

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3441

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Voorstel voor de richtlijn inzake de status van langdurig ingezetene derdelanders (Kamerstuk 22 112, nr. 3439)

Fiche: Richtlijn inzake enkelvoudige toelatingsprocedure en de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) (Kamerstuk 22 112, nr. 3440)

Fiche: Verordening inzake digitalisering visumprocedure

Fiche: Mededeling – aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3442)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening inzake digitalisering visumprocedure

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009 en (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad, Verordeningen (EG) nr. 1683/95, (EG) nr. 333/2002, (EG) nr. 693/2003 en (EG) nr. 694/2003 van de Raad en de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen wat betreft de digitalisering van de visumprocedure.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

27 april 2022

c) Nr. Commissiedocument

COM(2022) 658 definitief

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0658>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing

SWD(2022) 658 definitief

SEC(2022) 202 definitief

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis

Artikel 77, tweede lid, punt a), en artikel 79, tweede lid, punt a) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 27 april 2022 publiceerde de Europese Commissie een voorstel tot wijziging van zes verordeningen en het Schengenakkoord ten behoeve van de (verdere) digitalisering van visa. Hoewel de behandeling van visumaanvragen in Nederland al voor een deel is gedigitaliseerd, is dat Europa-breed nog niet het geval bij twee belangrijke stappen: de visumaanvraagprocedure en de visumsticker. Daarom voorziet het voorstel ten eerste in de vervanging van de fysieke visumsticker door een digitaal visum en ten tweede in verdere harmonisatie en digitalisering van de visumaanvraagprocedure, waarbij de Commissie in haar voorstel inzet op verplichte aansluiting op één gemeenschappelijk (te ontwikkelen) EU-visumaanvraagportaal voor alle lidstaten. Voor het digitale visum geldt overigens dat deze ook zou gelden voor het lang verblijf visum (MVV), aangezien ook voor die categorie een (Schengen)visum wordt verstrekt. Hoewel het voorstel dus ook toeziet op het digitaliseren van MVV's, geldt voor het EU-visumaanvraagportaal dat deze in eerste instantie alleen voor (Schengen) visa kort verblijf wordt ingezet. De Commissie heeft wel, buiten dit voorstel om, kenbaar gemaakt de mogelijkheid te willen onderzoeken om het EU-visumaanvraagportaal in de toekomst ook toepasbaar te maken voor MVV's.

De introductie van een verplicht EU-visumaanvraagportaal zou betekenen dat op termijn alle visumaanvragers van een Schengenvisum hun visumaanvraag digitaal zouden kunnen indienen op dit EU-platform. Waar dit verplichte platform de «voorkant» van de visumprocedure EU-breed zou standaardiseren, zullen lidstaten wel zelf hun nationale (backoffice-)systemen die toezien op de afhandeling van de daadwerkelijke aanvraag blijven gebruiken door deze op het EU-aanvraagportaal aan te sluiten. Het EU-platform zou gerealiseerd worden door EU-Lisa (Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht). Het voorstel van de Commissie voorziet in een facultatieve overgangsperiode van vijf jaar vanaf de inwerking-treding van het platform – door middel van deze overgangsperiode beoogt de Commissie het makkelijker te maken voor lidstaten om aan te sluiten bij het systeem door op een gewenst moment te kunnen aanhaken. Gezien de facultatieve aard van de overgangsperiode zouden lidstaten ook al vanaf de inwerkingtreding van het platform kunnen aansluiten. Bij het aflopen van de overgangsperiode (welke de Commissie schat op eind 2031 als het platform zoals beoogd op 2026 gereed zou zijn), zou elke lidstaat dus op het EU-visumaanvraagplatform aangesloten moeten zijn.

