A.H. Kuiken

Binnenhof 1a  
2513 AA Den Haag

T 070 318 2709

E a.kuiken@tweedekamer.nl

Memo Rapporteurschap Slimme Grenzen

Voortgangsrapportage januari 2016

aan de vaste commissie voor V&J

van de rapporteur

in afschrift aan de vaste commissie voor EU-zaken

datum 12 januari 2016

te betrekken bij Procedurevergadering d.d. 20 januari 2016

Aan de leden van de commissie V&J

Graag informeer ik u over de door mij als uw rapporteur ondernomen activiteiten, als vervolg op de eerste [Voortgangsrapportage van oktober 2015](http://parlisweb/parlis/zaak.aspx?id=c55881d9-86e9-4fdb-995a-54b43ec9ea8c). Desgewenst verstrek ik een nadere mondelinge toelichting tijdens de procedurevergadering.

**Uitgevoerd**

1. Op 14 oktober 2015 is in de procedurevergadering V&J het [position paper](http://parlisweb/parlis/zaak.aspx?id=aac98bdb-7f06-453e-85d7-b326e701ca08) akkoord bevonden, waarna ik dit in het [Engels](http://parlisweb/parlis/zaak.aspx?id=8c87f1c8-576d-480a-86bc-2463f0d544be) heb laten vertalen en namens de Kamer als input heb gebruikt voor de [openbare raadpleging](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_nl.htm) van de Europese Commissie over Slimme Grenzen, die op 29 oktober afliep. Ook is dit position paper aangeboden aan het ministerie van V&J, de permanente vertegenwoordiging, de Nederlandse parlementariërs in het Europees Parlement, de parlementaire LIBE-commissie in het EP, het Luxemburgse EU-voorzitterschap en via de parlementair vertegenwoordiger aan de andere nationale parlementen in de EU.
2. Op 23 november 2015 heb ik een gesprek met experts georganiseerd, die vanuit hun verschillende werkvelden de verschillende aspecten van Slimme Grenzen konden belichten. Ik heb, op basis van het position paper, gesproken met experts vanuit het Openbaar Ministerie, Schiphol, ambassades, het Nederlands Forensisch Instituut en de ministeries voor Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken. Een uitgebreid verslag vindt u in bijlage 1.
3. Op 7 december 2015 heb ik een werkbezoek afgelegd aan Brussel. Daarbij heb ik, op basis van het position paper, gesproken met de permanente vertegenwoordiger bij de EU, de European Data Protection Supervisor, de directeur van EU-LISA (agentschap dat de pilot voor Slimme Grenzen heeft uitgevoerd afgelopen half jaar), de rapporteur in het Europees Parlement op het onderdeel Geregistreerd Reizigers Programma, en de Europese Commissie. Ook heb ik een deel van de vergadering van de LIBE-commissie in het Europees Parlement bijgewoond vanwege de presentatie van de resultaten van het [EU-LISA rapport](http://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/News/Pages/Smart-Borders-Report-Publised-Today.aspx) over de pilot Slimme Grenzen. Een uitgebreid verslag vindt u in bijlage 2.

**Binnenkort**

Naar verwachting zullen de nieuwe voorstellen over Slimme Grenzen van de Europese Commissie in de eerste week van maart 2016 gepubliceerd worden, waarna ze direct besproken zullen worden tijdens de JBZ-raad van 10-11 maart 2016. Vanzelfsprekend zal ik u op de hoogte houden van eventuele verdere ontwikkelingen in dit kader.

Ik vertrouw erop u hiermede voldoende te hebben geïnformeerd en ben graag tot een nadere toelichting bereid. Graag verneem ik van u of er interesse bestaat in het bijwonen van de nog geplande activiteiten.

A.H. Kuiken

Rapporteur Slimme Grenzen

**Bijlage 1 - Gesprek experts**

Op 23 november 2015 heb ik een gesprek gevoerd met een aantal nationale experts over de mogelijke consequenties van de invoering van het Slimme Grenzen pakket. Dit betrof vertegenwoordigers van organisaties die in hun werk met de gevolgen van nieuwe EU-wetgeving op dit terrein te maken zullen krijgen, zoals het Openbaar Ministerie, Schiphol, ambassades, het Nederlands Forensisch Instituut en de ministeries voor Veiligheid en Justitie en Buitenlandse Zaken.

Uit deze gesprekken kwamen de volgende **bevindingen** naar voren:

- Gezien enorme groei van reizigers in de toekomst zal er slimmere grensbewaking moeten komen.

- Incorporeren van het visum informatie systeem (VIS) in het nieuwe systeem wordt aangeraden, zodat geen dubbele handelingen hoeven plaats te vinden. Voor VIS worden overigens al 10 vingerafdrukken afgegeven.

- Het zou goed zijn om in de nieuwe wetsteksten ruimte te laten voor de technische architectuur. Wel voorwaarden stellen aan de systemen maar niet voorschrijven hoe dit zal moeten plaatsvinden.

- Kosten: nu zal één systeem worden voorgesteld in plaats van twee aparte systemen, dit werkt kostenbesparend. De IT op de Nederlandse posten in het buitenland zal wel moeten worden aangepast. Ook zal de werkbelasting op de posten door invoering van het Slimme Grenzenpakket in de huidige vorm toenemen.

- De Europese Commissie is teruggekomen van 10 vingerafdrukken, denkt nu aan combinaties van biometrische gegevens, bijvoorbeeld 4 vingerafdrukken en gezicht gebruiken voor identiteit, en aan grens ofwel alleen gezicht ofwel vingerafdruk voor identificatie.

- Algemene wens van aanwezigen om eenvoudige systemen na te streven en zo veel mogelijk gebruik te maken van bestaande instrumenten.

- Voor opsporingsdoeleinden zouden 10 vingerafdrukken beter zijn dan 4.

- Alle lidstaten binnen de Raad zijn voor toegang van opsporingsdiensten tot gegevens; de voorwaarden hiervoor zijn nog onderhandelbaar. Gedacht kan worden aan vergelijkbare voorwaarden zoals bij VIS en EURODAC.

- Externe dienstverleners zullen nooit rechtstreeks toegang hebben tot data, dit gaat altijd via een lidstaat.

- Op Schiphol is de voorkeur om risicogestuurd te werken in plaats van regelgestuurd. Meer publiek-privaat samenwerken, zoals op Aruba gebeurt, kan nuttig zijn.

- EU-LISA komt eind november met een rapport over de slimme grenzen pilot. Begin 2016 zullen de nieuwe voorstellen over slimme grenzen gepubliceerd worden.

**Voordelen** van invoering van het systeem zijn:

- Beter mogelijk om identiteit vast te stellen, meer informatie over reisgeschiedenis beschikbaar.

- Beter zicht op wie de EU in- en uit reist en slimmer omgaan met stromen reizigers aan de grenzen.

- Qua biometrie is het beter vast te stellen of dezelfde persoon in- en uit reist.

- Hoewel het systeem niet ingericht wordt voor opsporing zal het wel bevraagd kunnen worden.

- Prettige gevolgen voor mobiliteit van reizigers. Door standaardisatie worden systemen eenvoudiger.

- Vrijheid van reizen is belangrijk voor economische ontwikkeling van een land.

**Zorgpunten**:

- IT moet 24/7 blijven werken.

- Bewaartermijn: langere termijn nodig zodat ook bij bevraging voor opsporing nuttig blijft. Duurt vaak maanden voordat opsporingsonderzoek is opgestart, meeste aanwezigen zouden bewaartermijn van 3 jaar goed werkbaar vinden. Zou grensproces ook kunnen versnellen. Idee zou kunnen zijn om bij oudere gegevens strengere waarborgen in te stellen. Toegang tot gegevens gaat vaak alleen om grote zaken.

- Als Schengen reizigers ook in het systeem moeten worden opgenomen dan wordt het een nadeel voor reizigers.

- Belangrijk om te weten welke diensten toegang krijgen en wat de integriteit daarvan is. Voor opsporingsdiensten zijn waarborgen gecreëerd, maar bij andere diensten is dit niet duidelijk.

**Bijlage 2 - Werkbezoek Brussel 7 december 2015**

Op 7 december 2015 heb ik in het kader van mijn rapporteurschap Slimme Grenzen een werkbezoek aan Brussel gebracht.

Tijdens mijn gesprek met de Nederlandse **permanent vertegenwoordiger, Pieter de Gooijer,** is gesproken over de voortgang van het nieuwe voorstel Slimme Grenzen, dat naar verwachting begin 2016 gepubliceerd zal worden. Waarschijnlijk zullen de twee oorspronkelijke voorstellen, het Registered Travellers Programme (RTP) en het Entry-Exit System (EES) samengaan in één nieuw voorstel. Vanwege dit samenvoegen en de mogelijkheid om gebruik te maken van bestaande instrumenten zullen de kosten lager zijn. Het Fundamental Rights Agency houdt een apart onderzoek over Slimme Grenzen. Ook is besproken dat het veiligheidsdoel nu het primaire doel lijkt te worden van de voorstellen, terwijl het primaire doel migratie zou moeten zijn. Dan is vraag van belang: hoe lang moet je gegevens bewaren voor migratiedoeleinden. In het LIBE-comité bij het EP bestaat veel ontevredenheid over het pakket en de wijze waarop de Europese Commissie dit oppakt. Ook is gesproken over de rol van Nederland als Europees voorzitter.

Bij de **European Data Protection Supervisor** heb ik ambtelijk gesproken met Gabriel Blaj en Lara Smit. De EDPS heeft gereageerd op de openbare raadpleging van de Europese Commissie. Op 19 november heeft de directeur van EDPS in het Europees Parlement zijn visie op de voorstellen toegelicht. De EDPS wordt soms door de Commissie geraadpleegd maar lang niet altijd. De EDPS is van mening dat als rechtshandhavingsautoriteiten toegang moeten krijgen tot de gegevens uit het Smart Borders systeem, geef dan met solide bewijs aan dat dit noodzakelijk is. Het lijkt nu ‘voor het geval dat’ te gebeuren. In 2013 heeft de EDPS reeds haar mening gegeven over de voorstellen: ze zijn kostbaar, niet-bewezen en inbrekend op privacy. Volgens FRA-onderzoek geeft 25% van de reizigers aan niet tevreden te zijn met de mate van inbreuk die gepleegd wordt op privacy. Bij het Visa Informatie Systeem VIS, waarbij de bewaartermijn 5 jaar is, is de kwaliteit van de data een groot probleem.

In een kort gesprek met de **rapporteur van het** **Europees Parlement** op het dossier Geregistreerd Reizigers Programma (RTP) van Slimme Grenzen, **Tanja Fajon**, werd aangegeven dat het voorstel mogelijk in maart verschijnt. Eén van de wijzigingen die zij verwacht is het toevoegen van toegankelijkheid door rechtshandhavingsautoriteiten. Ze gaf aan dat dit een punt gaat worden in het EP, het is nog niet duidelijk hoever het EP hierin mee kan gaan. Ook zullen de voorstellen waarschijnlijk uitgebreid gaan worden naar EU-burgers. Het EP zal voor maart geen resolutie of ander document produceren. Naar haar mening had de Europese Commissie begrip voor de zorgen vanuit het EP over de toegankelijkheid voor opsporingsdiensten, het uitbreiden naar EU-burgers, de vraag welke biometrische gegevens opgeslagen gaan worden en voor hoelang, de kosten en de oproep om beter gebruik te maken van bestaande systemen. De Raad is hiervoor soms minder gevoelig in haar optiek. Verder gaf zij inzicht in het krachtenveld: Finland is tegenstander van het afschaffen van RTP; Griekenland, Finland en Polen hebben praktische bezwaren in verband met hun landsgrenzen. Luxemburg maakt zich ook zorgen over dataprotectie en is tegen maatregelen die Schengen onder druk zetten.

Ook heb ik een deel van de vergadering van het **LIBE-comité in het EP** gevolgd, waar [het rapport van EU-LISA](http://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/News/Pages/Smart-Borders-Report-Publised-Today.aspx) gepresenteerd werd door directeur Krum Garkov. Er zijn drie doelstellingen waren in het onderzoek van EU-LISA: de gevolgen voor grensbeheer en klimaat grensbeheer; technische mogelijkheden; en gegevensbescherming. Hij gaf aan dat het een uitermate ingewikkeld project was, waarbij meer dan 100 verschillende punten naar voren kwamen. De uitvoering duurde 7 maanden, er waren 12 lidstaten betrokken en 18 verschillende grensposten. 58.000 deelnemers uit 110 landen deden op vrijwillige basis mee.

Alle biometrische identificerende factoren zijn bij alle grensovergangen getest, zo ook de gevolgen van ABC-gates en van kiosken. De algemene resultaten waren:

- hoog niveau van aanvaarding door reizigers, meer dan 80% was positief.

- positieve terugkoppeling van grenswachten, zij zagen verbetering in efficiëntie van grenzen.

De uitdagingen zijn o.a. dat er geen normalisatie van biometrische gegevens op EU-niveau is en variaties van prestaties van zelfde apparatuur op verschillende plekken. In Finland en Rusland werkte de apparatuur niet goed. Van 4 naar 8 vingerafdrukken zou dubbel zoveel tijd kosten, 10 vingerafdrukken bijna 3x zoveel tijd. Gezichtsherkenning met webcams is technisch nog niet voldoende. Er is training nodig voor grensposten en de combinatie van biometrische factoren is succesvol, voor zover dit haalbaar is. Er zijn iets meer dan 1000 interviews afgenomen op 7 verschillende locaties, de meeste reizigers vinden niet dat hun rechten in het gedrang komen bij het afnemen van vingerafdrukken.

De heer Rozenburg van de Europese Commissie gaf in zijn reactie aan dat dit rapport onderdeel is van de zgn. ‘proof of concept’ exercitie op basis van de oorspronkelijke voorstellen, en onderstreepte dat het hier gaat om een zuiver technisch verslag. De Europese Commissie is nu bezig met een effectbeoordeling voor de herziene voorstellen. Maart 2016 zullen de voorstellen naar verwachting gepubliceerd worden.

Na afloop van deze sessie heb ik een apart gesprek gehad met **directeur Krum Garkov van EU-LISA**. Het nieuwe impact assessment zal ingaan op de kosten van de nieuwe voorstellen, dit zal afhangen van de keuze van de architectuur. 80% van data die in EES komen staan ook in VIS, en bij VIS hebben rechtshandhavingsautoriteiten ook toegang. Deze mogelijkheid is het afgelopen jaar 200 keer gebruikt in VIS, dus dat valt volgens Garkov mee. Hij benadrukte tevens het belang van de interoperabiliteit tussen systemen.

Ten slotte heb ik met **Rob Rozenburg van de Europese Commissie** gesproken. Die gaf aan dat de architectuur van het nieuwe systeem moet toelaten dat bestaande systemen (zoals VIS, SIS, Eurodac) met elkaar in contact komen, waardoor niet twee keer parallel vingerafdrukken gevraagd worden. Het nieuwe voorstel zal waarschijnlijk gebaseerd zijn op 4 vingerafdrukken en gezichtsherkenning. Dan zou bij grenscontrole voor identificatie gekozen kunnen worden tussen ofwel gezichtsherkenning ofwel vingerafdruk, zoveel mogelijk aansluitend bij bestaande apparatuur in lidstaat. Omdat het relatieve voordeel van het oorspronkelijke Geregistreerde Reizigers Programma (RTP) steeds kleiner is, zal RTP waarschijnlijk uit het nieuwe voorstel gehaald worden. Het zal dan wel mogelijk gemaakt worden voor landen die het wel willen dit toch te kunnen aanbieden, indien gewenst met verschillende lidstaten. De totaalkosten worden nu lager geschat, te weten ca 500 mln euro (dit was oorspronkelijk 800 mln). Invoering in 2020 lijkt realistisch. Er zal in 2016 waarschijnlijk besluitvorming over dit pakket plaatsvinden. Er is nu nog een groot verschil tussen de wensen van lidstaten en die van het EP, onder andere op het gebied van bewaartermijnen. Ook is het waarschijnlijk dat het nieuwe voorstel toegankelijkheid door rechtshandhavingsautoriteiten regelt. Dit kan ook belangrijk zijn bij het oplossen van mensensmokkel. Wens uit Frankrijk (na aanslagen in Parijs) is om deze regelgeving ook voor EU-ingezetenen te laten gelden, maar het doel van de Commissie is om deze voorstellen zo eenvoudig mogelijk te houden. De Europese Commissie maakt nu een Impact Assessment, planning van publicatie van het voorstel is vlak voor je JBZ-raad in maart, zodat het daar besproken kan worden.