



Brussel, 28.2.2013
SWD(2013) 51 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 een programma voor geregistreerde reizigers

{COM(2013) 97 final}
{SWD(2013) 50 final}
{SWD(2013) 52 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 een programma voor geregistreerde reizigers

Dit document is een werkdocument van de diensten van de Commissie dat ter informatie is bedoeld. Het geeft geen officieel standpunt van de Commissie weer en loopt niet op een dergelijk standpunt vooruit.

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Volgens de meest recente algemene gegevens van de lidstaten werden de buitengrenzen in 2009, 2010 en 2011 respectievelijk 669 miljoen, 675 miljoen en 700 miljoen maal overschreden door zowel EU-burgers als onderdanen van derde landen. Het aantal grensoverschrijdingen bij de grootste en drukste grensdoorlaatposten zal blijven toenemen. Het wordt voor de meeste lidstaten een hele opgave om de aanzwellende reizigersstromen bij de doorlaatposten aan de buitengrenzen in goede banen te leiden.

Volgens de EU-wetgeving moeten alle reizigers aan de Schengenbuitengrenzen stelselmatig worden gecontroleerd (zowel bij inreis als uitreis). Onderdanen van derde landen worden in de regel grondig gecontroleerd, terwijl EU-burgers en andere personen met recht van vrij verkeer aan een minimale controle worden onderworpen¹. De huidige regels scheren alle onderdanen van derde landen echter over één kam, aangezien zij aan dezelfde controles worden onderworpen, ongeacht het risico dat zij vormen of de frequentie waarmee zij reizen.

De grenscontrole van EU-burgers die over een elektronisch paspoort beschikken, kan op grond van de huidige wetgeving worden geautomatiseerd. Voor onderdanen van derde landen is dit echter niet mogelijk zonder het rechtskader te wijzigen en een specifiek programma op te zetten dat het gemakkelijker voor hen maakt om de grens te passeren. Van alle reizigers die de EU-buitengrenzen overschrijden is 26,5% onderdaan van een derde land en veel van hen passeren de grens meerdere keren per jaar of zelfs per week. Ook als slechts een klein percentage van de frequente reizigers uit derde landen aan het programma voor geregistreerde reizigers (*Registered Traveller Programme, RTP*) deelneemt, zou dit de doorstroming bij en de behandelingscapaciteit van de grensdoorlaatposten sterk kunnen verbeteren.

De vorige effectbeoordeling, bij de mededeling *De voorbereiding van de volgende stappen in het grensbeheer in de Europese Unie*² uit 2008, bevatte de suggestie een programma voor geregistreerde reizigers op te zetten voor frequente en vooraf aan een veiligheidsonderzoek onderworpen reizigers uit derde landen. In haar mededeling uit 2011 besprak de Commissie

¹ PB L 158 van 30.4.2004.

² SEC(2008) 154 van 13.2.2008.

de verschillende opties en de te volgen weg³. In de onderhavige effectbeoordeling worden verschillende opties onderzocht om vast te stellen hoe het RTP *het best kan worden ingevoerd*. De effecten van het hele RTP worden echter geanalyseerd op basis van de specifieke opties.

2. ANALYSE VAN DE SUBSIDIARITEIT

Krachtens artikel 74 en artikel 77, lid 2, onder b) en d), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is de Unie bevoegd om wetgevend op te treden met betrekking tot personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen.

Het is duidelijk dat optreden op Europees niveau geboden is. Geen enkele lidstaat kan zelfstandig een RTP opzetten dat in vereenvoudigde grenscontroles voor alle Schengenlidstaten voorziet. Als één individuele lidstaat zou besluiten om iemand te registreren in een RTP dat voor de hele EU geldt, zou dat gevolgen hebben voor alle Schengenlanden. Dit programma moet dan ook op EU-niveau worden geregeld. Alle maatregelen betreffende grenscontrole zouden moeten gelden voor het Schengengebied, waarin geen toezicht aan de binnengrenzen wordt uitgeoefend. Dit gebied bestaat momenteel uit alle lidstaten, uitgezonderd Roemenië, Bulgarije, Cyprus, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, en vier andere Europese landen (Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Liechtenstein). Schengenlanden hebben zich ertoe verbonden gemeenschappelijke EU-grenzen en gemeenschappelijke normen voor het grenstoezicht te handhaven. Er worden alleen controles verricht aan de buitengrenzen; daarna kan de reiziger zich vrij binnen het Schengengebied verplaatsen. Het is van cruciaal belang voor de veiligheid van het Schengengebied dat alle bindende regels inzake het grenstoezicht op EU-niveau worden vastgesteld.