Door middel van het EU-platform als voorgesteld door de Commissie zou een deel van de noodzaak om fysiek tijdens de visumprocedure te verschijnen voor aanvragers komen te vervallen – dit verhoogt het gemak van aanvragers in de visumprocedure. Echter wordt met het huidige voorstel de noodzaak tot een fysiek contactmoment in de visumprocedure niet geheel weggenomen: aanvragers dienen namelijk wel bij afgifte van hun biometrie in persoon te verschijnen. Het voorgestelde verplichte EU-visumaanvraagportaal beoogt echter niet alleen het gemak van aanvragers te verhogen. Met de introductie van het platform zou ook een deel van het probleem «visumshoppen» worden ondervangen. Visumshoppen houdt in dat aanvragers van een Schengenvisum, welke toegang geeft tot de gehele Schengenzone, ervoor kiezen hun visumaanvraag bij een lidstaat in te dienen die in hun ogen een gunstigere afgifte van visa of een gemakkelijkere visumprocedure heeft. Het verplichte EU-aanvraagportaal, als voorgesteld, beoogt dit probleem deels te

verhelpen doordat het de voorkant van de visumprocedure, namelijk het daadwerkelijke indienen van de aanvraag, standaardiseert voor het hele Schengengebied met hetzelfde digitale aanvraagplatform. Op het moment dat EU-breed aanvragen digitaal kunnen worden ingediend, kan dit er tevens toe leiden dat de EU een aantrekkelijker reisbestemming wordt t.o.v. andere reisbestemmingen die al dan niet gebruik maken van het (deels) digitaal aanvragen van een visum.

Het daadwerkelijk introduceren van een digitaal visum, zoals naast het EU-aanvraagportaal ook wordt voorgesteld, behelst het afstappen van de papieren visumsticker die momenteel nog door alle lidstaten wordt gebruikt. Door het digitaliseren van het visum zouden kosten kunnen worden bespaard met betrekking tot de opslag en beveiliging van papieren visumstickers. Ook zou het digitaliseren van het daadwerkelijke visum kunnen zorgen voor een verbetering van de veiligheid van het Schengengebied doordat een digitaal visum minder fraudegevoelig wordt geacht.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment heeft de Commissie vijf beleidsopties beoordeeld, met verschillende niveaus van EU-interventie in het huidige visumproces. Het voorstel van de Commissie als hierboven toegelicht ziet toe op optie 4 uit het impact assessment, de andere eerder verkende beleidsopties die zijn uitgewerkt in het impact assessment staan niet genoemd in het uiteindelijke voorstel.

Optie 1, die als basisscenario wordt beschouwd, houdt in dat er geen wetgevende maatregelen op EU-niveau worden genomen. De fysieke visumsticker zou gebruikt blijven worden voor de afgifte van visa.

Optie 2 omvat minimale wijzigingen van de wetgeving op EU-niveau. Het digitale visum zou de papieren visumsticker (verplicht) vervangen en er zou een gemeenschappelijke webdienst voor visumhouders worden ingevoerd om de geldigheid ervan te controleren.

Optie 3 voorziet in de (verplichte) vervanging van de papieren visumsticker door het digitale visum en de ontwikkeling van een facultatief EU-platform voor visumaanvragen. Bij deze optie kunnen de lidstaten ervoor kiezen om deel te nemen aan het EU-platform voor visumaanvragen of hun eigen nationale portaalsites te ontwikkelen/te blijven gebruiken.

Optie 4 voorziet in een verplicht digitaal visum en een verplicht EU-platform voor visumaanvragen, waaraan alle lidstaten na een overgangperiode zouden moeten deelnemen.

Optie 5 voorziet in een verplicht EU-visumaanvraagplatform voor alle lidstaten zonder overgangperiode, een volledig digitale procedure (met inbegrip van de registratie van biometrische gegevens door aanvragers langs digitale weg) en het digitale visum (verplicht).

De Commissie is in haar impact assessment van mening dat optie 1 slechts gedeeltelijk geschikt is om de beoogde doelstellingen te halen en dat optie twee, hoewel geschikter, te wensen overlaat wat betreft simplificatie en harmonisatie van het visumproces. Optie 3 wordt door de Commissie gezien als een betere optie dan optie 1 en 2. Met deze optie wordt namelijk een extra stap gezet richting digitalisatie, simplificatie en harmonisatie van het visumproces; echter acht ze de facultatieve aard van het platform een nadeel gezien het de visumprocedure niet uniform aantrekkelijker maakt voor aanvragers uit derde landen. Waar optie 5 enerzijds de grootst mogelijke simplificatie en harmonisatie van het visumproces bewerkstelligt, brengt zij volgens de Commissie anderzijds mogelijke complicaties met betrekking tot de veiligheid van het visum-

proces mee omdat mensen zelf biometrische gegevens digitaal zouden aanleveren.

