inzet om de beoogde doelen en bewezen effecten van het toelaten van rechtshandhavingsautoriteiten tot EES meer helder te krijgen. Ook zou ingegaan worden op het belang van bescherming van burgerrechten en nagegaan worden wat de relatie zal zijn met andere ontwikkelingen zoals de invoering van PNR. In het oorspronkelijke voorstel zou toegang tot de data door rechtshandhavingsautoriteiten pas na de eerste evaluatie na 2 jaar bezien worden.

In het huidige voorstel krijgen **rechtshandhavingsautoriteiten in lidstaten en Europol toegang tot de gegevens**, onder strikt gedefinieerde voorwaarden. De Europese Commissie heeft een apart [impact assessment](#) uitgevoerd voor toegang van data door rechtshandhavingsautoriteiten (p. 136-140). Daarin wordt gemeld dat een onafhankelijke controle van de reden van toegang plaats zal vinden door het Centrale Toegangspunt. Toegang is alleen mogelijk in geval van bepaalde categorieën misdaad (zoals terrorisme en zware criminaliteit), alleen voor identificatie doeleinden en strafrechtelijke inlichtingen en alleen als er nadrukkelijke kans is dat de gegevens van de overtreder in het EES zullen staan. De Europese en nationale gegevensbeschermings-autoriteiten zullen hierop toezicht houden.

Noodzaak tot koppelen van systemen

In het position paper werd nog uitgegaan van twee losse systemen, een in- en uitreisysteem en een geregistreerd reizigersprogramma. Uw commissie heeft bij herhaling vragen gesteld over de noodzaak en de wenselijkheid van het koppelen van



datum 14 april 2016

deze systemen.

De Europese Commissie heeft gekozen voor één systeem, het in- en uitreisstelsel. **Koppeling van systemen is dus niet aan de orde.** Reden hiervoor wordt niet duidelijk in de verordening aangegeven maar op basis van informatie uit het impact assessment zijn genoemde redenen onder andere vereenvoudiging, hogere kosten voor twee systemen en het scheiden van reizigers bij RTP. Het staat lidstaten vrij om nationale systemen voor geregistreerde reizigers op te zetten.

Het in- en uitreisstelsel wordt gebruikt door dezelfde autoriteiten die ook toegang hebben tot het VIS-systeem. Deze autoriteiten kunnen wederkerig gebruik maken van de gegevens in EES en VIS.

Kosten

In het position paper was de inzet het helder krijgen van de precieze kosten, zowel op Europees niveau als op nationaal niveau, en het blijven benadrukken dat kosten van systemen zo laag mogelijk moeten zijn. In het oorspronkelijke voorstel was €1,1 mld ingeruimd voor de ontwikkeling van de twee systemen, EES en RTP.

Volgens het nieuwe voorstel worden de **kosten** uit het EU-budget geschat op **€ 480 mln** voor 4 jaar (3 jaar ontwikkeling en 1 jaar operationeel), bestaand uit ontwikkelingskosten voor een periode van 3 jaar van €394,77 mln, operationele kosten over het eerste jaar van €45,47 mln en de benodigde wijzigingen voor VIS en SIS worden op €40 mln geschat. De implementatiekosten voor de lidstaten bestaan uit eenmalige opzetkosten en infrastructuurverbetering van €57 mln en €109,5 mln voor materiaalkosten, over een periode van 3 jaar. Jaarlijkse onderhoudskosten zullen €11 mln bedragen.

Uit de quick scan naar de kosten en baten van de vorige voorstellen, door het kabinet opgesteld in april 2014 (Kamerstuk [33614-4](#)), bleek dat in het kader van het nationale deel van het EU Interne veiligheidsfonds, € 30,7 miljoen voor Nederland ter beschikking gesteld zou zijn en dat Nederland daarnaast ca € 3,8 mln aan leges zou ontvangen op basis van geschatte RTP aanvragen. Nu RTP geen onderdeel meer uitmaakt van de voorstellen is niet bekend of Nederland nog steeds kan profiteren van een nationaal deel van het EU Interne veiligheidsfonds en voor hoeveel dit voorstel voor een in- en uitreisstelsel zal drukken op de nationale begroting.

Evaluatie

De Europese Commissie zal monitoringssystemen realiseren die het in- en uitreisstelsel kunnen evalueren ten opzichte van de belangrijkste beleidsdoelen. Twee jaar nadat het in- en uitreisstelsel operationeel gestart is en elke twee jaar daarna zal het agentschap euLISA een rapport indienen bij het Europees Parlement, de Raad en de



datum 14 april 2016

Europese Commissie over het technisch functioneren van het systeem. Daarnaast zal de Europese Commissie twee jaar na de operationele start en daarna elke vier jaar een overkoepelende evaluatie van het systeem realiseren.

Krachtenveld

In bovengenoemde impact assessment staat op welke wijze de Europese Commissie stakeholders heeft geconsulteerd en wat de belangrijkste uitkomsten waren. Volgens de Europese Commissie steunen de lidstaten de nu voorgestelde optie. Er bestaat verschil van mening tussen immigratiediensten die beperkte biometrische gegevens voorstaan (zoals nu voorgesteld) en rechtshandhavingsautoriteiten die extensieve biometrische gegevens wensen. Sommige lidstaten wensen het registreren van in- en uitreis van mensen met een verblijfsvergunning. Het is niet duidelijk of dit ook is toegestaan.

Tijdpad

De Europese Commissie rekent er op dat het pakket slimme grenzen voor het einde van dit jaar van kracht wordt en dat in 2020 het in- en uitreisysteem in alle lidstaten effectief werkt.

Ten slotte

Bij de totstandkoming van dit schrijven is nog niet bekend wat de appreciatie van de verschillende lidstaten zal zijn. Ook ontbreekt nog het oordeel van bijvoorbeeld privacy experts. Wel is de dynamiek waarin het pakket slimme grenzen tot stand is gekomen fundamenteel veranderd. In de inleidende brief van de Europese Commissie wordt onder meer stil gestaan bij de aanslagen in Parijs en Brussel. Gebeurtenissen die ongetwijfeld een effect zullen hebben op de discussies over het in- en uitreisystemen en andere maatregelen die de Europese Commissie voornemens is te nemen.