



Brussel, 28.2.2013  
SWD(2013) 48 final

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE**

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

*bij het*

**VOORSTEL VOOR EEN VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN  
DE RAAD**

**tot instelling van het inreis-uitreisysteem voor de registratie van inreis- en  
uitreisgegevens van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de Europese  
Unie overschrijden**

{COM(2013) 95 final}  
{SWD(2013) 47 final}  
{SWD(2013) 49 final}

# WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

## SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

*bij het*

### VOORSTEL VOOR EEN VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot instelling van het inreis-uitreissysteem voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de Europese Unie overschrijden**

#### 1. AARD VAN HET PROBLEEM

##### 1.1. Achtergrond

In haar mededeling van 13 februari 2008 “De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie”<sup>1</sup> heeft de Commissie voorgesteld een inreis-uitreissysteem te ontwikkelen (*Entry/Exit system, EES*). Een dergelijk systeem houdt in dat van alle onderdanen van derde landen die voor een kort verblijf worden toegelaten, bij het overschrijden van de buitengrenzen de persoonsgegevens en de inreis- en uitreisdatum worden geregistreerd. Bij de mededeling van 2008 was een effectbeoordeling gevoegd<sup>2</sup>.

In de conclusies van de Europese Raad van 23 en 24 juni 2011 werd erop aangedrongen snel vooruitgang te boeken op het gebied van "slimme grenzen". Naar aanleiding daarvan heeft de Commissie op 25 oktober 2011 een nieuwe mededeling goedgekeurd over de verschillende opties en de te volgen weg<sup>3</sup>. Daarin werd geconcludeerd dat de invoering van een inreis-uitreissysteem de Unie zou voorzien van precieze gegevens over de reizigersstromen in en uit het Schengengebied bij alle grensovergangen en over de personen die de toegestane verblijfsduur hebben overschreden.

##### 1.2. Waarom wordt overwogen een EES in te voeren?

In de effectbeoordeling van 2008 werd vastgesteld dat onregelmatige immigratie, mede door het ontbreken van gegevens op basis waarvan kan worden vastgesteld welke personen de toegestane verblijfsduur overschrijden, en terrorisme en zware criminaliteit de belangrijkste problemen zijn die door middel van een EES moeten worden aangepakt. In de mededeling van 2011 wordt het volgende gesteld:

---

<sup>1</sup> COM(2008) 69 definitief.

<sup>2</sup> SEC (2008) 153 en de voorbereidende studie van GHK als basis voor de effectbeoordeling over de ontwikkeling van een automatisch inreis-uitreissysteem aan de buitengrenzen van de EU en de invoering van een grensoverschrijdingsregeling voor bonafide reizigers (“programma voor geregistreerde reizigers”) en de technische haalbaarheidsstudie van Unisys met betrekking tot het inreis-uitreissysteem. De studies zijn te vinden op:

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/borders/borders\\_schengen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm)

COM(2011) 680 definitief.

*“Met een inreis-uitreissysteem zou het toegestane verblijf op precieze en betrouwbare manier kunnen worden berekend en zou zowel van visumhouders als van reizigers die van de visumplicht zijn vrijgesteld, de individuele reishistoriek kunnen worden geverifieerd. Dit is een wezenlijk onderdeel van een eerstelijnsrisicobeoordeling. Het systeem zou het huidige systeem van stempels in het paspoort vervangen door een elektronische registratie van de data en plaatsen van inreis en uitreis van de onderdaan van een derde land aan wie een kort verblijf is toegestaan. Het systeem zou in de eerste plaats dienen om erop toe te zien dat onderdanen van derde landen de toegestane verblijfsduur eerbiedigen, maar zou ook bijdragen aan betere grenscontroleprocedures en meer veiligheid bij de overschrijding van de buitengrenzen.”<sup>4</sup>*

In de effectbeoordeling van 2008 werd een reeks beleidsopties besproken en werd het invoeren van een inreis-uitreissysteem aangewezen als voorkeursoptie. In de onderhavige effectbeoordeling worden de problemen die tot die conclusie hebben geleid opnieuw bekeken in het licht van de ontwikkelingen sinds 2008 op het gebied van grenstoezicht, onregelmatige migratie en technologie, zowel op Europees als op nationaal niveau.