De voorkeursoptie die uit het impact assessment van de Commissie naar voren komt en dus ook correspondeert met het huidige voorstel is optie 4, aangezien deze volgens de Commissie het beste bijdraagt aan het oplossen van de onderliggende oorzaken van de knelpunten van de huidige visumprocedure, en de huidige heterogene digitaliseringsniveaus harmoniseert en optimaliseert, terwijl een hoge mate van veiligheid wordt gewaarborgd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Verdere digitalisering van de visumprocedure past binnen het kabinetsbeleid en de consulaire toekomststrategie om dienstverlening toegankelijker te maken voor de burger d.m.v. verdere digitalisering en modernisering van producten en diensten. Een digitaal visum draagt bovendien bij aan de veiligheid van de visumsticker alsook de ambities van het kabinet om het grensbeheer verder te innoveren en te digitaliseren. V.w.b. de visumaanvraagprocedure geldt dat Nederland zelf reeds gebruik maakt van een digitaal visumaanvraagportaal (NOMAD). NOMAD is geïntroduceerd in het verlengde van de bredere Nederlandse modernisering van het consulaire Front- en Backoffice (FOBO) programma dat beoogt om de consulaire klanten moderne dienstverlening te bieden en de afhandeling van visumaanvragen nog efficiënter en effectiever te maken; hierbij is digitale dienstverlening en dus een zo papierloos mogelijke procedure een belangrijk speerpunt.

In het kader van verdere digitalisering van het visumproces ontwikkelt het project NOMAD de digitale aanvraagformulieren waarmee aanvragers een Schengenvisum of een Caribisch visum kunnen aanvragen. Deze digitale formulieren zijn inmiddels in gebruik en dit heeft geleid tot een belangrijke datakwaliteitsverbetering. Op dit moment moet de visumaanvrager deze digitale aanvraagformulieren nog wel printen. Zodra het nieuwe backoffice systeem volledig ontwikkeld is, kunnen deze formulieren ook digitaal worden doorgezet. Het project Kairos ontwikkelt het backoffice-systeem voor de afhandeling van visumaanvragen (ter vervanging van de bestaande systemen NVIS en Visana) om een digitaal proces mogelijk te maken. Dit Kairos project bestaat uit 3 fasen. Kairos 1.0 maakt het nu reeds mogelijk om de documenten van een visumaanvraag digitaal naar de backoffice te sturen ter beoordeling. Ook is het al mogelijk aanvragen op basis van bepaalde kenmerken onder de medewerkers te verdelen. De verdere afhandeling van de Schengenaanvragen vindt in deze fase echter nog plaats in het bestaande systeem NVIS. Kairos 2.0 is bedoeld om Caribische visumaanvragen af te handelen en komt ter vervanging van Visana. Deze module is begin 2022 geïmplementeerd waarmee het Caribische visumproces nu volledig digitaal kan worden uitgevoerd. Het oude systeem Visana is inmiddels uitgefaseerd. In 2023 zal Kairos 3.0 in gebruik worden genomen. Daarmee zal ook het Schengen visumproces volledig digitaal worden uitgevoerd en NVIS worden vervangen.

Waar NOMAD dus functioneert als de zogeheten «voorkant» van de visumprocedure – d.w.z. hoe de aanvrager zijn aanvraag indient – ziet het Kairos project toe op de «achterkant» van de visumprocedure, en heeft dus juist betrekking op de daadwerkelijke afhandeling van de aanvraag. Teneinde een goede functionaliteit en datakwaliteit te waarborgen is het belangrijk dat de systemen die gebruikt worden aan de «voorkant» van de visumprocedure goed zijn aangesloten op de «achterkant». Het kabinet

hecht er dan ook aan om van een goede aansluiting tussen deze systemen verzekerd te zijn, ook wanneer een dergelijk EU-visumaanvragenplatform aan de voorkant van het proces zou worden geïntroduceerd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de algemene doelen van het voorstel, te weten administratieve lastenverlichting door vereenvoudiging van de visumaanvraagprocedure en harmonisatie tussen de lidstaten om de EU aantrekkelijker te maken voor visumplichtige reizigers en de verbetering van de veiligheid van het Schengengebied, o.a. door de introductie van een (beter te controleren en verifiëren) digitaal visum. Het kabinet erkent ook dat een grotendeels papierloze en contactloze visumprocedure kosteneffectiever is en bijdraagt aan kortere doorlooptijden en milieubesparing – Nederland heeft hier al belangrijke stappen in gezet. Zo heeft Nederland bijvoorbeeld in tegenstelling tot sommige lidstaten al een digitaal visumaanvraagportaal met NOMAD.

