

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2226

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2016

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

Fiche: Verordening Extern Investeringsplan (Kamerstuk 22 112, nr. 2225)

Fiche: Mededeling versterking van de veiligheid

Fiche: Verordening Financieel Reglement van de EU-begroting (Kamerstuk 22 112, nr. 2227)

Fiche 4: Mededeling Betere regelgeving; betere resultaten voor een sterkere Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 2228)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

Fiche: Mededeling versterking van de veiligheid

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling versterking van de veiligheid in een door mobiliteit gekenmerkte wereld door betere informatie-uitwisseling in de strijd tegen terrorisme en door sterkere buitengrenzen
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
september 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2016) 602
- d) *EUR-Lex*
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0602&qid=1476182030255&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
JBZ-raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

In deze mededeling wordt uiteengezet welke werkzaamheden prioritair moeten worden verricht om verder uitvoering te geven aan de Europese Agenda's voor migratie, veiligheid en de Veiligheidsunie. De Europese Commissie heeft een vijftal onderwerpen genoemd waarvoor de lidstaten, de Europese Commissie en Europese agentschappen in de komende periode de nodige activiteiten moeten verrichten.

- Het instellen van een Europees geïntegreerd grensbeheer: de Europese grens en kustwacht;
- Beter toezicht door middel van het in- en uitreisysteem (EES);
- Voorafgaande controle van niet-visumplichtige reizigers: een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS);
- Versterking van het identiteitsbeheer en van de bestrijding van documentfraude; documentbeveiliging;
- Ontwikkeling van de Veiligheidsunie; versterking van Europol.

In deze mededeling is verduidelijkt hoe het tempo van de werkzaamheden ten behoeve van de implementatie van de bovenstaande onderwerpen moet worden opgevoerd. Ook wordt in deze mededeling de aandacht gevestigd op extra ontwikkelingen op de korte termijn om het beheer aan de buitengrenzen te verbeteren, behoeften op het vlak van veiligheid in te vullen en ervoor te zorgen dat grensbeambten, douaneautoriteiten, immigratiediensten, politiefunctionarissen en justitiële autoriteiten over de juiste gegevens beschikken. Per deelonderwerp zijn verschillende maatregelen benoemd die ervoor moeten zorgen dat de bovenstaande onderwerpen tijdig en op zorgvuldige wijze worden geïmplementeerd.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De maatregelen uit de mededeling dragen bij aan de mobiliteit van bonafide reizigers, versterken van de controles aan de buitengrenzen en de controles ten behoeve van de interne veiligheid van de lidstaten. Het kabinet heeft zijn standpunten ten aanzien van de Europese agenda's voor migratie, veiligheid en de veiligheidsunie uiteengezet in de respectieve-

lijke BNC fiches en de kabinetsappreciatie¹. Het kabinet is voorstander om het grensbeheer aan de buitengrenzen te versterken en om de mobiliteit van bonafide reizigers te bevorderen door onder andere het inrichten van automatische grenspassages en het gebruik van API-data (advance passenger information) en voldoende grenswachterscapaciteit. Daarnaast wordt de PNR-richtlijn (passenger name record) geïmplementeerd ten behoeve van de opsporing en bestrijding van ernstige criminaliteit en terroristische misdrijven. Daartoe wordt een Nederlandse passagiers-informatie-eenheid opgericht die reisgegevens zal analyseren en hiermee de opsporing zal ondersteunen. De maatregelen uit de onderhavige mededeling sluiten dan ook aan bij de ambities van het kabinet op deze terreinen. Verder acht het kabinet het ook van belang dat het beheer van de buitengrenzen wordt versterkt door de instelling van een Europese grens- en kustwacht. Nederland heeft altijd een belangrijke bijdrage geleverd aan de Frontexoperaties aan de buitengrenzen van de EU. Voor wat betreft de maatregelen om identiteitsfraude en documentfraude te bestrijden is het Nederlandse beleid er op gericht om onder meer door de toepassing van de allernieuwste technische mogelijkheden, fraude met verblijfstitels zo veel mogelijk tegen te gaan.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling van de veiligheid en steunt in beginsel de voorgestelde aanpak van de Commissie. Het onderschrijft het standpunt van de Commissie dat de vijf onderwerpen een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het versterken van het grensbeheer aan de buitengrenzen en de interne veiligheid van de EU, in dat verband wordt het voorgestelde tijdpad voor de meeste maatregelen door het kabinet ondersteund.