Aangezien deze doelen dus onvoldoende kunnen worden verwezenlijkt door de lidstaten alleen, is een aanpak op het niveau van de Unie geboden.

Toegevoegde EU-waarde

Het RTP moet worden ingevoerd bij alle doorlaatposten aan de EU-buitengrenzen en zal gevolgen hebben voor de grenswachters van alle Schengenlanden. Het RTP van de EU zorgt ervoor dat de EU een gemeenschappelijke aanpak volgt op basis van gemeenschappelijke wetgeving. Het waarborgt dat aan alle Schengengrenzen dezelfde regels van kracht blijven. Voor reizigers uit derde landen betekent dit dat zij aan alle doorlaatposten aan de Schengengrenzen gebruik kunnen maken van het RTP, zonder dat zij nog eens aan een veiligheidsonderzoek hoeven te worden onderworpen door een ander Schengenland. Wie door één lidstaat is onderzocht, komt voor vereenvoudigde behandeling in aanmerking wanneer hij de buitengrens via een andere lidstaat overschrijdt. Zonder gemeenschappelijke regels zou dit niet mogelijk zijn.

3. DOELSTELLINGEN VAN EEN EU-INITIATIEF

De **algemene doelstellingen** van het RTP zijn:

³ COM(2011) 680 definitief.

- het gemakkelijker maken voor onderdanen van derde landen om de buitengrenzen van de EU te overschrijden;
- het huidige veiligheidsniveau handhaven.

De **specifieke doelstellingen** zijn:

- bevorderen dat bepaalde categorieën frequent reizende, vooraf aan een veiligheidsonderzoek onderworpen onderdanen van derde landen aan het RTP deelnemen;
- waarborgen dat de grondrechten en met name de persoonsgegevens van de geregistreerde reizigers worden beschermd;
- discriminatie tussen verschillende groepen reizigers voorkomen.

De **operationele doelstellingen** zijn:

- ervoor zorgen dat het passeren van grenzen frequente reizigers minder tijd en geld kost en de behandelingscapaciteit van grensdoorlaatposten bevorderen. Grenscontroles van geregistreerde reizigers hoeven gemiddeld niet langer dan 20 tot 40 seconden te duren;
- 25% capaciteitswinst boeken bij de controle van grensoverschrijdingen van frequente en vooraf aan een veiligheidsonderzoek onderworpen reizigers, zodat de grenswachters zich intensiever kunnen bezighouden met de controle van reizigers die een groter risico vormen⁴ en/of andere reizigers beter van dienst kunnen zijn.

4. BELEIDSOPTIES

Bij de raadpleging van de belanghebbenden is uitgegaan van vijf beleidsopties voor de tenuitvoerlegging van het RTP. Voor elk van deze scenario's zijn concrete, praktische uitvoeringsopties geformuleerd. Wat betreft **beleids optie 1** ("aanvraag tot deelname aan een RTP indienen") is de beste suboptie zo overduidelijk dat er zonder nadere analyse is gekozen voor het indienen van een aanvraag bij om het even welke doorlaatpost aan de buitengrenzen en bij de consulaten van alle lidstaten. De overige vier beleidsopties en de overeenkomstige subopties worden hieronder beschreven.

⁴ Reizigers die hebben besloten om niet deel te nemen aan het RTP mogen niet op grond van dat besluit worden beschouwd als reizigers die een groter risico vormen.

4.1. **Beleids optie 2: Gegevensopslag**

4.1.1. *Een RTP waarbij gegevens worden opgeslagen op een afzonderlijk token⁵ (suboptie 2a)*

4.1.2. *Een RTP waarbij gegevens worden opgeslagen in een centrale gegevensbank (suboptie 2b)*

4.1.3. *Een RTP waarbij gegevens worden opgeslagen op een afzonderlijk token en in een register (suboptie 2c)*

4.2. **Beleids optie 3: Onderzoekscriteria**

4.2.1 *Dezelfde als voor houders van een meervoudig visum (op basis van de huidige EU-wetgeving) (suboptie 3a)*

4.2.2 *Grondiger onderzoek met aanvullende criteria (suboptie 3b)*

4.2.3 *Afgewezen suboptie: derde landen bij het onderzoek betrekken (suboptie 3c)*

4.3. **Beleids optie 4: Automatisering van de grenscontrole voor geregistreerde reizigers**

4.3.1. *Volledige automatisering (suboptie 4a)*

4.3.2. *Gedeeltelijke automatisering (suboptie 4b)*

4.4. **Beleids optie 5: Aanvraagvergoeding**

4.4.1 *Vergoeding van 20 EUR (suboptie 5a)*

4.4.2 *Geen vergoeding (suboptie 5b)*

5. **EFFECTBEOORDELING**

Tabel 1 – Beoordeling van de beleids opties*)

Beleids opties en subopties	Het gemakkelijker maken voor onderdanen van derde landen om de buitengrenzen van de EU te overschrijden	Het huidige veiligheidsniveau handhaven	Kosten	Bescherming van grondrechten
<u>Optie 0</u>				
Status quo	0	0	0	0
<u>Optie 2</u>				
Gegevens opgeslagen op een token (2a)	√√	√	-√	-√

⁵ In het kader van een RTP wordt onder een token een fysiek hulpmiddel verstaan waarmee een bevoegde gebruiker zijn identiteit elektronisch kan bewijzen. Het token fungeert als een elektronische sleutel voor het automatische grenscontrolesysteem.

Gegevens opgeslagen in een centrale gegevensbank (2b)	√√√√	√√√	-√√	-√√√
Gegevens (unieke identificatiecode) opgeslagen op een token en (unieke identificatiecode, biometrische gegevens en gegevens uit de aanvragen) in een centraal register (2c)	√√√	√√√	-√√√	-√
<u>Opties 3 en 4**</u>				
Zelfde veiligheidsonderzoek als voor houders van meervoudig visum, volautomatische grensdoorlaatpost	√√√√	√	-√	0
Zelfde veiligheidsonderzoek als voor houders van meervoudig visum, halfautomatische grensdoorlaatpost	√	√√	-√	0
Grondiger veiligheidsonderzoek, volautomatische grensdoorlaatpost	√√√	√√	-√√	-√√
Grondiger veiligheidsonderzoek, volautomatische grensdoorlaatpost	√	√√√	-√√√	-√√
<u>Optie 5</u>				
Aanvraagvergoeding van 20/10 EUR (5a)	√√	-	0	-
Geen aanvraagvergoeding (5b)	√√√	-	-√√√	-

*) De drie subopties voor beleidsoptie 1 (indienen van een aanvraag tot registratie in een RTP) zijn niet weergegeven in tabel 1, aangezien de beste optie al in het begin van punt 4 is beschreven.

***) De effecten van subopties voor de beleidsopties 3 en 4 (criteria inzake veiligheidsonderzoek en automatisering van grenscontrole) hangen nauw samen. Om het effect van de subopties voor controle te kunnen beoordelen, moet bekend zijn welke suboptie voor automatisering de voorkeur geniet, en vice versa. Op grond van de vier subopties (3a, 3b, 4a en 4b) van de twee beleidsopties zijn vier combinaties mogelijk, waarvan telkens het algehele effect is beoordeeld.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Gegevensopslag

De drie subopties dragen alle drie in hoge mate bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen en stroken volledig met het EU-grensbeleid. Het blijft er namelijk telkens om gaan bij grensoverschrijdingen de veiligheid te waarborgen en illegale immigratie te voorkomen. Tegelijkertijd wordt de EU veel toegankelijker en zal zij grensoverschrijdend menselijk contact, handel en culturele uitwisseling veel krachtiger kunnen bevorderen. Het zou het eerste programma ter wereld zijn waaraan alle derde landen kunnen deelnemen en dat kan worden gebruikt in meerdere landen (in dit geval het hele Schengengebied). Europa zou op dit gebied een voortrekkersrol kunnen spelen.

De suboptie waarbij gebruik wordt gemaakt van een token zorgt voor zichtbaarheid en is uit het oogpunt van gegevensbescherming niet heel bezwaarlijk. De suboptie die uitgaat van een centraal RTP is veiliger en kan gemakkelijker aan de grensdoorlaatposten worden ingevoerd. Voor het beschikbaar stellen en doorzoeken van alle gegevens moet echter wel een nieuw centraal systeem worden ontwikkeld.

De suboptie waarbij gebruik wordt gemaakt van een token én een centraal register combineert de voordelen van de eerste twee subopties. Bij deze hybride optie blijft het aantal

persoonsgegevens in een EU-systeem tot een minimum beperkt en worden de grootste veiligheidsrisico's van het gebruik van tokens voorkomen. Wel zorgt de integratie in de grenscontroleprocedure bij deze optie voor de meeste haken en ogen, omdat er zowel een token als een centraal register moet worden gecontroleerd.

Criteria voor veiligheidsonderzoek en automatische grenscontrole

Uit de beoordeling bleek dat een strenger veiligheidsonderzoek geen enkel effect heeft op de veiligheid die de eigenlijke grenscontrole biedt en dat halfautomatische grenscontroles onvoldoende meerwaarde opleveren. Een strengere onderzoeksprocedure zou de lidstaten voor aanzienlijk hogere kosten stellen en ingrijpende gevolgen hebben voor de bescherming van de grondrechten.

Leges

Door leges van 20 EUR in te voeren zouden de lidstaten kunnen worden gecompenseerd voor de administratieve kosten die verbonden zijn aan de behandeling van de aanvragen. Dit zou ook consistent zijn met de aanpak die wordt gevolgd voor de behandeling van visumaanvragen. Het aantal deelnemers aan het programma zou in dit geval echter kleiner zijn dan bij de suboptie zónder leges. Deze laatste optie heeft als nadeel dat er veel niet-ontvankelijke aanvragen zouden worden ingediend.

7. VOORKEURSOPTIE

Indiening van een aanvraag tot deelname aan een RTP

Het is duidelijk dat **beleids optie 1**, waarbij de reiziger zelf kan kiezen waar hij zijn aanvraag indient, het grootste aantal deelnemers aan het programma oplevert, waardoor het voor de lidstaten eenvoudiger wordt om de reizigersstromen bij de doorlaatposten aan de buitengrenzen te beheren. De gunstigste suboptie houdt dan ook in dat een aanvraag tot deelname aan een RTP bij elke grensdoorlaatpost en bij het consulaat van om het even welke lidstaat kan worden ingediend. Het is duidelijk dat deze suboptie het meest kostenefficiënt is en volledig in overeenstemming is met het huidige grens- en visumbeleid.

Gegevensopslag

Zoals in punt 6 is uitgelegd, is het minder eenvoudig om vast te stellen welke suboptie van **beleids optie 2** de voorkeur verdient. De subopties van beleids optie 2 scoren over het geheel genomen ongeveer gelijk, maar hebben elk hun eigen tekortkomingen. Het gebruik van een token houdt aanzienlijke veiligheidsrisico's in, een centrale gegevensbank heeft ingrijpende consequenties voor de grondrechten en de combinatie van een token en een centraal register brengt grote kosten mee. De kosten-batenanalyse wijst echter uit dat zelfs bij de suboptie waarbij gebruik wordt gemaakt van een token en een centraal register, de hogere eenmalige kosten en jaarlijkse operationele kosten op de langere termijn volledig worden gecompenseerd door de economische voordelen die het RTP de lidstaten oplevert. Voor beleids optie 2 verdient deze combinatie dan ook de voorkeur. Deze suboptie biedt een juiste balans tussen veiligheid, vereenvoudiging en gegevensbescherming. Grenswachters zouden de gegevens uit het centrale register alleen mogen gebruiken voor het beoordelen van een aanvraag, voor het verlengen of beëindigen van deelname aan het RTP, bij verlies of diefstal van het token en bij andere problemen die zich voordoen bij het vergemakkelijken van de grensoverschrijding door geregistreerde reizigers. Bij het verrichten van een grenscontrole zou een grenswachter

alleen te zien krijgen of er sprake is van een treffer (hit/no hit-informatie). Deze optie gaat uit van het beginsel van "privacy by design".

Criteria voor veiligheidsonderzoek en automatisering

Wat **beleidsopties 3 en 4** betreft, wordt het voor geregistreerde reizigers uiteraard het gemakkelijkst om de grens te passeren als dezelfde onderzoekscriteria worden toegepast als voor meervoudige visa én gebruik wordt gemaakt van volautomatische grenscontrole. Deze combinatie biedt bovendien een juiste balans tussen veiligheid en bescherming van de grondrechten. Het is ook de goedkoopste aanpak, gelet op de kosten die een strengere veiligheidsonderzoeksprocedure en halfautomatische grenscontrole meebrengen.

Volautomatische grenscontrole is echter alleen mogelijk als er ook een inreis-uitreisysteem wordt ingevoerd dat de inreis-/uitreisdata van alle reizigers – ook de geregistreerde reizigers – elektronisch registreert, zodat er niet meer hoeft te worden gestempeld.

Leges

Wat betreft **beleidsoptie 5** is het redelijk om voor deelname aan het RTP leges van 10/20 EUR te vragen. Deze vergoeding zou de administratieve kosten van de behandeling van een aanvraag dekken, zonder gegadigden te ontmoedigen.

De voorkeursoptie houdt dus het volgende in:

- aanvragen kunnen zowel bij consulaten als bij grensdoorlaatposten worden ingediend;
- er wordt uitgegaan van de combinatie van een token en een centraal register waarin de geanonimiseerde biometrische gegevens van de aanvrager en de gegevens uit diens aanvraag worden opgeslagen;
- de onderzoekscriteria die worden toegepast zijn dezelfde als die welke momenteel in de EU-wetgeving zijn vastgesteld voor meervoudige visa;
- geregistreerde reizigers komen in aanmerking voor volautomatische grenscontrole;
- per aanvraag deelname aan het programma worden leges van 20 euro in rekening gebracht. Indien een visumaanvraag en een aanvraag tot registratie in het RTP tegelijkertijd en op grond van dezelfde bewijsstukken worden onderzocht, geldt echter een gereduceerd tarief (10 euro).

De voorkeursoptie dient volledig in overeenstemming te zijn met de betrokken wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, met name de beginselen inzake gegevensbescherming en de vereisten van noodzakelijkheid, evenredigheid, doelbinding en gegevenskwaliteit. Er moeten waarborgen en mechanismen worden ingevoerd om de grondrechten van afzonderlijke reizigers te beschermen, met name waar het gaat om hun privéleven en persoonsgegevens. Zowel het uitvoerend personeel als de onderdanen van derde landen moeten op deze rechten worden gewezen.

Kosten en financiële ondersteuning

De voorkeursoptie houdt in dat het Agentschap een centraal onderdeel ontwikkelt. De kosten die hiermee zijn gemoeid worden geraamd op een eenmalig bedrag van 43 miljoen EUR,

gespreid over twee à drie jaar, plus gemiddeld 20 miljoen EUR per jaar voor onderhoudswerkzaamheden. De lidstaten zouden voor het ontwikkelen en opzetten van hun nationale infrastructuur eenmalig 164 miljoen EUR moeten uittrekken, gespreid over twee à drie jaar, plus gemiddeld 81 miljoen EUR per jaar voor onderhoudswerkzaamheden. Deze bedragen omvatten ook de administratieve kosten, uitgezonderd die voor het behandelen van aanvragen. De kosten voor automatisering zouden sterk variëren, afhankelijk van het aantal automatische poorten dat wordt geïnstalleerd.

De personeels- en investeringskosten voor het opzetten en onderhouden van het RTP zouden binnen een redelijke termijn worden gecompenseerd door vrijkomende personele middelen en de lagere kostprijs per grenscontrole.

Voor het Fonds voor interne veiligheid wordt in het voorstel van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader voor de periode 2014-2020 een bedrag uitgetrokken van 4,6 miljard EUR. Hiervan is 1,1 miljard EUR als indicatief bedrag gereserveerd voor de ontwikkeling van een inreis-uitreisysteem en een RTP, ervan uitgaande dat de eerste ontwikkelingskosten pas in 2015 worden gemaakt. 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)⁶. De Commissie wil de uitvoering van deze taken aan het Agentschap toevertrouwen. Door bij te dragen in de nationale ontwikkelingskosten kan worden voorkomen dat de uitvoering van projecten in gevaar komt of wordt vertraagd door economische omstandigheden op nationaal niveau.

De invoering van het RTP brengt geen kosten mee voor derde landen. Na de eventuele goedkeuring van het RTP zullen derde landen over het mechanisme worden geïnformeerd en erop worden gewezen dat hun burgers deelname aan het RTP kunnen aanvragen.

8. TOEZICHT EN EVALUATIE

De beheersautoriteit (het Agentschap) moet zorgen voor systemen waarmee erop kan worden toegezien dat het RTP bijdraagt tot de verwezenlijking van de belangrijkste beleidsdoelstellingen. Bovendien moet de Commissie het RTP aan een algehele evaluatie onderwerpen. De effectbeoordeling reikt indicatoren aan waarmee kan worden nagegaan in hoeverre aan de beleidsdoelstellingen is voldaan. De belangrijkste informatiebronnen zijn het RTP-register en de systemen voor automatische grenscontrole.

⁶ COM(2011) 750 definitief.