Het kabinet erkent ook het belang van verdere harmonisatie van visumprocedures tussen de lidstaten, ook wat betreft (de mate van) digitalisering. Wanneer de ene lidstaat nog een bewerkelijk papieren aanvraagproces heeft en een andere lidstaat een modern en digitaal aanvraagproces, zou dit kunnen leiden tot «visa shopping». Wat het kabinet betreft kan verdere digitalisering en optimalisatie van de visumaanvraagprocedure echter eventueel ook gerealiseerd worden met nationale digitale systemen (in lijn met optie 3 uit het impact assessment) en zou bij het aanpassen van de verordeningen (gelet op de snelle ontwikkeling van moderne technologie) reeds ruimte opengelaten moeten worden om – in de toekomst, op het moment dat dat veilig en betrouwbaar wordt geacht – identificatie en de registratie van biometrische gegevens op termijn via een digitale tool vanuit huis te laten plaatsvinden, zodat een bezoek aan een visumaanvraagkantoor niet meer nodig is (aspecten uit optie 5 uit het impact assessment).

De inzet van het kabinet is derhalve in overeenstemming met optie 3 uit het impact assessment vanuit het oogpunt van flexibiliteit. Als het EU-visumportaal – in de huidige planning – in 2026 is ontwikkeld, kan worden beoordeeld of het aan de inhoudelijke en systeemtechnische koppelingen voldoet die nodig zijn voor aansluiting op het Nederlandse digitale visumproces dat gebruikt maakt van het Kairos 3.0 systeem. Een Nederlandse deelname aan het EU-visumportaal is volgens het kabinet niet op voorhand uitgesloten. Nederland loopt immers voorop in het digitaliseren van het visumproces teneinde de dienstverlening te optimaliseren. Het «ideale» toekomstbeeld van het kabinet is een verdergaande mate van harmonisatie (optie 4, 5 van het impact assessment) om tevens zoveel mogelijk visumshopping te voorkomen. Gezien de inhoudelijke en systeemtechnische bedenkingen is het kabinet op dit moment voorstander van optie 3 van het impact assessment. Indien de beschreven zorgen geadresseerd worden, zou het kabinet kunnen instemmen met het huidige voorstel, maar daar legt het kabinet zich niet bij voorhand op vast. Dit betekent dan ook dat het kabinet, hoewel het de onderliggende doelen van het voorstel volkomen steunt gezien de Nederlandse vooruitstrevendheid op het gebied van digitalisering van de visumprocedure, met het verplicht stellen van een EU visumportaal als beoogd in het huidige voorstel pas kan instemmen als de Commissie deze zorgen voldoende weet te adresseren.

Voorts gaat het huidige voorstel uit van de huidige technologische mogelijkheden, waarbij optie 5 uit het impact assessment, het vervallen van de persoonlijke verschijning en identificatie en registratie van

biometrische gegevens op afstand (nog) niet veilig wordt geacht. Mogelijk is dit op termijn wel veilig te realiseren door nieuwe technologische ontwikkelingen, met ofwel een nationaal en/of EU aanvraagportaal. Het kabinet wil hiervoor -met het oog op de lange termijn – ruimte houden in de aanpassing van de verordeningen.

Het kabinet kan tevreden instemmen met een (verplicht) digitaal visum voor alle lidstaten, maar in afwijking van het voorstel voor verplichte aansluiting op een digitaal EU-aanvraagportaal voor Schengenvisa, zal het bij de Commissie aangeven dat Nederland voorstander is van aansluiting op basis van vrijwilligheid en voorstaan dat lidstaten de vrijheid wordt gegeven hun eigen nationale systemen te (blijven) gebruiken/ontwikkelen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Op basis van een eerste consultatie van de Commissie in aanloop naar het definitieve Commissievoorstel is gebleken dat alle lidstaten voorstander zijn van een digitaal visum.