Het kabinet heeft wel twijfels bij de deadlines voor het bereiken van een politiek akkoord op de maatregelen waarvoor de medewerking van het Europees Parlement vereist is. Zo denkt het kabinet dat de gestelde deadlines voor een akkoord op de wetgevingsvoorstellen zoals aanpassing van de Schengengrenscodes voor eind oktober en het slimme grenzenpakket voor eind van 2016 niet realistisch zijn vanwege de gevoelige onderwerpen die in de verschillende wetgevingsvoorstellen zijn opgenomen. Het kabinet ondersteunt de ambitie, maar de kwaliteit van wetgeving moet worden geborgd, zeker als het wetgeving betreft die aan de basis staat van nieuwe grootschalige technische systemen als EES (Europees in- en uitreisstelsel) en ETIAS (Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie).

De maatregelen uit deze mededeling vereisen ook inspanningen op nationaal niveau in de lidstaten die hun weerslag kunnen hebben op de snelheid waarop de maatregelen volledig en effectief kunnen worden toegepast. Het kabinet acht het van belang dat voor de implementatie van de maatregelen een duidelijk monitoringsproces binnen bestaande overlegstructuren wordt ingericht. Het zal zich bij de bespreking inzetten voor duidelijke afspraken over de monitoring van de implementatie van de voorgestelde maatregelen.

Versterken buitengrenzen: Het instellen van een Europees geïntegreerd grensbeheer: de Europese grens en kustwacht (EGKW) en systematische checks van EU burgers in databases

Het kabinet is voorstander van het versterken van het grensbeheer aan de buitengrenzen. Tijdens het Nederlands Voorzitterschap zijn de nodige inspanningen verricht opdat een politiek akkoord eind juni kon worden

¹ Kamerstuk 22 212, nr. 1972; Kabinetsappreciatie van de Europese Migratieagenda van 26 mei 2015,

bereikt. Nederland heeft toen als Voorzitter van de Raad van de Europese Unie de Ministers verantwoordelijk voor Justitie en Binnenlandse Zaken verzocht om een tijdige implementatie van de nieuwe Europese Grens en Kustwacht (EGKW) en is verheugd dat de nieuwe Grens en Kustwacht op 6 oktober van start is gegaan. Het kabinet ondersteunt dan ook de maatregelen die een bijdrage leveren aan een snelle implementatie van de EGKW Verordening. Hoewel het gelet op de nationale uitdagingen voor sommige lidstaten, onder andere voor Nederland, lastig zal zijn om meer capaciteit en middelen ter beschikking te stellen voor de operaties aan de buitengrenzen, onderschrijft het kabinet het belang ervan. Een adequaat en effectief beheer van de buitengrenzen is in het belang van alle lidstaten. Het kabinet vindt wel dat alle lidstaten hieraan een evenredige bijdrage moeten leveren. Verder ondersteunt het kabinet de maatregelen die zorgen dat de rapid reaction pool van grenswachters en andere relevante staf nog voor eind van dit jaar is ingericht en Frontex zo snel mogelijk invulling kan geven aan zijn versterkte mandaat lidstaten te ondersteunen in het terugkeerproces en om kwetsbaarheden aan de EU buitengrenzen te identificeren. Het kabinet is ook positief dat de acties die door Frontex en de Europese Commissie moeten worden uitgevoerd ook duidelijk in de mededeling zijn benoemd.

