Fiche 11: Verordening Aanpassingen Visuminformatiesysteem

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van de VIS-verordening[1], de Visumcode[2], de EES-verordening[3], de Schengengrenscode[4], de Verordening Interoperabiliteit[5] en Beschikking 2004/512/EC[6] en tot intrekking van Raadsbesluit 2008/633/JBZ[7]

b) Datum ontvangst Commissiedocument

17-05-2018

c) Nr. Commissiedocument

COM(2018) 302

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018PC0302

e) Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

SWD(2018) 195 en SEC(2018)236

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Buitenlandse Zaken

[1] Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem, PB L 218 van 13-8-2008
[2] Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode), PB L 243 van 15-9-2009
[3] Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreissysteem(EES), PB 327 van 9-12-2017
[4] Verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen, PB L 77 van 23-3-2016
[5] Verordening (EU) XX/2018 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (politiële en justitiële samenwerking, asiel en migratie)
[6] Beschikking van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het Visuminformatiesysteem (VIS) Pb 213 van 15 juni 2004
[7] Besluit 2008/633/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 over de toegang tot het Visuminformatiesysteem (VIS) voor raadpleging door aangewezen autoriteiten van de lidstaten en door Europol, met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, Pb L 2018 van 13 augustus 2008.

h) Rechtsbasis

De artikelen 16, tweede lid, 77, tweede lid, onder a, b, d en e, 78, tweede lid, onder d, e en g, 79, tweede lid, onder c en d, 87, tweede lid, onder a, en 88, tweede lid, onder a, VWEU.

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel heeft als doel om het Visuminformatiesysteem (VIS), de EU-databank met informatie over personen die een Schengenvisum aanvragen, te verbeteren. Het VIS wordt zowel aan de buitengrenzen van de EU door grenswachten als wereldwijd op de consulaten van de lidstaten gebruikt. Het VIS verschaft de autoriteiten die visa verlenen belangrijke informatie over personen die een Schengenvisum voor kort verblijf aanvragen en stelt grenswachten in staat om reizigers te identificeren die wellicht een veiligheidsrisico vormen.

De Commissie acht de veranderingen nodig om beter op de veranderende uitdagingen op het gebied van veiligheid en migratie te kunnen inspelen en de buitengrenzen van de EU beter te kunnen beheren. De voorgestelde veranderingen maken het mogelijk de achtergrond van visumaanvragers grondiger te controleren, lacunes op het gebied van veiligheidsinformatie te verhelpen door middel van betere gegevensuitwisseling tussen de lidstaten en te zorgen voor volledige interoperabiliteit met andere EU-databanken.

Het voorstel vormt de tweede stap van de hervorming van het gemeenschappelijke EU-visumbeleid. Eerder presenteerde de Commissie in maart 2018 wijzigingen van de Visumcode en kondigde zij het voorliggende voorstel aan in de Mededeling "Aanpassing van het gemeenschappelijke visumbeleid aan nieuwe uitdagingen"[8].

De voorgestelde herziening van de VIS-databank zal de interne veiligheid en het grensbeheer verbeteren door de volgende maatregelen:

- **Versterkte veiligheidscontroles ten behoeve van visumaanvragen met behulp van alle gegevensbanken:** alle visumaanvragen die in het VIS zijn opgeslagen worden voortaan via één enkel zoekportaal automatisch gecontroleerd aan de hand van alle andere EU-

[8] COM(2018) 251 en COM(2018) 252, BNC-fiche: Kamerstukken 2017-2018 22112 Nr. 2547

informatiesystemen voor veiligheid en migratie, zoals bijvoorbeeld het nieuwe in- en uitreissysteem (EES), het Schengeninformatiesysteem (SIS) en het Europees Strafregister Informatiesysteem (ECRIS). Bij deze verplichte kruiscontrole wordt duidelijk welke aanvragers gebruikmaken van meerdere identiteiten en/of een risico vormen uit het oogpunt van veiligheid of irreguliere migratie. Daarnaast zullen de visumaanvragen ook worden gecontroleerd aan de hand van een lijst met risico's en risico indicatoren. **Betere informatie-uitwisseling:** Momenteel wordt er op EU-niveau geen informatie bijgehouden over visa voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen. Door de voorgestelde verbeteringen wordt deze informatie ook opgenomen in het VIS. Dit stelt grenswachters in staat snel vast te stellen of een visum voor verblijf van langere duur of een verblijfsvergunning, waarvan gebruik wordt gemaakt om de buitengrenzen van het Schengengebied te passeren, geldig is en door de rechtmatige houder wordt gebruikt. Zo wordt een belangrijke lacune op veiligheidsgebied gedicht.

- **Betere veiligheidscontroles en doeltreffender terugkeerprocedures:** Voortaan zal in de VIS-databank ook een kopie van het reisdocument van de visumaanvrager worden opgenomen. Deze maatregel en de bevoegdheid van het personeel van het Europees Grens- en kustwachtagentschap om het VIS te raadplegen, vergemakkelijken de identificatie en overname van irreguliere migranten zonder papieren. Hierdoor wordt het terugkeerbeleid van de EU doeltreffender. Daarnaast wordt de leeftijd vanaf wanneer vingerafdrukken worden afgenomen verlaagd van 12 jaar naar 6 jaar. Dit maakt het makkelijker om de identiteit van kinderen te controleren. Hierdoor zijn ze beter beschermd tegen mensenhandel en irreguliere migratie. Het Europees agentschap voor de grondrechten heeft aangegeven dat het verlagen van de leeftijd waarop vingerafdrukken worden afgegeven kan worden gerechtvaardigd als dit de bescherming van het kind tot doel heeft.
- **Verbeterde toegang tot VIS informatie voor de opsporing en preventie van criminaliteit:** De rechtshandhavingsinstanties en Europol hebben voortaan een meer gestructureerde toegang tot het VIS voor het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten, onder strikte voorwaarden en met volledige inachtneming van de gegevensbeschermingsregels van de EU. De rechtshandhavingsinstanties krijgen ook toegang tot het VIS voor het zoeken naar of identificeren van vermiste of ontvoerde personen en slachtoffers van mensenhandel.
- **Herziening van de technische componenten van het VIS:** de manier om biometrie af te nemen wordt verbeterd door onder meer foto's live af te nemen. Daarnaast wordt een centrale technische oplossing voorgesteld voor consultatie, vertegenwoordiging en de daaropvolgende notificatie.

Eu-LISA[9] wordt verantwoordelijk voor de ontwikkeling en het beheer van de verbeterde VIS-databank.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft vier probleemgebieden geïdentificeerd en daarvoor in de verordening oplossingen aangedragen:

1. Gemis aan reisdocumenten als bewijs in terugkeer procedures. Geschat wordt dat circa 10 tot 20% van de terugkeerzaken van visum-overstayers betrekking hebben op visumhouders die geen reisdocument kunnen of willen tonen. Als geen reisdocument kan worden getoond zijn derde landen meestal niet bereid de nationaliteit te bevestigen. Daarnaast accepteren veel derde landen geen biometrische match tegen het VIS als bewijs om de identiteit vast te stellen. Hierdoor wordt de samenwerking in terugkeerprocedures bemoeilijkt. Geschat wordt dat, indien er geen actie wordt ondernomen, het aandeel visum-overstayers in 2019 zal stijgen tot meer dan 350.000, waarvan tussen de 30.000 en 60.000 zonder geldig reisdocument in een terugkeerprocedure zullen terechtkomen.
2. Gebrek aan biometrische data van kinderen onder de 12. Doordat er geen vingerafdrukken van kinderen onder de 12 worden afgenomen, zijn deze moeilijker te identificeren en dus kwetsbaarder voor mensenhandel. Het aantal kinderen dat de EU binnengesmokkeld wordt zal, indien er geen maatregelen worden getroffen, naar verwachting hoog blijven of zelfs stijgen gezien het toenemende aantal visumaanvragen en de toenemende professionalisering onder de georganiseerde criminele netwerken.
3. Onvoldoende informatie met betrekking tot lang verblijf visa en verblijfsdocumenten: deze informatie lacune veroorzaakt problemen in het grensmanagement en maakt het Schengengebied kwetsbaarder voor veiligheidsrisico's. Het versterken van grenscontroles voor andere categorieën reizigers (bijvoorbeeld door invoering van het *European Travel Information and Authorization System* (ETIAS) – voor niet visumplichtige derdelanders - en EES – registratie in- en uitreis van alle derdelanders) kan irreguliere reizigers motiveren om voor andere, minder veilige typen documenten te kiezen, die het mogelijk maken om het Schengengebied binnen te komen en vrij binnen Schengen te reizen (fraude gebaseerd op de 'zwakste schakel' benadering).
4. Onvoldoende controle op migratie en veiligheidsrisico's bij het verwerken van visumaanvragen: bestaande EU IT-systemen worden niet allemaal 'gecontroleerd bij de afhandeling van visumaanvragen. Invoering van EES, ETIAS, en de Verordening Interoperabiliteit zou tot een asymmetrische situatie leiden waarbij automatische controles plaatsvinden van visumvrije derdelanders in ETIAS tegen alle EU informatie systemen en andere databases, terwijl voor visumplichtige derdelanders er geen systematische controles zouden plaatsvinden.

[9] Eu-LISA is het in 2011 opgerichte Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (Verordening (EU) No 1077/2011)

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland is voorstander van een verdere versterking van de grensbewaking voor het Schengengebied via een effectief en efficiënt grenstoezicht. Het kabinet wil de nationale veiligheid verbeteren, zoveel mogelijk irreguliere migratie tegengaan en terugkeer van irreguliere migranten bevorderen. Daarbij wil het kabinet een goede balans tussen mobiliteit en veiligheid. Het kabinet wil bonafide zakenmensen en toeristen zo veel mogelijk faciliteren, door het visumproces zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Nederland onderneemt daarom reeds actie op het gebied van een slimmer gebruik van data door informatie gestuurd werken en digitalisering van visumdossiers.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Versterkte veiligheidscontroles van visumaanvragen met behulp van alle gegevensbanken

Het voorstel van de Commissie is in lijn met de eerder aangenomen aanpassing van de Schengengrenscode inzake de systematische controles met behulp van informatiesystemen bij overschrijding van de buitengrenzen[10]. Daarin is neergelegd welke systemen moeten worden geraadpleegd bij grenspassage. Het kabinet onderschrijft de door de Europese Commissie geschetste asymmetrische situatie waarbij automatische controles plaatsvinden van visumvrije derdelanders in ETIAS, terwijl voor visumplichtige derdelanders er geen systematische controles zouden plaatsvinden, en bijbehorende risico's en is bijgevolg voorstander van raadpleging van dezelfde informatiesystemen bij het beoordelen van visumaanvragen als uiteengezet in de Schengengrenscode en ETIAS-verordening[11]. Daarnaast is het voorstel van de Commissie om mogelijk te maken dat gelijktijdig alle relevante EU-databases via een zoekportaal worden doorzocht voor het beoordelen van visumaanvragen, in lijn met de voorstellen voor het versterken van interoperabiliteit tussen EU-informatiesystemen. Het kabinet is hier in beginsel ook voorstander van. Dit is in lijn met het standpunt van het kabinet, inclusief de wens tot voorwaarden zoals in de behandeling van de Interoperabiliteit-verordeningen ingebracht: snelle responstijd, kwaliteit van informatie en in geval van niet beschikbaarheid van het zoekportaal mogelijke directe raadpleging van de informatiesystemen zoals het VIS. Het gebruik van het zoekportaal zal de controles in het kader van het visumproces kunnen vergemakkelijken en verbeteren.

Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak om gegevens te betrekken van ECRIS ten behoeve van het vaststellen van een actueel veiligheidsrisico. ECRIS is een systeem waarmee decentraal opgeslagen justitiële informatie wordt uitgewisseld (onherroepelijke veroordelingen). Voor

[10] Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen, PB L 74 van 18-3-2017

[11] COM (2016)731

derdelanders (TCN) wordt een uitbreiding van ECRIS voorzien[12] met een systeem dat aangeeft in welke lidstaat informatie aanwezig is. Deze gegevens kunnen vervolgens worden opgevraagd en volgens nationaal recht verstrekt. Deze verstrekking is enkel verplicht voor strafrechtelijke doeleinden en werken met kinderen. De opname in ECRIS-TCN geldt daarbij voor alle onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen en beperkt zich niet tot zware criminaliteit en contraterrorisme. Het gaat om ooit in een lidstaat onherroepelijk veroordeelden voor alle typen mistrijven. Een ECRIS-TCN hit mag niet op zichzelf staand een reden zijn om een visum te weigeren omdat dit indruist tegen de rechtsbescherming van het individu. Dit systeem lijkt daarmee niet geschikt voor het beoogde doel als voorzien in dit voorstel. De bevraging van het SIS, welke reeds onderdeel uitmaakt van de procedure, biedt dit reeds.

Verder is van belang om bij de beoordeling van visumaanvragen met behulp van informatie uit andere informatiesystemen goed in het oog te houden wat een functionele vervolgstap is vanuit veiligheidsperspectief. Een hit melding op informatie uit een ander systeem vergt een zaakgerichte benadering bij de beoordeling van de vervolgactie ten aanzien van de visumaanvraag in samenhang met een eventuele opsporingsonderzoek en/of andere veiligheidsmaatregel ten aanzien van de persoon.

Betere informatie-uitwisseling

Het kabinet onderschrijft het nut en de noodzaak van het opnemen van visa voor langdurig verblijf en verblijfstitels en de personen aan wie ze zijn toegekend in het VIS. Daardoor wordt een beter inzicht verkregen in welke vreemdelingen voor kortere dan wel langere termijn naar welke lidstaat c.q. lidstaten van de Europese Unie komen. Momenteel zijn gegevens over deze visa en verblijfsvergunningen niet via een EU-breed informatiesysteem beschikbaar voor andere lidstaten. Bij opname van deze gegevens in het VIS krijgen lidstaten de mogelijkheid om derdelanders aan de grenzen te checken of zij eerder in andere EU-lidstaten zijn toegelaten dan wel geweigerd, waardoor ook een beter beeld van mogelijke migratie- en veiligheidsrisico's kan worden verkregen.

Gelet op de verwevenheid van de mogelijke implementatie van de interoperabiliteitinitiatieven met het voorstel voor de VIS-verordening pleit het kabinet ervoor dat een prioritair doel de voortdurende beschikbaarheid van kwalitatief goede informatie is bij alle instanties waaronder consulaten en grensbewakings-autoriteiten. Dit vergt risico-mitigerende maatregelen die ook generiek voor de interoperabiliteitinitiatieven uitgevoerd moeten worden.

Nederland wil inzetten op innovatieve ontwikkelingen en een slimmer gebruik van data. In dit kader zal Nederland inzetten op een zo breed mogelijk gebruik van de gegevens die door uitbreiding VIS en koppeling van systemen (interoperabiliteit) beschikbaar komen. Uiteraard binnen de voorschriften en

[12] COM (2017)344

randvoorwaarden die de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)daaraan stelt incluis de bescherming van persoonsgegevens. Informatie gestuurd werken is als richting binnen de migratieketen al breed ingezet en zal de komende jaren enorm aan belang toenemen. Het is cruciaal voor het realiseren van een effectievere uitvoering van publieke taken en een optimale dienstverlening, ook op het gebied van visaverstrekking en grenstoegang.

Betere veiligheidscontroles en doeltreffender terugkeerprocedures

Nederland verwelkomt het voorstel om een kopie van het reisdocument op te nemen in het VIS ter vergemakkelijking van het terugkeerproces. Een dergelijke maatregel past bij het belang dat door Nederland en de EU aan terugkeer wordt gehecht. Om de impact voor de uitvoeringspraktijk rond visumaanvragen als gevolg van het scannen van paspoorten beperkt te houden, is verdere modernisering van het visumproces in de vorm van digitalisering randvoorwaardelijk. Nederland neemt reeds actie op het gebied van digitalisering van visumdossiers, en zal er op toezien dat de nadere uitvoering van deze verordening gelijke pas houdt met de modernisering van het visumproces in EU-verband.

Het kabinet steunt het voorstel om de leeftijdsgrens voor het afnemen van vingerafdrukken te verlagen, teneinde kinderen beter te kunnen beschermen tegen mensenhandel. Nederland wil daarbij ook bekijken of dit vergezeld kan gaan met afspraken over een soepeler omgang met de 59-maanden regel voor afname van biometrie. Dit acht Nederland van belang om de kwaliteit van de vingerafdrukken in het VIS te kunnen blijven verbeteren en de mogelijkheden voor identificatie te optimaliseren.

Verbeterde toegang tot VIS informatie voor de opsporing en preventie van criminaliteit

Het kabinet acht de voorstellen inzake de toegang voor rechtshandhavende autoriteiten tot het VIS met het oog op voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten coherent met de gestroomlijnde benadering zoals de Europese Commissie in de voorstellen ter versterking van de interoperabiliteit van EU informatiesystemen heeft aangedragen. Dit zal de snelheid van operationele processen bespoedigen waarbij het kabinet conform haar inzet voor de interoperabiliteitvoorstellen zal bepleiten dat alleen die autoriteiten en personen die bevoegd zijn om de onderliggende informatie in het VIS te mogen ontvangen ook aan de voorkant een zogenoemde hit/no-hit notificatie krijgen betreffende de aanwezigheid van relevante informatie in het VIS.

Herziening van de technische componenten van het VIS

Het kabinet steunt de herziening van de technische onderdelen van het VIS. Deze verbeteringen zullen de betrouwbaarheid van de informatie uit het VIS vergroten, wordt de continuïteit van het systeem verbeterd, risico’s van dataverlies en niet-beschikbaarheid van het systeem worden beperkt, communicatiekanalen worden verbeterd en de datakwaliteit zal toenemen. De technische impact van de maatregelen op het VIS is fors. De impact op de Nederlandse systemen zal nog bekeken moeten

worden en is afhankelijk van keuzes ten aanzien van de wijze waarop dit zal worden geïmplementeerd.

De Algemene verordening gegevensbescherming of de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging zijn van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de lidstaten bij de toepassing van de voorgestelde verordening onderscheidenlijk de verwerking van persoonsgegevens door rechtshandhavingsautoriteiten. De verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen wordt beheerst door verordening 45/2001.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

De meeste lidstaten staan in principe positief tegenover aanpassing van het VIS. De lidstaten steunen het verbeteren van het VIS om zo de veiligheid binnen de EU en het grensbeheer te verbeteren. De financiële, technische en administratieve consequenties van het voorstel moeten door de meeste lidstaten nog bestudeerd worden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het kabinet oordeelt positief ten aanzien van de bevoegdheid voor de verordening. De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU op de hieronder genoemde artikelen van het VWEU.
Op grond van *artikel 77, tweede lid, onder a, b, d en e, VWEU* is de EU bevoegd maatregelen vast te stellen voor het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur, de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen, de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen, het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen.
Artikel 16, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen te treffen ter bescherming van individuen ten opzichte van het verwerken van persoonsgegevens door de instellingen organen en instanties van de Unie en door de lidstaten.

Een ander doel van dit voorstel is een wijziging van de voorwaarden ten aanzien van toegang van rechtshandhavingsinstanties en Europol tot het VIS. Dit is in lijn met de voorstellen ter versterking van de interoperabiliteit van de EU informatiesystemen. Daarom is het voorstel ook gebaseerd op de *artikelen 87, tweede lid, onder a, en artikel 88, tweede lid, onder a, VWEU*.
Het voorstel heeft daarnaast onder meer tot doel om bij te dragen aan de onderzoeksprocedure in het kader van asiel, dat valt onder *artikel 78, tweede lid, onder d, e, en g VWEU*, het helpen identificeren en ondersteunen van terugkeerprocedures als onderdeel van de maatregelen die vallen onder *artikel 79, tweede lid onder c, VWEU* en het helpen identificeren van slachtoffers en tegengaan van mensenhandel als onderdeel van de maatregelen die vallen onder artikel *79, tweede lid, onder d VWEU*.

Het kabinet acht dit de juiste grondslagen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. De leeftijdsgrens voor afname van vingerafdrukken voor Schengenvisa is opgenomen in EU regelgeving, namelijk de Visumcode. Het verlagen van de leeftijd waarop vingerafdrukken worden afgenomen kan derhalve alleen middels aanpassing van deze EU regelgeving.

Hoewel maatregelen om tot een betere medewerking te komen van derde landen op het gebied van terugname van irreguliere migranten ook op nationaal niveau kunnen worden genomen, is het kabinet van mening dat het centraal in het VIS registreren van de houderpagina voor gerechtvaardigde gevallen, een positieve bijdrage leveren omdat deze maatregelen dan op geharmoniseerde wijze in alle lidstaten zullen worden uitgevoerd.

Het verbeteren van de informatie-uitwisseling door de opname van lang verblijf visa en verblijfsdocumenten in het VIS is eveneens alleen mogelijk op Europees niveau en zal de grenscontroles versterken.

Ook het geautomatiseerd checken van databases als het EES en het SIS zal de veiligheid binnen de EU versterken en illegale migratie tegengaan.

c) *Proportionaliteit*

De proportionaliteit van de voorgestelde verordening wordt positief beoordeeld met een kanttekening. De voorgestelde wijzigingen gaan in het algemeen niet verder dan noodzakelijk om het beoogde doel te behalen – herziening van het VIS om de veiligheid binnen de EU en het grensbeheer te verbeteren. Het kabinet is vooralsnog niet overtuigd van de proportionaliteit van het betrekken van justitiële gegevens uit ECRIS-TCN. In ECRIS-TCN worden niet alleen de veroordelingen opgenomen wegens zware criminaliteit of contraterrorisme, maar alle onherroepelijke strafrechtelijke veroordelingen. Een hit uit dat systeem mag op zichzelf geen reden zijn om een visum te weigeren. Op dit punt gaat de voorgestelde verordening volgens het kabinet verder dan noodzakelijk.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Europese Commissie heeft de kosten beraamd op € 182 miljoen. Het gaat met name om kosten voor uitbreiding van het VIS om gegevens met betrekking tot lang verblijf visa en verblijfsdocumenten in het VIS op te nemen, het automatisch checken tegen EU en Interpol databases in verband met de veiligheid en irreguliere migratie, het verlagen van de leeftijd dat vingerafdrukken worden afgenomen en het bewaren van een kopie van de houderpagina van het reisdocument van aanvragers in het VIS. De ontwikkelfase wordt verwacht tussen 2021 en 2023. De benodigde fondsen worden in dat geval opgenomen in de volgende EU begroting.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van het VIS voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de toekomst van het VIS niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de aanpassing van het VIS zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden
Ten aanzien van de financiële consequenties voor de rijksoverheid zal een impactanalyse naar het voorstel inzicht moeten geven in de kosten voor de betrokken uitvoeringsdiensten in Nederland. Er moet nog worden onderzocht wat de voorgestelde wijzigingen precies voor het Nederlandse systeem betekenen en wat de extra kosten zullen zijn. Daarnaast zijn er extra kosten voor de lidstaten die voortvloeien uit de extra administratieve werkzaamheden met betrekking tot het scannen van de houderpagina, het afnemen van vingerafdrukken van kinderen en het opnemen van lang verblijf visa en verblijfsdocumenten in het VIS. Aan de andere kant worden er besparingen verwacht doordat lidstaten minder verzoeken van migratie en terugkeer-autoriteiten krijgen voor ondersteunende documenten, minder verzoeken voor kopieën van reisdocumenten, en door een makkelijker terugkeerprocedure voor migranten die op basis van nationaal visum niet tijdig terug zijn gekeerd.

Er zijn geen financiële consequenties voor decentrale overheden.

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels voor budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Er zijn geen financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
De ontwikkeling en implementatie van deze verordening zal investeringen in techniek en personeel vergen. De voornaamste toename in de regeldruk voor nationale overheden is de verplichting om in het VIS de houderpagina van het reisdocument en de uitgegeven lang verblijf visa te registeren. Daar staat tegenover dat grenscontroles soepeler kunnen verlopen omdat de informatie over de geldigheid van lang verblijf visa centraal beschikbaar is.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

N.v.t.

6. Implicaties juridisch

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

De verordening is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Voor de toepassing van de verordening is naar verwachting geen – of zeer beperkte - aanpassing van de nationale wet- en regelgeving noodzakelijk. Er wordt nader bezien of er een aanpassing nodig is.

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

Het voorstel kent de Commissie geen bevoegdheden toe om een gedelegeerde handeling vast te stellen.

De volgende elementen zullen via uitvoeringshandelingen worden bepaald:

- De lijst reisdocumenten waarop een visum kan worden aangebracht zal worden geïntegreerd in het VIS. De regels hoe de functionaliteit te beheren worden via een uitvoeringshandeling bepaald.
- De procedures voor een geautomatiseerde data kwaliteitscontrole mechanisme.
- De specificatie van de kwaliteitsnormen voor het opslaan van gegevens in het VIS.
- De technische specificaties voor de kwaliteit, resolutie en gebruik van vingerafdrukken en gezichtsopname voor biometrische identificatie en verificatie in het VIS.
- Een regeling voor controle van gegevens, bedoeld voor vervoerders
- Een fall-back procedure voor als het VIS niet goed functioneert.
- Een lijst met risico's en risico indicatoren
- De functionaliteit voor gecentraliseerd management van de lijst bevoegde nationale autoriteiten die toegang hebben tot het EES.

Het gaat om uitvoering van de regelgeving, de voorgestelde uitvoeringshandelingen zijn naar het oordeel van het kabinet het hiervoor geëigende instrument omdat deze erop gericht zijn om de verordening in de lidstaten volgens eenvormige voorwaarden uit te voeren. Op de vaststelling van de uitvoeringshandelingen is de onderzoeksprocedure van toepassing. De keuze voor deze procedure is volgens het kabinet geschikt, omdat het hier gaat om handelingen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2).

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

Voorgesteld wordt om de verordening twintig dagen na de dag van bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* in werking te laten treden. De verordening is verbindend in al

haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Er moet nog onderzocht worden op welke termijn de maatregelen gerealiseerd kunnen zijn. Het kabinet zal erop aandringen dat er een realistische termijn voor de toepassing van de verordening wordt aangehouden, indien de verordening tot ingrijpende wijzigingen in het Nederlandse visuminformatiesysteem leidt of nadere uitvoering door middel van aanpassing van nationale wetgeving behoeft. .

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Op basis van artikel 50 van de VIS Verordening maakt de Commissie iedere vier jaar een algehele evaluatie van het VIS. Het kabinet steunt dit.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Op basis van de beschikbare informatie lijkt het voorstel uitvoerbaar. De exacte uitvoeringsconsequenties moeten nader worden geïnventariseerd. Ten aanzien van de voorgestelde maatregel om gegevens met betrekking tot lang verblijf visa en verblijfsdocumenten in het VIS op te nemen dient nog besloten te worden welk departement uitvoeringsverantwoordelijk wordt. Betrokken partijen hierbij zijn het ministerie van Justitie en Veiligheid (eerstverantwoordelijke ministerie voor lang verblijf) en het ministerie van Buitenlandse Zaken (eerstverantwoordelijke ministerie voor VIS). De uitvoering van dit aspect van het voorstel zal investeringen in techniek en personeel vergen.

b) Handhaafbaarheid

Ook de exacte consequenties voor de handhaving zijn op dit moment niet goed in te schatten. De gevolgen voor de lidstaten zullen naar verwachting beperkt zijn gezien de verantwoordelijkheid van EU-LISA voor de ontwikkeling en het beheer van de geüpgradede VIS-databank.

De Algemene verordening gegevensbescherming of de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging zijn van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door de lidstaten bij de toepassing van de voorgestelde verordening onderscheidenlijk de verwerking van persoonsgegevens door rechtshandhavingsautoriteiten. De verwerking van persoonsgegevens door de communautaire instellingen en organen wordt beheerst door verordening 45/2001.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.