Daarnaast staan alle lidstaten positief tegenover de ontwikkeling van een gemeenschappelijk EU-aanvraagportaal, waarbij enerzijds een aanzienlijk deel van de lidstaten in een eerdere fase van de consultaties heeft aangegeven voorkeur te hebben voor optie 3 uit het impact assessment (aansluiting op vrijwillige basis met behoud van de optie om een nationaal aanvraagportaal te blijven gebruiken/ontwikkelen) en anderzijds een behoorlijke groep lidstaten (waarschijnlijk vanuit het oogpunt van harmonisatie) een voorkeur had voor de door de Commissie voorgestelde optie 4 uit het impact assessment (verplichte aansluiting op het EU-visumaanvraagportaal voor alle lidstaten).

Verscheidende lidstaten hebben dus ook al eerder hun twijfels uitgesproken over verplichte aansluiting bij een EU-aanvraagportaal, zoals met het huidige voorstel wordt beoogd, en kenbaar gemaakt meer te zien in optie 3 van het impact assessment waarbij aansluiting juist niet verplicht is en een nationaal systeem gebruikt kan blijven worden/wordt ontwikkeld. De geraadpleegde nationale gegevensbeschermingsautoriteiten van diverse lidstaten steunen zowel optie 3 als 4. Op basis van een publieksconsultatie is gebleken dat de toerismesector een voorkeur heeft voor optie 4, een uniform digitaal visumaanvraagproces maakt de EU tot een aantrekkelijkere bestemming. Optie 5 waarbij de identificatie en registratie van biometrische gegevens van de aanvrager op afstand kan plaatsvinden middels een digitale tool- wordt op dit moment door vrijwel geen van de lidstaten, de Commissie en gegevensbeschermingsautoriteiten (nog) veilig genoeg geacht.

Het krachtenveld in het Europees Parlement is nog niet duidelijk. De verantwoordelijke commissie in het Europees Parlement is de Commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken (LIBE); gezien de behandeling van het voorstel door het Europees Parlement nog in de voorbereidende fase zit, is nog geen rapporteur bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet voor wat betreft de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder a, en artikel 79, lid 2, onder a, VWEU. Artikel 77, tweede lid, onder a, van het VWEU geeft de Unie de bevoegdheid maatregelen vast te stellen voor het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur. Artikel 79,

tweede lid, onder a, geeft de Unie de bevoegdheid maatregelen vast te stellen voor de voorwaarden voor toegang en verblijf, en normen betreffende de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels. Op grond van artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

b) Subsidiariteit

Het oordeel van het kabinet voor wat betreft de subsidiariteit van het voorstel is positief. Het voorstel beoogt de verdere stroomlijning en harmonisatie van de procedures in het kader van het gemeenschappelijke visumbeleid teneinde de visumprocedures veiliger en geschikter te maken voor het digitale tijdperk. Het kabinet is van mening dat verdere digitalisering en optimalisatie van de visumaanvraagprocedure in principe ook op nationaal niveau gerealiseerd zou kunnen worden. Gezien echter de huidige verschillen tussen de visumaanvraagprocedures van de lidstaten en de verschillen in de mate van digitalisering daarvan tussen de lidstaten is er meerwaarde in optreden op EU-niveau, (mede) om «visa shopping» tussen de lidstaten te voorkomen. Tevens is de introductie van een digitaal visum een stap die het beste bereikt kan worden door optreden van de Unie in plaats van door individuele lidstaten.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet voor wat betreft de proportionaliteit van het voorstel is positief. Het voorstel beoogt de verdere stroomlijning en harmonisatie van de procedures in het kader van het gemeenschappelijke visumbeleid om visumprocedures veiliger en geschikter te maken voor het digitale tijdperk. Het voorstel voorziet in de verplichte vervanging van de papieren visumsticker door het digitale visum en een verplicht EU-visumaanvraagplatform, waaraan alle Schengenlanden moeten deelnemen. Hiermee worden de verschillen tussen de visumaanvraagprocedures weggelaten en de mate van digitalisering van de procedure geharmoniseerd. Het voorgestelde optreden is daarom geschikt om deze doelstelling te bereiken en gaat daarbij over het algemeen niet verder dan noodzakelijk.