### **1.3. Overzicht van de problemen op het gebied van grenstoezicht en onregelmatige migratie**

- Er zijn geen elektronische middelen voor het registreren van reizigersbewegingen van onderdanen van derde landen die voor een kort verblijf in de EU zijn.
- De nationale systemen die voor dit doel worden gebruikt, zijn van zeer beperkte waarde in een gebied zonder controles aan de binnengrenzen tussen 26 landen.
- Er zijn geen middelen om personen te identificeren die zonder reisdocumenten in het gebied worden aangetroffen en die niet via het VIS kunnen worden geïdentificeerd.
- Er is geen enkele informatie beschikbaar over wie er zich op EU-grondgebied bevindt en wie zich aan de maximale verblijfsduur van drie maanden per zes maanden houdt.
- De huidige stempelverplichting is omslachtig en tijdrovend en garandeert niet dat de grenswacht bij het controleren van de reiziger de toegestane verblijfsduur correct kan inschatten.
- Er is geen informatie beschikbaar over nationaliteiten en groepen (visumvrijstelling/visumplicht) reizigers die de toegestane verblijfsduur overschrijden.
- Er is geen informatie beschikbaar ter ondersteuning van steekproefsgewijze controles in het gebied om onregelmatig verblijvende personen op te sporen.

### **1.4. Overzicht van de problemen op het gebied van de rechtshandhaving**

- Er is geen informatie beschikbaar over de reisbewegingen en grensoverschrijdingen van verdachte personen.
- Personen die gesignaleerd staan en die gebruikmaken van verschillende identiteiten als zij de grens overgaan, kunnen moeilijk worden opgespoord.
- Verdachten die hun reisdocumenten hebben vernietigd, zijn moeilijk te identificeren.

---

<sup>4</sup> COM(2011) 680 definitief.

## 1.5. Grondrechten

Omdat er persoonsgegevens mee gemoeid zijn, zou een EES gevolgen hebben vanuit het oogpunt van het recht op de bescherming van persoonsgegevens, dat is vastgelegd in artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In een EES zou het recht op een doeltreffende voorziening in rechte (artikel 47 van het Handvest) gewaarborgd moeten zijn, zodat bezwaar kan worden gemaakt tegen een melding van overschrijding van de toegestane verblijfsduur, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een gedwongen overschrijding, fouten, of wanneer een migrant een wettelijk verblijfsrecht geniet.

Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens<sup>5</sup>, en Verordening nr. 45/2001 zouden van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het EES door de lidstaten respectievelijk de EU-instellingen en -organen. De risico's van het delen van persoonsgegevens moeten zo veel mogelijk worden beperkt door goede technische waarborgen tegen misbruik, duidelijke wettelijke toegangsbeperkingen zoals doelbinding, en zo kort mogelijke bewaringstermijnen.

Volgens de mededeling van de Commissie van juli 2010 over informatiebeheer<sup>6</sup> moeten in nieuwe instrumenten waarbij gebruik wordt gemaakt van informatietechnologie, de gegevensbeschermingsregels vanaf het begin worden ingebouwd. Dit betekent dat er bepalingen in moeten worden opgenomen die inhouden dat gegevens alleen mogen worden verwerkt voor het specifieke doel waarvoor het instrument wordt gebruikt en dat de gegevens alleen toegankelijk mogen zijn op "need to know"-basis. Het betekent ook dat de bewaringstermijn van gegevens beperkt moet zijn en uitsluitend moet worden bepaald door het doel van het instrument en dat er mechanismen moeten worden ontwikkeld die borg staan voor een goed risicobeheer en een doeltreffende bescherming van de rechten van de betrokkenen.

Het systeem moet voldoen aan de gegevensbeschermingsbeginselen en de vereisten van noodzakelijkheid, evenredigheid, doelbinding en gegevenskwaliteit. Het moet alle waarborgen bieden en mechanismen bevatten die nodig zijn voor de bescherming van de grondrechten van reizigers, in het bijzonder voor de bescherming van hun privéleven en persoonsgegevens. Onderdanen van derde landen moeten op deze rechten worden gewezen.

## 1.6. Subsidiariteit

Krachtens artikel 74 en artikel 77, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), heeft de Unie de bevoegdheid maatregelen te nemen die verband houden met het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten. Krachtens artikel 82, lid 1, onder d), en artikel 87, lid 2, onder a), VWEU, is de Unie tevens bevoegd maatregelen vast te stellen om de politieke en justitiële samenwerking door middel van het verzamelen, opslaan, verwerken, analyseren en uitwisselen van relevante informatie te bevorderen.

Geen enkele lidstaat kan op eigen kracht onregelmatige immigratie tegengaan en internationaal terrorisme en zware criminaliteit bestrijden. Iemand kan het Schengengebied binnenkomen via een grensdoorlaatpost in een lidstaat waar een nationaal inreis-uitreisregister wordt bijgehouden, maar vertrekken via een grensdoorlaatpost waar niet met een dergelijk

---

<sup>5</sup> PB L 281 van 23.11.1995, blz. 31.

<sup>6</sup> COM(2010) 385 definitief.

systeem wordt gewerkt. Daarom kunnen lidstaten niet ieder voor zich toezicht houden op de naleving van de EU-regels betreffende de toegestane verblijfsduur. Onderdanen van derde landen die het Schengengebied binnenkomen, kunnen daar vrij rondreizen. In een gebied zonder binnengrenzen moet in principe gemeenschappelijk worden opgetreden tegen onregelmatige immigratie. Om al deze redenen kunnen de nodige maatregelen beter door de EU dan door de lidstaten worden genomen.

## **2. DOELSTELLINGEN VAN HET INREIS-UITREISSYSTEEM**

De algemene beleidsdoelstellingen zijn, in volgorde van prioriteit:

- onregelmatige immigratie tegengaan;
- terrorisme en zware criminaliteit helpen bestrijden en een hoog niveau van interne veiligheid waarborgen.

De specifieke doelstellingen zijn:

- grenscontroles doeltreffender maken door bij de in- en uitreis de toegestane verblijfsduur te controleren, en de beoordeling van het risico van overschrijding van de toegestane verblijfsduur verbeteren;
- toezicht houden op de inachtneming van de toegestane verblijfsduur door personen in het gebied;
- betrouwbare informatie aanreiken waarop de EU en de lidstaten hun beleidskeuzes op het gebied van visa en migratie kunnen baseren;
- onregelmatige immigranten in het gebied identificeren en opsporen, met name degenen die de toegestane verblijfsduur hebben overschreden, en meer mogelijkheden scheppen om hen te verwijderen;
- verdachten van terrorisme en criminaliteit aan de buitengrenzen identificeren en oppakken;
- informatie genereren aan de hand waarvan onderdanen van derde landen die niet onder het visuminformatiesysteem vallen, beter kunnen worden geïdentificeerd en gecontroleerd en op basis waarvan van terrorisme of criminaliteit verdachte personen kunnen worden opgepakt.

De operationele doelstellingen zijn:

- de inreis- en uitreisgegevens registreren van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden;
- de toegestane verblijfsduur automatisch berekenen en een waarschuwing afgeven als er geen uitreisgegevens bekend zijn op de dag dat de toegestane verblijfsduur verstrijkt;
- de inreis-uitreisgegevens wissen wanneer de bewaringstermijn verstrijkt;
- informatie genereren over de omvang en de trend van grensoverschrijdingen, in het bijzonder in verband met onregelmatige immigratie;
- onderdanen van derde landen op hun rechten wijzen en voorzien in goede beroepsprocedures.

## **3. BELEIDSOPTIES**

Welke gegevens moeten er in het systeem worden verwerkt en voor welk doel precies: dat zijn de kernvragen, zo blijkt uit de beschrijving van het probleem en de raadpleging van de belanghebbenden. Op basis van de antwoorden die op die twee vragen worden gegeven, moet de bewaringstermijn worden vastgesteld; deze moet zo kort zijn als gelet op het gestelde doel mogelijk is. De vier beleidsalternatieven zijn dus de volgende:

- 1) een inreis-uitreissysteem met alfanumerieke gegevens voor grenstoezicht en migratiebeheer;
- 2) gelijk aan beleids optie 1, maar dan ook met biometrische gegevens;
- 3) gelijk aan beleids optie 1, maar met uitbreiding van het doel van het systeem tot de bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit;
- 4) gelijk aan beleids optie 1, maar dan ook met biometrische gegevens en met uitbreiding van het doel van het systeem tot de bestrijding van terrorisme en zware criminaliteit (dus een combinatie van de beleids opties 2 en 3).

Nadat is vastgesteld wat de voorkeursoptie is – met andere woorden: als duidelijk is waarvoor het systeem precies zal worden gebruikt – moet worden besloten hoe het systeem technische gestalte zal krijgen.

De bewaringstermijn verschilt per beleids optie:

- bij een inreis-uitreissysteem op basis van **beleids optie 1 of 2** bedraagt de bewaringstermijn in de regel zes maanden, maar voor reizigers die het grondgebied niet binnen de toegestane verblijfsduur hebben verlaten vijf jaar, en voor deelnemers aan het RTP (programma voor geregistreerde reizigers) is de bewaringstermijn gelijk aan de termijn waarvoor zij zijn toegelaten tot het RTP;
- bij een inreis-uitreissysteem op basis van **beleids optie 3 of 4** bedraagt de bewaringstermijn voor alle reizigers vijf jaar.

#### 4. VERGELIJKING VAN DE OPTIES EN KEUZE VAN DE VORKEURSOPTIE

##### 4.1. Vergelijking van de opties

**Tabel 1 – Vergelijkende beoordeling van de beleids opties**

Doelstelling/beleids-optie	Status quo (Beleids optie 0)	Beleids optie 1	Beleids optie 2	Beleids optie 3	Beleids optie 4
Beleidsdoelstelling: onregelmatige immigratie tegengaan	0	√√	√√√	√√	√√√
Beleidsdoelstelling: terrorisme en zware criminaliteit bestrijden	0	0	0	√√	√√√
Effect op de grondrechten	0	-√	-√√	-√√	-√√√√
Effect op grensbeheer	0	0	0	0	0

In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de effecten van de verschillende opties. Bij de vergelijking van de verschillende opties en de keuze van de voorkeursoptie zal ook rekening worden gehouden met de volgende criteria:

- doeltreffendheid: de mate waarin opties de doelstellingen van het voorstel verwezenlijken;
- kosteneffectiviteit: de mate waarin de doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt tegen zo laag mogelijke kosten;
- coherentie: de mate waarin de opties stroken met de overkoepelende doelstellingen van het EU-beleid.

Bij de beoordeling van de effecten van elk van de opties is gebleken dat er te weinig gegevens beschikbaar zijn, waardoor het met name moeilijk is de doeltreffendheid te vergelijken. Of een systeem met biometrische gegevens meer effect sorteert als het gaat om het tegengaan van onregelmatige migratie, en of de beleidsopties 2 en 4 dus doeltreffender zijn, hangt af van het percentage niet-visumplichtige personen dat de toegestane verblijfsduur overschrijdt, en dit aantal is niet precies bekend. De negatieve effecten van het controleren van de biometrische gegevens van deze groep reizigers op het grensbeheer kunnen pas echt worden gemeten als het VIS volledig in gebruik is genomen. Ook het effect van de toegang voor rechtshandhavingsdoeleinden kan niet goed worden beoordeeld omdat er onvoldoende gegevens beschikbaar zijn. De deskundigen van de lidstaten hebben tot nu toe vooral algemene informatie verstrekt; informatie over ervaringen met de toegang tot het VIS voor rechtshandhavingsdoeleinden is er nog niet. Inreis-uitreisgegevens kunnen noodzakelijk zijn voor het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten met een grensoverschrijdende dimensie. En de doelstelling om van terrorisme en strafbare feiten verdachte personen op te sporen en te identificeren, is beter te verwezenlijken met een systeem dat gebruikmaakt van biometrische gegevens.

Bij de beoordeling van de voorkeursoptie voor wat betreft het werken met biometrische gegevens moet worden uitgegaan van het basisdoel van het systeem: grenstoezicht en migratiebeheer. Zo bezien heeft optie 2 het grootste positieve effect als het gaat om het tegengaan van onregelmatige migratie. De eventuele negatieve effecten op het grensbeheer zouden kunnen worden ondervangen door middel van een overgangsperiode, waarbij het systeem de eerste drie jaar op basis van alfanumerieke gegevens zou werken en daarna op basis van alfanumerieke en biometrische gegevens.

Als het systeem toegankelijk zou zijn voor rechtshandhavingsdoeleinden, zou het totale negatieve effect van optie 4 op de grondrechten mogelijk onevenredig groot zijn, omdat ook de bewaringstermijn dan veel langer zou moeten zijn.

Na twee jaar zou een evaluatie kunnen worden verricht waarbij de ervaringen met de toegang voor rechtshandhavingsdoeleinden tot het VIS en de algemene ervaringen met het EES een vollediger beeld bieden op basis waarvan de effecten van de toegang voor rechtshandhavingsdoeleinden beter kunnen worden ingeschat.

Of de inreis-uitreisgegevens toegankelijk moeten zijn voor rechtshandhavingsdoeleinden en hoe lang de bewaringstermijn moet zijn, kan dus opnieuw worden bekeken bij de evaluatie van het EES na twee jaar. Met andere woorden: de voorkeursoptie is beleidsoptie 2, met een evaluatie na drie jaar, waarna wordt besloten of moet worden overgestapt op optie 4. Voor een dergelijke verandering met betrekking tot de toegang voor rechtshandhavingsdoeleinden en/of de bewaringstermijn (d.w.z. een overstap naar optie 4), is een nieuw wetgevingsvoorstel van de Commissie nodig.

## 4.2. Technische uitvoering

De gecentraliseerde aanpak is de meest efficiënte en kosteneffectieve oplossing. Ook bij andere IT-systemen op het gebied van migratie, zoals Eurodac, het VIS en het SIS/SIS II, zijn de ontwikkeling en het beheer op die manier aangepakt.

## 4.3. Voorkeursoptie

De voorkeursoptie voor een EES is als volgt: om te beginnen een systeem op basis van beleidsoptie 2, waarna na drie jaar wordt beoordeeld of moet worden overgestapt op optie 4:

- Het EES zou in eerste instantie functioneren als een gecentraliseerde gegevensbank met alleen alfanumerieke gegevens, waartoe rechtshandavingsinstanties geen toegang hebben. De bewaringstermijn zou in gewone gevallen zes maanden bedragen en in geval van overschrijding van de toegestane verblijfsduur vijf jaar.
- Na drie jaar zou het EES behalve alfanumerieke ook biometrische gegevens bevatten (voor zover het personen betreft die niet visumplichtig zijn).
- Na twee jaar zou een evaluatie van het EES plaatsvinden. Daarbij zou opnieuw worden gekeken naar de toegang voor rechtshandavingsdoeleinden en de bewaringstermijn.
- Om rechtshandavingsinstanties in een tweede fase toegang te geven tot de gegevens die het inreis-uitreissysteem oplevert, moet de noodzaak en de evenredigheid van het gebruik van die gegevens duidelijk zijn aangetoond met degelijk bewijsmateriaal, en moet de toegang worden gekoppeld aan de nodige waarborgen en beperkingen.

## 4.4. Kosten van de voorkeursoptie

Tabel 2 – Kosten van de voorkeursoptie

	Enmalige ontwikkelingskosten op centraal en nationaal niveau (3 jaar ontwikkeling) (in miljoen EUR)	Jaarlijkse operationele kosten op centraal en nationaal niveau (5 jaar werking) (in miljoen EUR)	Totale kosten op centraal en nationaal niveau (in miljoen EUR)
Centraal systeem, biometrische gegevens later toegevoegd	183 (LS 146, EU 37)	88 (LS 74, EU 14)	623

In het voorstel van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader is voor de periode 2014-2020 een bedrag van 4,6 miljard EUR uitgetrokken voor het Fonds voor interne veiligheid. Hiervan is 1,1 miljard EUR als indicatief bedrag gereserveerd voor de ontwikkeling van een EES en een RTP, gesteld dat de eerste ontwikkelingskosten pas in 2015 worden gemaakt en dat de operationele kosten vier jaar bestrijken. Naast deze middelen uit het Fonds voor interne veiligheid wordt een afzonderlijk bedrag van 822 miljoen EUR uitgetrokken voor het beheer van bestaande grootschalige IT-systemen (Schengeninformatiesysteem II, visuminformatiesysteem en Eurodac).

De Commissie is voornemens de uitvoeringstaken voor deze systemen toe te vertrouwen aan het Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht, dat is opgericht bij Verordening (EU) nr. 1077/2011 van het Europees Parlement en de Raad<sup>7</sup>. Door bij te dragen in de nationale ontwikkelingskosten kan

<sup>7</sup> PB L 286 van 1.11.2011, blz. 1.



worden voorkomen dat de uitvoering van projecten in gevaar komt of wordt vertraagd door economische omstandigheden op nationaal niveau.

Het is ook goedkoper om het inreis-uitreisysteem samen met het programma voor geregistreerde reizigers op te zetten, in plaats van beide systemen los van elkaar te ontwikkelen. Op EU-niveau kan dan vooral worden bespaard op uitgaven voor hardware, software en infrastructuur, en op het niveau van de lidstaten op administratieve uitgaven en uitgaven voor kantoorruimte.

## **5. TOEZICHT EN EVALUATIE**

De Commissie zal ervoor zorgen dat er een regeling komt om toezicht te houden op de werking van het inreis-uitreisysteem en het te toetsen aan de belangrijkste beleidsdoelstellingen. Twee jaar na de ingebruikneming van het EES, en vervolgens om de twee jaar, legt de beheersautoriteit aan het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een verslag voor over de technische werking van het systeem. Bovendien dient de Commissie twee jaar na de ingebruikneming van het inreis-uitreisysteem, en vervolgens om de vier jaar, een algemene evaluatie te verrichten waarin de gevolgen voor de grondrechten worden onderzocht, de bereikte resultaten worden getoetst aan de doelstellingen en wordt nagegaan of de uitgangspunten nog relevant zijn en of er voor de toekomst wijzigingen nodig zijn. In de eerste evaluatie moet de vraag worden beantwoord of rechtshandhavingsinstanties toegang tot het systeem moeten krijgen en of de bewaringstermijn moet worden verlengd. Eventueel moet deze evaluatie vergezeld gaan van wetgevingsvoorstellen van die strekking. De Commissie legt de evaluatieverslagen voor aan het Europees Parlement en de Raad.