Het kabinet ondersteunt het belang dat door de Commissie wordt gehecht aan een snel akkoord op het voorstel tot wijziging van de Schengen-grenscode. In het belang van de veiligheid en terrorismebestrijding is het van groot belang dat bestaande systemen beter worden gebruikt aan de buitengrens, ook als het EU burgers betreft. Het kabinet zal ertoe bijdragen om zo spoedig mogelijk dit akkoord te bereiken.

Sterkere controle door middel van het in- en uitreisysteem (EES);

Het kabinet onderschrijft het belang van een snelle implementatie van het slimme grenzenpakket. Het kabinet ziet het slimme grenzenpakket als een belangrijk instrument in de versterking van het grensbeheer, de bestrijding van illegaal verblijf en het bevorderen van terugkeer, omdat derdelanders die de toegestane verblijfstermijn in het Schengengebied overschrijden makkelijker kunnen worden geïdentificeerd. Daarnaast draagt het pakket bij aan het bevorderen van het overschrijden van de Schengenbuitengrenzen door bonafide reizigers. Verder zullen de voorstellen ook een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van zware georganiseerde criminaliteit. Het kabinet acht daarom van belang dat op dit dossier grote stappen worden gezet onder het Slowaaks voorzitterschap. In dit verband steunt het kabinet het voorstel dat de lidstaten de nodige inspanningen verrichten om allereerst binnen de Raad snel een akkoord te bereiken. Het steunt de ambitie om een politiek akkoord met het Europees Parlement te bereiken voor het eind van dit jaar maar hecht er veel waarde aan dat het onderhandelingsresultaat een goede basis biedt om tot ontwikkeling van het systeem over te gaan.

Voorafgaande controle van niet-visumplichtige reizigers: een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS);

In de Mededelingen van 6 april en 14 september jongstleden heeft de Commissie aangegeven dat zij medio november een ETIAS-voorstel zal publiceren. Dit systeem moet het reizigersproces faciliteren en het werk van de grenswachters vergemakkelijken doordat een eerste check in het land van herkomst plaatsvindt. Daarnaast moet het systeem een belangrijke bijdrage leveren aan de interne veiligheid van de lidstaten. In beginsel steunt het kabinet daarom het idee voor een ETIAS. Het kabinet is in het algemeen positief over de doelstelling en voorgestelde criteria en voorwaarden voor de inrichting van ETIAS. Het kabinet acht het van belang dat de haalbaarheidsstudie op een zorgvuldige wijze wordt

uitgevoerd en dat in dit onderzoek goed gekeken wordt naar verschillende technische mogelijkheden, de relatie met andere systemen zoals PNR en API, de kosten en baten en de juridische aspecten. Voorts moet daarbij ook gekeken worden naar de borging van het systeem in het bredere EU informatiemanagementkader waarvoor door middel van de EU routekaart voor informatie-uitwisseling en informatiebeheer strategische en praktische uitgangspunten zijn geformuleerd.

Versterking van het identiteitsbeheer en van de bestrijding van documentfraude; documentbeveiliging;

In het BNC fiche van 2 september 2016 heeft het kabinet onder andere zijn standpunten om identiteitsfraude en documentfraude te bestrijden uiteengezet (Kamerstuk 22 112, nr. 2195). Het kabinet verwelkomt dan ook het voorstel van de Europese Commissie om sterker in te zetten op de bestrijding van document- en identiteitsfraude. Het kabinet vindt het belangrijk dat gebruik wordt gemaakt van de nieuwste technologische mogelijkheden voor het beveiligen van documenten en voor het controleren en uitlezen van documenten. Het kabinet is voorstander van het gebruik van de meest geavanceerde beveiligingskenmerken voor alle reis- en identiteitsdocumenten.

Ontwikkeling van de Veiligheidsunie: versterking van Europol.

Het kabinet onderschrijft het belang van het verder versterken van informatie-uitwisseling in de Europese Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. Zoals ook aangegeven in de kamerbrief informatie-uitwisseling in de Europese Unie op het gebied van terrorismebestrijding van 6 juli 2016, is goede informatie-uitwisseling tussen Europese landen op het gebied van terrorismebestrijding onontbeerlijk voor onze nationale veiligheid. Alle relevante informatie moet tijdig gedeeld worden, tenzij er zwaarwegende juridische of operationele redenen zijn om dit niet te doen. Onder Nederlands voorzitterschap zijn de lidstaten en Europese instellingen akkoord gegaan met de Routekaart voor het verbeteren van informatie-uitwisseling en informatiebeheer op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, onder meer door interoperabiliteitsoplossingen (9368/1/16 REV 1). Daarin zijn afspraken gemaakt over efficiënte en tijdige informatie-uitwisseling, inclusief acties om de samenwerking en de kwaliteit en bruikbaarheid van gegevens en systemen verder te verbeteren. Europol speelt een belangrijke rol hierin, onder meer via het Europees Centrum voor terrorismebestrijding. Binnen deze kaders steunt het kabinet dan ook de door de Europese Commissie aangekondigde opschaling van de capaciteit van het Europees Centrum voor terrorismebestrijding bij Europol.

In de Commissiemededeling wordt tevens voorgesteld om een kruispunt voor informatie-uitwisseling in te richten om de interactie tussen rechtshandhaving en inlichtingen- en veiligheidsdiensten te faciliteren, specifiek tussen de Counter Terrorism Group (CTG) en het Europees Centrum voor terrorismebestrijding van Europol. Zoals ook aangegeven in de bovengenoemde kamerbrief inzake informatie-uitwisseling op het gebied van terrorismebestrijding, is het kabinet van mening dat inlichtingen en opsporing elkaar vanuit hun eigen taken en verantwoordelijkheden kunnen ondersteunen, waarbij echter voldoende aandacht moet zijn voor de rechtstatelijke waarborgen. Het kabinet steunt dan ook het initiatief van Europol en de CTG om de mogelijkheden tot intensivering van de samenwerking tussen de CTG en Europol dit najaar in kaart te brengen. Aan de hand van hun onderzoek zullen CTG-diensten en Europol vanuit hun mogelijkheden en beperkingen bepalen of en in welke vorm informatie-uitwisseling verder versterkt kan worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De mededeling is opgesteld met in achtneming van de maatregelen uit de Agenda's voor migratie en veiligheid en de mededeling van 6 april jongstleden «Krachtiger en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid»². De maatregelen en de voorgestelde aanpak in deze documenten worden door de Raad ondersteund. De verwachting is dan ook dat de mededeling veiligheid door de lidstaten wordt ondersteund. In de uitwerking van de maatregelen van deze mededeling kan het krachtenveld verschillen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Positieve grondhouding ten aanzien van bevoegdheidsvaststelling, gelet op artikel 67 VWEU. Het kabinet onderschrijft het principe dat om de veiligheid in de EU te bevorderen en het grensbeheer aan de buitengrenzen te versterken, lidstaten doeltreffend moeten samenwerken.

b) Subsidiariteit

Het versterken van de buitengrenzen en de interne veiligheid zijn bij uitstek terreinen waar een Europese samenwerking noodzakelijk is. Het kabinet heeft dan ook een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Bij de nadere uitwerking van de maatregelen zoals voorgesteld in het actieplan, zeker waar het toekomstige wetgeving betreft, zal het kabinet de proportionaliteit van deze voorstellen separaat beoordelen.

d) Financiële gevolgen

Het kabinet is van mening dat de financiële middelen voor de uitvoering van de maatregelen uit de mededeling Veiligheid 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 jaarbegroting. Eventuele nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Er is geen toename van de regeldruk en administratieve lasten als gevolg van de mededeling Veiligheid. Wel zullen specifieke nieuwe wet- of regelgeving die uit de mededeling voortvloeien op hun merites worden beoordeeld inzake de regeldruk en administratieve lasten die zij potentieel kunnen veroorzaken.

² COM(2016)205