Een aandachtspunt voor het kabinet is echter wel het verplichte karakter van de aansluiting op het EU-visumaanvraagplatform. Het is het kabinet nog niet duidelijk waarom deze maatregel noodzakelijk is, omdat de doelstelling van het optreden mogelijk ook bereikt zou kunnen worden door te voorzien in aansluiting bij het platform op vrijwillige basis en de lidstaten die zich hier niet bij aansluiten hun eigen nationale aanvraagportaal te laten gebruiken/te laten ontwikkelen. Het kabinet zal hier dan ook bij de Commissie op aandringen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Ten aanzien van de gevolgen voor de begroting van de instellingen van de EU zullen de kosten voor het realiseren van een EU-visumaanvraagplatform volgens de raming van het onderzoek naar een prototype voor een digitaal visum volgende de Commissie 33,8 miljoen tot 41,2 miljoen EUR bedragen (inclusief de kosten voor beheerde diensten en de benodigde aanpassingen van het VIS). Na de oplevering van deze beheerde dienst voorziet de Commissie jaarlijkse exploitatie- en onderhoudskosten tussen de 10,5 miljoen en 12,8 miljoen EUR, onder

meer voor 10 personeelsleden bij eu-LISA. De kosten kunnen volgens de Commissie worden gefinancierd uit het BMVI-fonds.

Bij de verdere besprekingen in de RWG VISA zal om een verdere verduidelijking worden gevraagd hoe en in hoeverre kosten worden doorberekend aan de lidstaten en of daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen lidstaten die wel en lidstaten die geen gebruik maken van dit portaal indien het portaal niet voor alle lidstaten verplicht wordt.

Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in het geval van eventuele FTE-toenames binnen de Commissie in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

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

V.w.b. het invoeren van een digitaal visum zal een eenmalige investering moeten worden gedaan voor het aansluiten van de ketenpartners op het nieuwe portaal voor de controle en verificatie van de digitale visa, maar per saldo zou het invoeren van een digitaal visum naar verwachting op de langere termijn kostenbesparing opleveren. Het proces rondom visumstickerprinting en visumstickerbeheer is namelijk zeer arbeidsintensief – digitalisering van de visumsticker leidt tot een kostenreductie voor BZ (logistiek, apparatuur en FTE).

Bij aansluiting op een EU-visumaanvraagportaal zal eenmalig moeten worden geïnvesteerd in een interface tussen het nieuwe EU-aanvraagportaal en het visumbackofficesysteem van BZ. Daarnaast zijn er (eenmalig) kosten gemoeid met change management en het trainen/opleiden van personeel. Daarentegen vervallen bij verplichte deelname aan het EU-aanvraagplatform zoals onder het huidige voorstel is beoogd de kosten voor het beheer en de ontwikkeling van een eigen, nationaal visumaanvraagportaal. Op dit moment is echter nog niet duidelijk welke kosten door de EU zullen worden doorberekend aan de lidstaten en of deze al dan niet enkel worden doorberekend aan de lidstaten die daadwerkelijk gebruik maken van dit EU-portaal. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Met het invoeren van een digitaal visum hoeft een visumaanvrager niet meer zijn reisdocument achter te laten op een consulaat voor de afgifte van de visumsticker. Dit bespaart (reis)tijd en kosten gemoeid met het ophalen of het opsturen van reisdocument met daarin de visumsticker.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Hoewel het voorstel minder raakt aan geopolitieke aspecten kan het verder vereenvoudigen en digitaliseren van het visumproces een positieve uitwerking hebben op het aantrekken van bezoekers uit derde landen ten opzichte van andere mogelijke reisbestemmingen. Verscheidene derde landen hebben namelijk al (volledig) gedigitaliseerde visumaanvraagprocedures waardoor visumaanvragen makkelijker en

aantrekkelijker kunnen zijn ten opzichte van de procedures in sommige Europese lidstaten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Naar verwachting zal de vreemdelingenregelgeving aangepast moeten worden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

In het voorstel worden bevoegdheden aan de Commissie toegekend om uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen vast te stellen die toezien op de functionaliteit van het EU-aanvraagplatform alsook op de realisatie van het digitale visum.

De Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen de (technische/nadere) voorschriften en specificaties vast voor: de inhoud van vereenvoudigde aanvraagformulieren voor de koppeling van geldige visa aan een nieuw reisdocument, en voor de verlenging van visa, met gebruikmaking van het EU-aanvraagplatform (artikel 7 ter, lid 6); de persoonsgegevens die op het aanvraagformulier moeten worden ingevuld, alsmede voor de parameters en verificaties waarin moet worden voorzien om de volledigheid van de aanvraag en de samenhang van die gegevens te garanderen (artikel 7 ter, lid 7); het formaat van bewijsstukken, de medische reisverzekering en de kopie van het reisdocument in elektronisch formaat (artikel 7 quater, lid 3); de betaalfunctie, met inbegrip van regelingen voor de restitutie van betalingen aan aanvragers (artikel 7 quinquies, lid 2); de afsprakenfunctie, met inbegrip van regelingen voor de bevestiging van afspraken, de koppeling met bestaande afsprakenfuncties of informatie over inloopafspraken die door de consulaten of externe dienstverleners worden ingesteld en de technische bepalingen om te waarborgen dat van een versnelde procedure gebruik kan worden gemaakt door bepaalde categorieën aanvragers (artikel 7, quinquies, lid 4); het authenticatiesysteem voor personeelsleden van externe dienstverleners (artikel 7 sexies, lid 3); en de digitale visa en de kennisgeving, met inbegrip van nadere voorschriften voor het formaat van de kennisgeving, waaronder de 2D-barcode en het afdrubbare formaat (artikel 7 septies, lid 4); verder stelt de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen de uitvoerende bepalingen vast over de voorwaarden voor de werking van de webdienst en de voorschriften voor gegevensbescherming en beveiliging die voor de webdienst gelden, met inbegrip van een unieke identificatiecode voor de aanvrager (artikel 7 octies, lid 4); en de modelnoodplannen, met inbegrip van de door de grensautoriteiten te volgen procedures – de lidstaten stellen zelf hun nationale noodplannen vast met gebruikmaking van modelnoodplannen als basis, waar nodig aangepast op nationaal niveau (artikel 18 sexies, lid 4).

Omdat het gaat om niet-essentiële onderdelen van de verordening is toekenning van deze bevoegdheden volgens het kabinet mogelijk. Toekenning van deze bevoegdheden is bovendien wenselijk, omdat op deze manier de noodzakelijke flexibiliteit bewaard wordt ten aanzien van de vormgeving en uiteindelijke ingebruikname van het EU-aanvraagplatform en het digitale visum. Ook zien deze op uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden waardoor uitvoering (i.p.v. delegatie) hier voor de hand ligt. De uitvoeringshandelingen worden door middel van de onderzoeksprocedure vastgesteld. Dit

ligt hier voor de hand, omdat het gaat om handelingen van algemene strekking (artikel 2, lid 2, onder a) Verordening 182/2011).

Om te waarborgen dat het aanvraagformulier en de weigeringsformulieren geschikt zijn voor de mogelijkheden wanneer visumaanvragers hun aanvraag al dan niet via het EU-aanvraagplatform indienen, geeft het voorstel de bevoegdheid aan de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen om de lijst van informatie die het EU-aanvraagplatform moet bevatten te wijzigen en om de desbetreffende standaardformulieren en modellen te wijzigen (artikel 1). Ook krijgt de Commissie in het voorstel de mogelijkheid gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging van het afwijzingsformulier (artikel 26 bis).

Het EU-aanvraagplatform zou over een beveiligde accountdienst beschikken die aanvragers de mogelijkheid biedt om een aanvraag in een aantal stappen in te dienen. In het voorstel krijgt de Commissie hieromtrent de bevoegdheid gedelegeerde handelingen vast te stellen om de voorschriften voor de beveiligde accountdienst te definiëren, waaronder de bewaartermijn voor de daarin opgeslagen gegevens en voor onvoltooide aanvragen of aanvragen die bij de controle van bevoegdheid en ontvankelijkheid worden afgewezen (artikel 7 ter, lid 3).

Omdat het gaat om niet-essentiële onderdelen van de verordening is toekenning van deze bevoegdheden volgens het kabinet mogelijk. Toekenning van deze bevoegdheden is bovendien wenselijk, omdat hiermee de nodige flexibiliteit wordt ingebed om tegemoet te komen aan ontwikkelingen die wijzigingen in de bovengenoemde formulieren en voorschriften noodzakelijk maken. Delegatie (i.p.v. uitvoering) ligt hier voor de hand omdat het gaat om het wijzigen/aanvullen van de verordening. Deze bevoegdheden worden toegekend overeenkomstig de voorwaarden uit de huidige verordeningen, het kabinet is van mening dat deze bevoegdheden voldoende zijn afgebakend qua doelstelling, inhoud, strekking en duur.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening zou in werking treden op de twintigste dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De vaststelling van de wetgeving zelf door de medewetgevers wordt door de Commissie geschat op uiterlijk eind 2023. Dan zou ook de ontwikkeling van het EU-visumaanvraagplatform kunnen beginnen – voor dit proces rekent de Commissie twee jaar (2024–2025). De Commissie streeft ernaar het digitale visum in 2026 in te voeren en dan ook dat het EU-visumaanvraagplatform operationeel te hebben. De datum van inwerkingtreding van het digitale visum zou dan 2026 zijn, voor (verplichte) ingebruikname van het EU-aanvraagportaal geldt een transitieperiode van vijf jaar gerekend vanaf de datum dat dit portaal operationeel is (wrs. eind 2031). Dit lijkt een reële planning en zou de implementatie van de herziene VIS, ETIAS, EES en hun interoperabiliteit niet doorkruisen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Vijf jaar na de ingebruikname van het EU-aanvraagplatform beoogt de Commissie een evaluatie. Het kabinet acht dit wenselijk.

e) Constitutionele toets

Gezien het voorstel toeziet op de verwerking van persoonsgegevens dient de veilige en zorgvuldige omgang daarmee gewaarborgd te blijven. Dit vloeit ook voort uit artikel 7 betreffende de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en meer specifiek artikel 8 betreffende de bescherming van persoonsgegevens van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Tevens dienen bijvoorbeeld de standaarden die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) hierbij in ogenschouw te worden genomen.

Het kabinet voorziet geen problemen of bijzonderheden met betrekking tot het gewaarborgd blijven van de regels en standaarden die betrekking hebben op (persoons)gegevensbescherming en voortvloeien uit de bovengenoemde artikelen.

Met betrekking tot digitale visa wordt de informatie over een visum op dit moment niet alleen opgeslagen in een grote EU-databank (het VIS) maar ook zichtbaar gemaakt door het aanbrengen van een visumsticker in het paspoort. Wanneer de visumsticker wordt gedigitaliseerd en omgezet in een volledig digitaal visum, dan doet dat dus niets af aan het feit dat de visuminformatie is opgeslagen in een grote EU-databank en dat ook zal blijven. In de VIS-verordening zijn al strikte waarborgen voor gegevensbescherming opgenomen (voorschriften voor bewaartermijnen en inzage, recht op inzage, verbetering, aanvulling of verwijdering van persoonsgegevens en beperking van verwerking enz.). Bovendien zijn deze waarborgen voor de bescherming van gegevens in de onlangs herziene VIS-verordening verder aangescherpt door de bepalingen over gegevensbescherming af te stemmen op de toepasselijke wettelijke normen voor gegevensbescherming. Deze verbeterde waarborgen voor gegevensbescherming zullen van toepassing blijven omdat de in de digitale visa opgenomen informatie nog steeds in het VIS zal worden opgeslagen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Voor de implementatie en controle van een digitaal visum is het nodig dat alle ketenpartners in het visumproces (BZ, IND, Zeehavenpolitie en de Koninklijke Marechaussee) de mogelijkheid hebben om digitale visa te kunnen afgeven en/of controleren/verifiëren. Met betrekking tot de uitvoering en/of handhaving zijn geen knelpunten voorzien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen