

Vergaderjaar 2016–2017

34 646

EU-voorstel: Europees reisinformatie- en autorisatiesysteem ETIAS COM (2016) 731¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 13 april 2017

De leden van de vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad² en voor Veiligheid en Justitie³ hebben in hun vergadering van 7 februari 2017 gesproken over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening tot instelling van een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS).⁴ Naar aanleiding hiervan is op 14 februari 2017 een brief gestuurd aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

De Staatssecretaris heeft op 13 april 2017 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

¹ Zie dossier E160053 op www.europapoot.nl; het COM-document is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

² Samenstelling Immigratie en Asiel /JBZ-Raad:

Engels (D66), Nagel (50plus), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), Knip (VVD), Beuving (PvdA), Faber-van de Klashorst (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Gerkens (SP), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV) (*voorzitter*), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Knapen (CDA), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Bikker (CU), Wezel (SP), Overbeek (SP)

³ Samenstelling Veiligheid en Justitie:

Kox (SP), Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS)

⁴ COM(2016)173. Zie ook dossier E160053 op www.europapoot.nl.

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL/JBZ-RAAD EN VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 14 februari 2017

De leden van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad (I&A/JBZ) en voor Veiligheid en Justitie (V&J) hebben in hun vergadering van 7 februari 2017 gesproken over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening tot instelling van een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS).⁵ De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen en opmerkingen. De leden van de **D66**-fractie sluiten zich hierbij aan.

Toegang van rechtshandhavingsdiensten tot het ETIAS

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse het ETIAS-voorstel en de toelichting van de Nederlandse regering⁶ gelezen. Bescherming van privacy staat voor de leden van de GroenLinks-fractie voorop als het gaat om de invoering van het ETIAS. Enige zorgen hebben de leden van de GroenLinks-fractie dan ook wanneer in de toelichting van de regering duidelijk wordt dat rechtshandhavingsdiensten ook toegang kunnen krijgen tot de informatie uit ETIAS ten behoeve van de bestrijding van zware criminaliteit en terrorisme.⁷ Welke exacte voorwaarden zal Nederland voorstellen tijdens de Europese onderhandelingen voor toegang van de rechtshandhavingsdiensten? En hoe wordt artikel 10 van de Nederlandse Grondwet en de Wet Bescherming Persoonsgegevens hierin meegewogen?

Digitale veiligheidsrisico's

Het haalbaarheidsonderzoek van PWC wijst eveneens op de grote digitale veiligheidsrisico's van het voorgestelde ETIAS systeem.⁸ Het fundamentele verschil met huidige grootschalige Europese IT systemen is dat ETIAS via internet moet gaan functioneren. Kunt u in Europees verband expliciet aandacht vragen voor niet alleen de digitale veiligheid van het systeem zelf, maar vooral ook de veiligheid van de persoonsgegevens die individuele aanvragers in dit systeem via internet zullen delen? En kunt u toelichten met welke digitale systemen uiteindelijk de privacy van de individuele aanvrager binnen het grotere systeem wordt gewaarborgd?

Risicobeoordeling

De gegevens die een individu indient bij een aanvraag worden gecheckt tegen een aantal andere databanken om te kijken of de desbetreffende burger geen risico vormt. Risico verwijst dan naar risico vanuit oogpunt van volksgezondheid, illegale migratie of veiligheid. Het enige risico dat echter een heldere definitie heeft gekregen in het voorstel is dat vanuit het oogpunt van volksgezondheid. De exacte definiëring van de andere

⁵ COM(2016)173. Zie ook dossier E160053 op www.europapoort.nl.

⁶ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 646, nr. 2.

⁷ *Kamerstukken II* 2016/17, 34 646, nr. 2, p. 4.

⁸ Feasibility study for a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS), PWC, 16 november 2016. Raadpleegbaar via: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161116/etias_feasability_study_en.pdf.

risico's wordt niet gegeven en kunt u daarom toezeggen dat u zal pleiten om ook deze risico's in het voorstel helder te definiëren? Om deze risico's in te schatten, moet de aanvrager bovendien een bijzonder uitgebreide lijst met gegevens aanleveren. Artikel 44 en 45–46 van de ontwerpverordening maken duidelijk hoe verzoeken om gegevens gemotiveerd en specifiek moeten zijn, om aan het noodzakelijkheidsvereiste te voldoen. Het is de fractie van GroenLinks echter niet duidelijk waarom gegevens als genoten onderwijs en huidig beroep van de aanvrager van belang zijn voor het inschatten van bovengenoemde risico's. Graag uw toelichting hierop.

Gegevensbescherming

Aangezien het ETIAS systeem persoonsgegevens zal verwerken met als doel de hoger genoemde risico's te voorkomen, vallen deze persoonsgegevens ook onder het toepassingsgebied van verscheidene rechtsinstrumenten die de bescherming van persoonsgegevens omvatten. In artikel 49 van de ontwerpverordening staat dat persoonsgegevens verwerkt door de nationale ETIAS eenheden vallen onder de Algemene Gegevensbescherming van 2016; persoonsgegevens verwerkt door de rechtshandhavinginstanties van de lidstaten (lees: politie- en vervolgingsdiensten) vallen onder de Richtlijn Gegevensbescherming voor het doel van het opsporen, vervolgen en bestraffen van strafzaken van 2016 en persoonsgegevens verwerkt door Europol vallen onder de nieuwe Europol Verordening van 2016. Dit creëert een complexe constructie waarbij de persoonsgegevens die door één persoon in één applicatie ingevoerd worden, onder de toepassing van drie verscheidene rechtsinstrumenten kunnen vallen. Naast de vraag welk rechtsinstrument voorrang heeft in geval van tegenstrijdige bepalingen, dient men ook de vraag te stellen naar de rechtszekerheid van de burger en de verwarring die kan optreden bij de wens om rechtsmiddelen in te schakelen. Hoe is dit binnen het huidige voorstel geregeld?

Geldigheid reisautorisatie

Dan enkele vragen over de 5-jarige geldigheidsduur van een autorisatie zoals opgenomen in het huidige voorstel. De regering stelt in het BNC-fiche dat het zich zal inzetten om de periode van 5 jaar te beperken: wat is de verklaring voor het verschil tussen de 2 jaar van Nederland en de 5 jaar van de Europese Commissie? Kunt u uitleggen welke geldigheidsduur van een autorisatie u voor ogen heeft en wat hierin de overwegingen zijn?

Invoering van het ETIAS

De fractie van GroenLinks heeft enige twijfels en vragen over de haalbaarheid van het voorstel. Het PWC onderzoek brengt verschillende zorgen naar voren met betrekking tot het invoeringsproces van de ETIAS. Een gelijktijdige en gelijkmatige invoering van het systeem zou bijzonder lastig zijn vanwege de vele verschillende deelnemers en nationale contexten. Hoe kijkt u aan tegen de invoering van ETIAS en wat is uw mening ten aanzien van de wijze van invoering van ETIAS? Is een gelijktijdige invoering van het systeem in alle lidstaten realistisch en wenselijk?

Gevolgen voor diplomatieke vertegenwoordigingen

Een laatste punt is de positie van Nederlandse buitenlandse posten en de extra werkdruk die het voorstel met zich meeneemt. Kunt u verzekeren dat

bij invoering van ETIAS er voldoende geld zal worden vrijgemaakt om de administratieve lasten op de posten op te vangen?

De vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad en voor Veiligheid en Justitie zien met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangen deze graag binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel /
JBZ-Raad,
G. Markuszower

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2017

Op 14 februari 2017 hebben de leden van de fracties van GroenLinks en D66 van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad vragen gesteld over het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening tot instelling van een Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS). Met deze brief wordt ontvangt u een schriftelijke reactie op deze vragen.

Toegang van de rechtshandhavingsdiensten tot het ETIAS

De leden hebben de vraag gesteld welke voorwaarden Nederland zal voorstellen in het onderhandelingsproces voor de toegang van de rechtshandhavingsdiensten. Daarnaast hebben ze gevraagd hoe artikel 10 van de Nederlandse Grondwet en de Wet bescherming persoonsgegevens hierin wordt meegewogen.

Ik acht het van belang dat dezelfde voorwaarden worden gesteld als bij het voorstel voor een Europees inreis-uitreissysteem (EES). Dit houdt in dat de toegang van de rechtshandhavingsdiensten gelimiteerd dient te zijn en met waarborgen omgeven. De raadpleging in het EES moet noodzakelijk zijn voor het voorkomen, opsporen of onderzoek van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten (doorslaggevend openbaar veiligheidsbelang). Het moet noodzakelijk zijn in een specifiek geval. Er mag geen systematische vergelijking plaatsvinden. Tot slot moeten er gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat de toegang tot het EES wezenlijk zal bijdragen aan het voorkomen, opsporen of onderzoeken van de betrokken strafbare feiten. Daarnaast zal ook eerst een vergelijking met relevante nationale databanken moeten hebben plaatsgevonden, vanuit het oogpunt dat eerst minder ingrijpende opsporingsmiddelen moeten zijn bevestigd. Met deze waarborgen worden de principes meegewogen van subsidiariteit en proportionaliteit, met inachtneming van de dataproductiewetgeving, de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU en artikel 10 van de Grondwet. Daarnaast zijn zowel de privacyrichtlijn als de nieuwe algemene verordening gegevensbescherming de leidraad van het gegevensbeschermingsregime van het voorstel en bevat het ETIAS voorstel enkele aanvullende regels op het terrein van privacybescherming, specifiek toegesneden op de werking van het ETIAS.

Digitale veiligheidsrisico's

Beide fracties hebben gevraagd of Nederland in Europees verband expliciet aandacht kan vragen voor de veiligheid van de persoonsgegevens die de individuele aanvragers in dit systeem via het internet zullen delen. De fracties hebben ook gevraagd met welke digitale systemen de privacy van de individuele aanvrager binnen het grotere systeem zal worden gewaarborgd.

Ik deel uw standpunt dat de beveiliging niet alleen ziet op het ETIAS-systeem zelf, maar ook op de ingevoerde persoonsgegevens. De Nederlandse inzet is erop gericht dat de beveiliging goed wordt geregeld. Ik acht het van belang dat de privacy niet alleen digitaal goed wordt ingekaderd, maar dat er ook een zorgvuldig toezicht is dat voorziet in zorgvuldige procedures en de nodige waarborgen voor de rechtsbescherming. Net als bij het voorstel van het EU inreis- uitreissysteem biedt het ETIAS voldoende waarborgen op dit terrein.

Zo is de toegang tot gegevens uit het ETIAS sterk ingekaderd, waarbij de toegang niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om het doel te bereiken en uitsluitend wordt verleend aan de daartoe bevoegde autoriteiten. Ook wordt voorzien in vastlegging van alle verrichte opzoekingen.

Verder bevat het voorstel waarborgen met betrekking tot het recht op toegang tot gegevens en het recht op correctie of verwijdering van gegevens. Ook voorziet het voorstel in rechtsmiddelen en in toezicht door onafhankelijke autoriteiten. Hier hebben zowel nationale toezichthouders als de Europese toezichthouder een rol.

Bovendien bevat het voorstel strenge beveiligingsmaatregelen waaraan het systeem en de lidstaten moeten voldoen.

Risicobeoordeling

De fracties achtten het niet wenselijk dat alleen het risico vanuit het oogpunt van de volksgezondheid een heldere definitie heeft gekregen. De fracties achtten het wenselijk dat ook de andere risico's die zien op illegale immigratie en veiligheid nader worden gedefinieerd en hebben verzocht dat Nederland hiervoor in het onderhandelingsproces voor zal pleiten.

In artikel 28 lid 2 van het ETIAS-voorstel staan de indicatoren op basis waarvan het risico op illegale immigratie wordt bepaald. Op basis van statistieken over personen die de verblijfsduur hebben overschreden en statistieken over de toegangswijzigingen kan het risico voor illegale immigratie worden bepaald. Het veiligheidsrisico zal onder andere op basis van de lijst van oorlogsmisdadigers van de Verenigde Naties, de gegevens uit de Interpol-databases, de Europol-databases, het Schengen-informatiesysteem (SIS) en de nationale databases en watchlists worden bepaald.

De fractie van GroenLinks heeft ook gevraagd of en zo ja waarom gegevens als genoten onderwijs en huidige beroep van de aanvrager nodig zijn voor het inschatten van de risico's.

Ik deel de zorg van de GroenLinks fractie. Nederland heeft op dit punt dan ook een nadere toelichting gevraagd aan de Europese Commissie. De Commissie heeft aangegeven dat deze informatie in sommige gevallen toch wel interessant kan zijn voor het bepalen van de risico's. Een voorbeeld van de Commissie is dat een studie of beroep in de nucleaire branche een interessant gegeven kan zijn voor het bepalen van een risico voor de veiligheid.

Gegevensbescherming

De fracties hebben verduidelijking gevraagd over het toepassingsgebied van verscheidene rechtsinstrumenten die de bescherming van persoonsgegevens omvatten. Zij hebben gevraagd welk rechtsinstrument voorrang heeft in geval van tegenstrijdige bepalingen en welke rechtsmiddelen ingeschakeld kunnen worden.

Al naar gelang het doel waarvoor de informatie uit het ETIAS wordt gebruikt, is de algemene verordening gegevensbescherming van toepassing of de nog in de lidstaten te implementeren Richtlijn inzake bescherming van persoonsgegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten. Nu het van het doel afhangt waarvoor en door wie de informatie uit het ETIAS wordt gebruikt, ligt het niet in de rede dat er tegenstrijdige belangen zullen voorkomen. Er zullen zich naar verwachting geen problemen voordoen voor wat betreft voorrang of tegenstrijdige bepalingen omdat reeds het doel waarvoor de gegevens uit het ETIAS wordt gebruikt en wie deze

gebruikt, bepaalt welk regime van toepassing is. Bijvoorbeeld als de politie deze gegevens gebruikt ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten is de nog te implementeren richtlijn van toepassing. Indien een andere uitvoeringsinstantie, zoals de Koninklijke Marechaussee, de gegevens uit het ETIAS gebruikt ten behoeve van het grenscontroleproces is de algemene verordening gegevensbescherming van toepassing.

Geldigheid reisautorisatie

De fracties hebben een nadere onderbouwing gevraagd voor Nederlandse inzet om de geldigheidsduur van vijf jaar te beperken naar een kortere geldigheidsduur van bijvoorbeeld twee jaar. Wat waren de overwegingen van de Commissie voor vijf jaar en wat is de overweging van Nederland om de periode te beperken.

De voorgestelde geldigheidsduur voor de autorisatie is nu vijf jaar. De Commissie heeft deze termijn onder andere bepaald op basis van de interoperabiliteit met andere systemen zoals het EU inreis-uitreissysteem en het VIS. In haar overweging heeft de Commissie ook gekeken naar het kostenaspect voor de reizigers. De groep reizigers waarvoor het ETIAS gaat gelden hoeft nu geen aanvraag in te dienen en leges te betalen. Met een kortere geldigheidsduur moet deze groep vaker een bedrag van vijf euro betalen.

Ik begrijp dat deze periode aansluit bij de bewaartermijnen van de gegevens in het EES en het VIS en dat de Commissie ook gekeken heeft naar de kosten voor de reiziger, maar getet op de positieve autorisatie die op basis daarvan wordt verleend is de periode wel erg lang vanuit het oogpunt van veiligheid. Verder vind ik dat het kostenaspect voor de reiziger niet opweegt tegen het veiligheidsaspect. In vergelijking met de bedragen die andere landen voor een soortgelijk systeem vragen, is het bedrag van vijf euro relatief laag. Nederland zal zich daarom in beginsel inzetten om deze periode te beperken tenzij deze verkorte duur leidt tot een onevenredige stijging van de kosten voor de lidstaten. Op verzoek van de lidstaten zal de Commissie de kosten van het systeem in de komende maand nog nader inzichtelijk maken. Dit punt zal in de nadere uitwerking ook worden meegenomen.

Invoering van het ETIAS

De fracties hebben gevraagd naar mijn standpunt over de invoering van ETIAS en of gelijktijdige invoering van het systeem in alle lidstaten wel realistisch en wenselijk is.

De implementatie van ETIAS in 2021 is ambitieus. Het zal voor de Commissie en de lidstaten een uitdaging zijn om de invoering van ETIAS binnen dit tijdspad te realiseren omdat de invoering afhankelijk is van meerdere processen waaronder de implementatie van het EU inreis-uitreissysteem. Dit is een randvoorwaarde voor de invoering van het ETIAS. De totstandkoming van een ETIAS kan niet worden gerealiseerd door de lidstaten afzonderlijk danwel worden ingevoerd in een of meerdere lidstaten.

Gevolgen voor diplomatieke vertegenwoordigingen

De leden van de fracties van GroenLinks en D66 hebben gevraagd of er bij de invoering van ETIAS voldoende geld zal worden vrijgemaakt om de administratieve lasten op de posten op te vangen.

Ik acht het van belang dat er goed gekeken wordt naar een eventuele rol van en extra werkdruk bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen.

gingen. De derdelanders die zich in ETIAS moeten registreren zijn immers vrijgesteld van de Schengenvisumplicht en de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in juist die landen met de meeste ETIAS-registraties zullen onvoldoende zijn toegerust op de aanvullende interviews en onderzoeken. Nederland heeft daarom in het onderhandingsproces gepleit dat de lidstaten zelf kunnen bepalen waar een interview met een derdelander kan plaatsvinden. Hiermee kunnen de kosten worden verlaagd en kunnen de financiële middelen ook efficiënter beschikbaar worden gesteld. Naar aanleiding van de eerste besprekingen van het voorstel heeft het Maltees Voorzitterschap voorgesteld om de rol van de ambassades te wijzigen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff