



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.2.2008
COM(2008) 69 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie

{SEC(2008) 153}
{SEC(2008) 154}

1. INLEIDING

1.1. Beleidscontext

Jaarlijks passeren meer dan 300 miljoen reizigers, EU-burgers en onderdanen van derde landen, de buitengrenzen van de EU. Europa is en blijft de belangrijkste toeristische bestemming ter wereld¹. Dit weerspiegelt het belang van de culturele erfenis van dit werelddeel en het succes van zijn politieke en sociaal-economische model. Wil de EU haar waarden delen en haar economische groei bevorderen, dan moet zij open en toegankelijk blijven voor anderen.

Het ontmantelen van het toezicht aan de binnengrenzen van de EU is een van de belangrijkste successen van de Europese integratie. Een gebied zonder binnengrenzen dat zich van 7 landen in 1995 heeft uitgebreid tot 24 landen ultimo 2007 – een historisch wapenfeit zonder weerga – kan echter niet functioneren zonder gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit bij het beheer van zijn buitengrenzen.

De ambitieuze agenda die de Commissie en de Raad in 2002 hebben vastgesteld in het plan voor het beheer van de buitengrenzen van de EU-lidstaten is nu afgewerkt. Het wettelijk kader is geconsolideerd. In 2006 is de Schengengrenscodex² van kracht geworden. Er zijn vereenvoudigde regels voor klein grensverkeer geïntroduceerd³. Met de oprichting van het Frontex-agentschap is een operationele dimensie toegevoegd⁴. Aan de concepten lastenverdeling en solidariteit is echt invulling gegeven door het Buitengrenzenfonds, dat voor het eerst aanzienlijke financiële middelen toekent voor deze beleidsterreinen.

Het hoofd bieden aan migratiedruk en voorkomen dat mensen de EU proberen binnen te komen met verkeerde bedoelingen, vormen duidelijke uitdagingen voor de Unie, en dus ook voor haar beleid inzake grenzen en visa. De fundamentele uitdagingen op het gebied van migratiebeheer moeten worden aangepakt in het kader van een alomvattend immigratiebeleid (vgl. de totaalaanpak/algehele aanpak), met inbegrip van de bemoeienis van de EU met derde landen in het bijzonder. Bepaalde horizontale kwesties die van invloed zijn op het vermogen van de EU om haar buitengrenzen te beheren en het Schengenacquis in acht te nemen – de externe dimensie, de begrotingsaspecten betreffende de financiële solidariteit en lastenverdeling op de middellange tot lange termijn, alsmede de impact van het nieuwe Verdrag – moeten dus ook worden gezien uit het perspectief van het algehele immigratiebeleid. In deze bredere context zal de Commissie in juni een mededeling goedkeuren over een integraal immigratiebeleid.

¹ Wereldhandelsorganisatie (WTO), Vision 2020, deel 4, blz. 48. Onder toerisme vallen ook reizen die worden ondernomen om beroepskwalificaties of de gezondheid te verbeteren.

² Verordening (EG) nr. 562/2006.

³ Verordening (EG) nr. 1931/2006.

⁴ Verordening (EG) nr. 2007/2004.

Hoewel de lidstaten verantwoordelijk blijven voor het toezicht aan hun eigen grens, dient het gemeenschappelijk beleid van de Unie ter ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten voortdurend te worden ontwikkeld en versterkt naar aanleiding van nieuwe dreigingen, verschuivende migratiedruk en eventuele gesignaleerde gebreken, door uitgebreid en evenredig gebruik te maken van nieuwe technologie. Aan de sociale en economische dimensies moet evenveel gewicht worden toegekend. Onderdanen van derde landen die voldoen aan de in de communautaire en nationale wetgeving vervatte voorwaarden voor binnenkomst moeten de buitengrens eenvoudig en snel kunnen overschrijden. Het menselijk contact in de grensregio's en tussen gezinsleden moet worden vereenvoudigd. Grensbeheer moet de economische groei in grensregio's van buurlanden steunen, niet verstikken. Hiertoe heeft de EU onlangs met acht buurlanden⁵ visumversoepelingsovereenkomsten gesloten en onderhandelt zij met een aantal hiervan over het afschaffen van de visumplicht.

1.2. Geïntegreerd grensbeheer en de bestaande instrumenten

Onder geïntegreerd grensbeheer wordt de combinatie verstaan van controlemechanismen en het gebruik van instrumenten op basis van de stromen personen die de EU in- en uitreizen. Het omvat maatregelen getroffen door consulaten van lidstaten in derde landen, maatregelen in samenwerking met naburige derde landen, maatregelen aan de grens en maatregelen binnen het Schengengebied. De belangrijkste elementen van dit beheer zijn momenteel de volgende maatregelen, die van toepassing zijn op onderdanen van derde landen die naar een lidstaat reizen die aan de Schengensamenwerking deelneemt, of naar een ander land dat bij deze samenwerking is betrokken.

Overeenkomstig het Gemeenschapsrecht geldt voor reizigers uit bepaalde derde landen een visumplicht⁶. Bij deze categorie wordt in de eerste instantie in het kader van de visumaanvraag bij het consulaat van de betrokken lidstaat in het derde land gecontroleerd of men voldoet aan de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf.

Onderdanen van derde landen die een visum voor kort verblijf nodig hebben, zullen worden gecontroleerd met het visuminformatiesysteem, dat op zijn vroegst in 2012 volledig operationeel wordt, wanneer het ook op consulaten en grensposten is ingevoerd. Het Europees Parlement en de Raad zijn in 2007 tot een politiek akkoord gekomen over de rechtsgronden voor het VIS, dat naar verwachting in de eerste helft van 2008 formeel wordt goedgekeurd. Het VIS heeft hoofdzakelijk ten doel om bij binnenkomst de echtheid van het visum en de identiteit van de houder ervan te verifiëren. Biometrische kenmerken (gezichtsofname en vingerafdrukken) zullen vanaf het begin een rol spelen in het VIS. De Commissie heeft een voorstel ingediend tot wijziging van de Schengengrenscodes, teneinde identiteitscontrole van de visumhouder bij elke binnenkomst verplicht te stellen.

Voor personen die door de lucht naar de EU reizen, worden op verzoek van de lidstaat van bestemming vóór het instappen, of in verband daarmee, de in het paspoort vermelde gegevens doorgegeven als op voorhand af te geven passagiersgegevens (Advance Passenger Information, API) teneinde de grensbewakingsautoriteiten opmerkzaam te maken op gevaarlijke passagiers⁷.

⁵ Rusland, Oekraïne, Servië, Montenegro, Albanië, Bosnië-Herzegovina, FYROM en de Republiek Moldavië.

⁶ Verordening (EG) nr. 539/2001.

⁷ Richtlijn 2004/82/EG.

API-gegevens mogen niet worden gebruikt om iemand de toegang tot de doorlaatpost van de lidstaat van bestemming te ontzeggen.

Krachtens de Schengengrenscod⁸ moeten onderdanen van derde landen bij binnenkomst worden onderworpen aan een "grondige controle", waarbij niet alleen het reisdocument wordt onderzocht, maar ook wordt vastgesteld wat het doel en de duur van het verblijf zijn en of de betrokkenen over voldoende middelen van bestaan beschikken, en door middel van het Schengeninformatiesysteem en nationale gegevensbanken wordt uitgezocht of de betrokkenen geen bedreiging vormen voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van de Schengenstaten. In het kader van deze controles verifieert de grenswacht dus een aantal voorwaarden door de reiziger vragen te stellen. Ook dient de grenswacht per geval de geldigheid van het reisdocument te controleren. De controles zijn gelijk voor personen met en zonder visumplicht.

Grenswachten zijn verplicht de reisdocumenten van onderdanen van derde landen die de buitengrens overschrijden handmatig te voorzien van een stempel met de datum en plaats van binnenkomst en uitreis.

Op de consulaten en aan de grenzen wordt het Schengeninformatiesysteem (SIS) geraadpleegd om na te gaan of er niet door een lidstaat is doorgegeven dat een bepaalde reiziger de toegang moet worden ontzegd. Het SIS en de toekomstige SIS II-registers waarschuwen welke onderdanen van derde landen de toegang tot het Schengengebied geweigerd moet worden, wie er gezocht wordt en wie er bescherming nodig heeft. Alle onderdanen van derde landen die de EU binnenkomen, of zij nu visumplichtig zijn of niet, worden stelselmatig in het SIS gecontroleerd.

Voor controles binnen het Schengengebied krijgen de rechtshandhavingsinstanties toegang tot het VIS voor het identificeren van personen zonder documenten aan wie eerder een visum is verstrekt.

Ten slotte zij gewezen op het voorstel van de Commissie betreffende het gebruik van Passenger Name Records (PNR-gegevens) voor personen die aankomen per vliegtuig; het betreft hoofdzakelijk boekingsinformatie⁹. Deze informatie wordt ook net vóór of in verband met het instappen doorgegeven aan de rechtshandhavingsinstanties. Dit systeem geldt voor alle lidstaten, aangezien het losstaat van de Schengensamenwerking. PNR-gegevens worden doorgegeven ter voorkoming van terrorisme en georganiseerde criminaliteit, niet ten behoeve van grenscontroles.

1.3. Mogelijke nieuwe instrumenten voor de toekomstige ontwikkeling van een geïntegreerde strategie voor grensbeheer

Wil de EU tot echt geïntegreerd grensbeheer komen, teneinde de twee doelstellingen ervan te verwezenlijken, namelijk de veiligheid vergroten en het de onderdanen van derde landen gemakkelijker maken om te reizen, dan kunnen verdere maatregelen worden overwogen.

⁸ PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1.

⁹ COM(2007) 654.

Het huidige visumbeleid komt, om te beginnen bij de op de consulaten getroffen maatregelen, wat betreft het vergemakkelijken van het reizen naar en de toegang tot het grondgebied van de EU, neer op een alles-of-nietsaanpak. Hoewel er met een aantal derde landen visumversoepelingsovereenkomsten zijn gesloten, kent het gemeenschappelijke visumbeleid geen andere opties dan de onderdanen van een bepaald derde land wel of geen visumplicht op te leggen.

Wat de veiligheid betreft: niet-visumplichtige onderdanen van derde landen worden momenteel niet onderworpen aan enige stelselmatige verificatie met het oog op controle aan de grens, vóórdat zij aan de grens komen.

Wat de aan de grenzen getroffen maatregelen en het vereenvoudigen van het reizen betreft, voorziet het huidige wettelijke kader in een uniforme aanpak, waardoor het Gemeenschapsrecht momenteel geen vereenvoudigde controle voor bepaalde categorieën reizigers toestaat. De enige uitzondering zijn de onderdanen van derde landen die woonachtig zijn in de grensstreek van een buurland – in het algemeen tot 30 km van de grens. Zij kunnen overeenkomstig de verordening inzake klein grensverkeer aanspraak maken op vereenvoudigde grenscontroles en ontheffing van de visumplicht. Andere onderdanen van derde landen die om gegronde redenen vaak van en naar het Schengengebied reizen, voor zaken bijvoorbeeld, en zich telkens houden aan de voorwaarden inzake de toepasselijke verblijfsduur, worden bij iedere binnenkomst aan dezelfde grondige grenscontrole onderworpen. Dit geldt ook voor visumplichtige personen aan wie een meervoudig visum is verstrekt. Het huidige wettelijke kader schrijft voor dat alle personen grondig worden gecontroleerd en sluit zo een modernere aanpak van grenscontroles uit. Met nieuwe technologie zou de controle aan de grens van bonafide reizigers echter automatisch en aanzienlijk sneller kunnen verlopen.

Wat betreft de maatregelen die binnen het Schengengebied zouden kunnen worden genomen, zou de Unie zich kunnen beraden op de invoering van een doeltreffend instrument voor de identificatie van personen die hun toegestane verblijfsduur overschrijden, aangezien de data waarop onderdanen van derde landen de buitengrenzen passeren momenteel niet worden geregistreerd. Personen die hun toegestane verblijfsduur overschrijden, vormen verreweg de grootste categorie illegale immigranten in de EU¹⁰. Zelfs indien dergelijke gegevens door de afzonderlijke lidstaten zouden worden verzameld, ontbreekt het de lidstaten aan de middelen om deze uit te wisselen. Grenswachten zijn evenmin in staat de verblijfsduur te berekenen wanneer gebruik wordt gemaakt van verschillende reisdocumenten om de EU in- en uit te reizen of wanneer zij voor praktische problemen worden gesteld, zoals een paspoort vol stempels of met onleesbare stempels. Tegen deze achtergrond bevat deze mededeling suggesties voor nieuwe instrumenten die integrerend deel zouden kunnen uitmaken van de toekomstige Europese strategie voor grensbeheer. Het betreft voorstellen om vooruit te blikken en na te denken over de volgende generatie instrumenten voor grensbeheer, met als oogmerk de integriteit van het Schengengebied te handhaven en tegelijkertijd voor hen die om legitieme redenen willen worden toegelaten, de procedures en het oversteken van de grens te vereenvoudigen. Onder meer de volgende instrumenten, die van toepassing zouden zijn op onderdanen van derde landen die naar een lidstaat reizen die deelneemt aan de Schengensamenwerking of een ander land dat bij deze samenwerking is betrokken, verdienen nadere overweging:

¹⁰ Vgl. effectenanalyse van geschatte aantallen.

- vergemakkelijking van grensoverschrijding voor bonafide reizigers¹¹;
- de invoering van een inreis-/uitreisregistratie; en
- de invoering van een elektronisch systeem voor reisvergunningen (ESTA).

Voor de mededeling is gebruikgemaakt van een effectbeoordeling die op twee studies van externe contractanten werd gebaseerd. In maart verschijnt een werkdocument van de diensten van de Commissie waarin technische aspecten van de uitvoering uitvoeriger zullen worden beoordeeld.

2. HET VEREENVOUDIGEN VAN HET GRENSVERKEER VOOR BONAFIDE REIZIGERS

- *Ongevaarlijke reizigers uit derde landen – visumplichtig of niet – zouden in staat kunnen worden gesteld op vrijwillige basis een voorafgaande controleprocedure te doorlopen om de status van geregistreerd reiziger te verwerven.*
- *Bij aankomst aan de grenzen van de EU zouden geregistreeerde reizigers kunnen gebruikmaken van een vereenvoudigde en automatische grenscontrole.*

Het huidige wettelijke kader tot regeling van de controles die onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen moeten ondergaan, zou kunnen worden aangepast om een lichtere controle mogelijk te maken voor bepaalde categorieën personen, die in aanmerking komen voor de status van 'geregistreerd reiziger'. Gegadigden voor deze status zouden kunnen worden onderworpen aan een controle vooraf, en de criteria zouden zo worden vastgesteld dat deze de lichtere controles aan de grenzen compenseren. De aan de grens te handhaven controles zouden zo kunnen worden vastgesteld dat zij de weg vrijmaken voor het gebruik van automatische poorten.

Concreet zou het toekennen van de status van geregistreerd reiziger en het voorzien in vereenvoudigde of automatische controles voor deze categorie inhouden dat bepaalde voorwaarden voor binnenkomst niet langer aan de grens worden gecontroleerd (doel van verblijf, bestaansmiddelen, eventuele bedreiging voor de openbare orde). De status van geregistreerd reiziger zou moeten worden verleend na adequate screening op basis van gemeenschappelijke controlecriteria. Hiertoe zouden minimaal een betrouwbare reisgeschiedenis (tijdens vorige bezoeken aan de EU mag de toegestane verblijfsduur niet zijn overschreden), bewijs van voldoende middelen van bestaan en een biometrisch paspoort kunnen worden gerekend. Er zouden nog meer criteria kunnen worden overwogen en de criteria voor toekenning van de status van geregistreerd reiziger aan visumplichtigen zouden kunnen worden gebaseerd op de criteria voor het verstrekken van meervoudige visa.

Onderdanen van derde landen zouden in om het even welke lidstaat de status van geregistreerd reiziger kunnen aanvragen. De aanvraagprocedure zou kunnen worden georganiseerd op de consulaten of in toekomstige gemeenschappelijke aanvraagcentra.

¹¹ De Commissie heeft onder meer het opzetten van een inreis-/uitreisysteem en het invoeren van een regeling voor grensovergangsfaciliteiten opgenomen als mogelijke ontwikkelingen in de Mededeling over de verbetering van de doeltreffendheid, de interoperabiliteit en de synergie van de Europese gegevensbanken op het gebied van justitie en binnenlandse zaken - COM(2005) 597, van 24.11.2005, en in de Mededeling inzake de beleidsprioriteiten bij de bestrijding van illegale immigratie van onderdanen van derde landen - COM(2006) 402, van 19.7.2006.

Teneinde het gebruik van dezelfde infrastructuur en apparatuur mogelijk te maken zouden dezelfde biometrische kenmerken (gezichtsofname en vingerafdrukken) als voor visumhouders kunnen worden gebruikt. De lidstaten zullen informatie uitwisselen over personen met de status van geregistreerd reiziger, aangezien deze personen aanspraak moeten kunnen maken op vereenvoudigde controle aan alle buitengrenzen van het Schengengebied, ongeacht de doorlaatpost die zij kiezen voor binnenkomst.

Niet alleen zou voor geregistreerde reizigers toetsing van de criteria voor binnenkomst met het oog op vereenvoudigde controle aan de grens achterwege kunnen blijven, ook zou de identiteit van reizigers automatisch, zonder optreden van grenswachten, aan de grens kunnen worden geverifieerd door de invoering van automatische poorten. Een machine zou de biometrische gegevens aflezen die in het reisdocument of een systeem/gegevensbank zijn opgeslagen en deze vergelijken met de biometrische kenmerken van de reiziger.

Naast andere positieve aspecten, zoals tevreden reizigers en de symbolische waarde van een open EU, zouden systemen voor automatische grenscontrole de rendabiliteit aanzienlijk kunnen vergroten, aangezien er aan de grenzen meer passagiers zouden worden verwerkt door minder grenswachten, zodat de totale kosten voor de lidstaten zullen afnemen, ondanks de gestaag aanzwellende passagiersstromen. Één grenswacht moet in staat zijn toezicht te houden op het functioneren van maximaal tien automatische grenspoorten. Automatische grenscontrole voor bonafide reizigers zou veel tijd uitsparen bij het passeren van de buitengrenzen en grensautoriteiten in staat stellen hun middelen te richten op groepen onderdanen van derde landen die meer aandacht vereisen, hetgeen de algehele veiligheid aan de grenzen ten goede komt.

De lidstaten besluiten zelfstandig, op grond van de passagiersstroom en de verkeerssituatie, op welke doorlaatposten zij vereenvoudigingen willen doorvoeren. In de praktijk zou er bij een doorlaatpost met automatische poorten één extra rijstrook kunnen worden aangelegd.

Het gebruik van automatische poorten door EU-burgers

Ook zij erop gewezen dat EU-burgers en andere personen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen¹², gebruik zouden kunnen maken van automatische poorten bij het overschrijden van de buitengrens. Voor deze categorie geldt zowel bij binnenkomst als vertrek een minimale controle waarbij het reisdocument wordt onderzocht om de identiteit van de betrokkene te verifiëren. Grenscontroles krachtens de bestaande regelgeving kunnen nu al automatisch worden voor EU-burgers met een e-paspoort. De voor onderdanen van derde landen bestemde automatische poortsystemen mogen ook door EU-burgers worden gebruikt om de buitengrenzen te passeren. In dat geval worden dezelfde functies verricht, zij het dat er overeenkomstig de Schengengrenscode uitsluitend aselechte controles van het SIS en de nationale gegevensbanken mogen plaatsvinden¹³.

¹² Gezinsleden van EU-burgers; EER-onderdanen en Zwitserse onderdanen, alsmede hun gezinsleden.

¹³ Het Portugese RAPID is een voorbeeld van een dergelijk systeem dat al functioneert.

De lidstaten geven sinds augustus 2006 biometrische paspoorten¹⁴ af met een digitale gezichtsofopname van de houder en zij zullen met ingang van 28 juni 2009 paspoorten afgeven die tevens de vingerafdrukken van de houder bevatten¹⁵. De invoering van biometrische gegevens in paspoorten zou in 2016 kunnen zijn afgerond voor één biometrisch kenmerk en uiterlijk in 2019 voor twee kenmerken (gesteld dat paspoorten maximaal 10 jaar geldig zijn). Als de lidstaten op grote schaal automatische doorlaatposten invoeren, dan zouden alle EU-burgers daar tegen die tijd van kunnen profiteren. Bij automatische doorlaatposten voor EU-burgers op basis van het biometrisch paspoort zou worden gebruikgemaakt van dezelfde automatische poorten als voor onderdanen van derde landen met de status van geregistreerd reiziger.

In de aanloop naar de volledige invoering van biometrische paspoorten mogen de lidstaten krachtens het bestaande rechtskader op vrijwillige registratie gebaseerde regelingen hanteren, mits de criteria voor registratie overeenkomen met die voor minimumcontroles aan de grens en deze regelingen openstaan voor ieder die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer valt. Dergelijke regelingen moeten binnen de EU interoperabel zijn, op basis van gemeenschappelijke technische standaards, die dienen te worden vastgesteld om het brede en coherente gebruik van automatische grenscontrolesystemen te bevorderen. Het gebruik van interoperabele regelingen door de lidstaten zou kunnen worden bevorderd door financiële steun van het Buitengrenzenfonds.

3. DE ONTWIKKELING VAN EEN INREIS-/UITREISREGISTRATIESYSTEEM VOOR ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN

- *Voor zowel de visumplichtige als de niet-visumplichtige onderdanen van derde landen zou aan de grens tijd en plaats van in- en uitreis automatisch kunnen worden geregistreerd, om vast te stellen welke personen hun toegestane verblijfsduur overschrijden.*
- *De nationale autoriteiten zouden kunnen worden gewaarschuwd zodra de toegestane verblijfsduur van een persoon in de EU is verstreken en er geen uitreisgegevens zijn ontvangen.*

Voor onderdanen van derde landen die zijn toegelaten voor een kort verblijf (tot 3 maanden) zou een inreis-/uitreisysteem kunnen worden gehanteerd dat gelijkelijk van toepassing is op hen die wel en hen die niet visumplichtig zijn. Het systeem zou onder meer informatie kunnen registreren over tijd en plaats van inreis en de toegestane verblijfsduur, en rechtstreeks automatische waarschuwingen kunnen doorgeven aan de bevoegde autoriteiten wanneer wordt vastgesteld dat iemand de toegestane verblijfsduur overschreden heeft, zowel op het moment dat dit gebeurt als bij vertrek uit de EU. In uitzonderlijke gevallen (bv. bij verstrekking van een nationaal visum wegens een geannuleerde vlucht, ziekte of een andere legitieme reden) of een statusverandering van de persoon (bv. een verlengd verblijfsrecht) dienen de voor het betrokken besluit verantwoordelijke autoriteiten de informatie in het systeem bij te werken.

¹⁴ Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten.

¹⁵ Beschikking van de Commissie C(2006) 2909 van 28 juni 2006.

De informatie in de waarschuwing zou:

- de nationale autoriteiten in staat stellen om personen die hun toegestane verblijfsduur hebben overschreden te identificeren, en gepaste maatregelen te treffen;
- onderdanen van derde landen ervan kunnen weerhouden hun toegestane verblijfsduur te overschrijden;
- betrekking kunnen hebben op patronen in het overschrijden van de verblijfsduur (zoals reisplan, frauduleuze geldschieters, land van herkomst en reismotieven) voor operationele doeleinden en gegevens over migratiestromen en hun toegestane verblijfsduur overschrijdende personen ten behoeve van het visumbeleid.

Alle visumplichtige onderdanen van derde landen zouden hun biometrische kenmerken kunnen laten opslaan in het visuminformatiesysteem wanneer zij een visum aanvragen bij een consulaire post van een lidstaat, en de grensovergangen zouden zo kunnen worden ingericht dat het mogelijk wordt de identiteit van de visumhouder er aan de hand van deze gegevens te verifiëren. Teneinde deze investeringen optimaal te benutten en de effecten op de grenscontrole te minimaliseren, zou het redelijk zijn om de volledige en geslaagde uitrol van het VIS in alle consulaire posten en grensovergangen af te wachten, alvorens het inreis-/uitreisysteem ten uitvoer te leggen.

Niet-visumplichtige onderdanen van derde landen zouden aan de grens aan dezelfde verificatieprocedures kunnen worden onderworpen als visumhouders, met behulp van dezelfde biometrische apparatuur. Hun biometrische gegevens zouden bij de eerste inreis moeten worden geregistreerd, zodat zowel bij uitreis als binnen het Schengengebied biometrische controles zouden kunnen verricht, hetgeen met name bij bepaalde doorlaatposten aan de landgrenzen het beheer van de passagiersstromen zou kunnen bemoeilijken.

Langere wachttijden en rijen als gevolg van de invoering van het inreis-/uitreisysteem zouden kunnen worden gecompenseerd doordat automatische grensovergangen voor een beter beheer van de passagiersstroom zorgen. Geregistreerde reizigers zouden moeten worden vrijgesteld van de registratie van biometrische kenmerken in het inreis-/uitreisysteem bij de eerste binnenkomst, aangezien voor dergelijke reizigers registratie van in- en uitreisdata deel uitmaakt van de automatische grenscontroleprocedure.

Er moet worden nagedacht over de vraag of er een afzonderlijk systeem nodig is voor de opslag van de inreis-/uitreisgegevens en de biometrische gegevens van onderdanen van derde landen. Dit nieuwe systeem zou kunnen worden opgezet op hetzelfde technische platform als SIS II en het VIS, inspelend op synergie met het Biometric Matching System (BMS) dat momenteel wordt ontwikkeld en dat de gemeenschappelijke basis zou kunnen vormen van het inreis-/uitreisysteem, het VIS en SIS II. De Commissie zal een uitvoeriger technische analyse van deze oplossingen presenteren, en daarin onder meer nagaan of het VIS speciaal zou kunnen worden uitgebreid om er de inreis-/uitreisgegevens van visumplichtige onderdanen van derde landen in op te slaan, en of er een afzonderlijk systeem vereist is voor de regeling voor geregistreerde reizigers.

Investerings die lidstaten moeten bekostigen om de doorlaatposten in te richten, zouden evenals de huidige investeringen in verband met de tenuitvoerlegging van het SIS en het VIS worden gedekt door het Buitengrenzenfonds. De begeleidende effectbeoordeling bevat enkele ramingen die verder zullen worden uitgewerkt in het uit te brengen werkdocument van de diensten van de Commissie. De tenuitvoerlegging van het inreis-/uitreissysteem en het programma voor geregistreerde reizigers mag niet leiden tot kosten ten laste van derde landen.

4. EEN ELEKTRONISCH SYSTEEM VOOR REISVERGUNNINGEN (ESTA)

De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is een **elektronisch systeem voor reisvergunningen** in te voeren. Een dergelijk systeem zou van toepassing zijn op niet-visumplichtige onderdanen van derde landen; hun zou worden verzocht vóór vertrek een elektronische aanvraag in te dienen en hierin zowel informatie ter identificatie van de reiziger als paspoort- en reisgegevens te verschaffen. De gegevens zouden kunnen worden gebruikt om vóór de reis naar de EU te controleren of een persoon voldoet aan de voorwaarden voor binnenkomst, via een procedure die lichter en eenvoudiger is dan die voor een visumaanvraag. De Commissie is van plan in 2008 een studie op te zetten om de haalbaarheid, de praktische implicaties en de effecten van een dergelijk systeem te analyseren.

5. KWESTIES INZAKE GEGEVENSBESCHERMING

De systemen moeten voldoen aan de gegevensbeschermingsregels van de EU, met inbegrip van de vereisten van noodzakelijkheid, evenredigheid, beperking van het doel en gegevenskwaliteit. Er moet in het bijzonder worden toegezien op volledige naleving van de vereisten van de artikelen 16 en 17 van Richtlijn 95/46/EG over vertrouwelijkheid en beveiliging, alsmede de in Verordening (EG) nr. 45/2001 vastgelegde vereisten in verband met de beveiliging en het vertrouwelijk karakter van communicatie via netwerken.

De gegevensbeschermingsregels voor het VIS en de status quo, waaronder het slechts vijf jaar bewaren van gegevens, lijken adequaat.

De door het inreis-/uitreissysteem gegenereerde gegevens zouden worden gebruikt door de bevoegde immigratieautoriteiten. Overeenkomstig de communautaire en nationale regelgeving dienen individuele personen het recht te hebben informatie over zichzelf in te zien, te betwisten en te corrigeren. Er moet worden voorzien in een beroepsprocedure voor gevallen waarin onderdanen van derde landen hun toegestane verblijfsduur noodgedwongen overschrijden.

De door de Commissie op te zetten studie naar de mogelijkheid van een elektronische reisvergunning zal ook ingaan op de relevante gegevensbeschermingskwesities in verband met een dergelijk systeem.

6. CONCLUSIES

Gelet op de vooruitgang die is geboekt met het akkoord over en de invoering van het visuminformatiesysteem, dient de EU te overwegen om dit succes uit te bouwen en zich te beraden op de nodige parameters voor het opzetten van een **inreis-/uitreis**systeem voor alle voor een kort verblijf toegelaten onderdanen van derde landen. Mocht de conclusie luiden dat het dienstig is een dergelijk systeem op te zetten, dan zou dit in 2015 operationeel kunnen zijn. Hiervoor zouden nieuwe voorstellen nodig zijn teneinde:

- de Schengengrenscodes aan te passen om te waarborgen dat de inreis- en uitreisdata bij alle doorlaatposten aan de buitengrens stelselmatig worden geregistreerd, en dat de registratie van biometrische kenmerken aan de grens een verplichte inreisvoorwaarde wordt voor niet-visumplichtige onderdanen van derde landen; de Schengengrenscodes te laten voorzien in de mogelijkheid van een vereenvoudigde controle aan de grens voor de "geregistreerde reiziger", indien deze status wordt gecreëerd;
- de opzet vast te stellen van het nieuwe inreis-/uitreis-systeem voor de registratie van inreis-/uitreisinformatie en de opslag van biografische en biometrische gegevens van onderdanen van derde landen; het systeem zou kunnen worden opgezet op hetzelfde technische platform als het VIS/SIS II.

Ook zouden de lidstaten kunnen overwegen om gebruik te maken van **automatische grenscontrolesystemen voor EU-burgers**, op basis van het e-paspoort of nationale regelingen. In de daartoe geëigende fora moet worden gesproken over de ontwikkeling van technische normen ter verwezenlijking van interoperabiliteit tussen nationale regelingen die niet op het e-paspoort zijn gebaseerd. In een breder perspectief zou kunnen worden overwogen mondiale normen te ontwikkelen, om op internationaal niveau te zorgen voor coördinatie van dergelijke systemen wat betreft registratie, toelatingscriteria en technische interoperabiliteit.

De Commissie zal in 2009 verslag uitbrengen aan het Europees Parlement en de Raad over de resultaten van de studie over een **elektronisch systeem voor reisvergunningen**.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad dan ook om zich te bezinnen op de toekomstige algehele structuur van het geïntegreerde grensbeheer van de EU, en op het gebruik van systemen om de veiligheid te vergroten en het reizen te vereenvoudigen.

Naar aanleiding van deze overwegingen zal de Commissie zich buigen over de verdere ontwikkeling van deze systemen en daartoe onder meer de nodige wetgevingsvoorstellen doen.