

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.minbuza.nl

Contactpersoon

Joop Nijssen

T 0031 70 348 4858
DIE-BNC@minbuza.nl

Onze Referentie

DIE-BNC - 989/12

Bijlage(n)

fichedocument

Datum 13 juli 2012

Betreft Informatievoorziening over nieuwe Commissievoorstellen

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening elektronische identificatie en vertrouwensdiensten

Fiche 2: Verordening gebruik EURODAC voor strafrechtelijke onderzoeken

Fiche 3: Mededeling hernieuwbare energie

Fiche 4: Mededeling vangstmogelijkheden 2013

Fiche 5: Mededeling EU-strategie uitroeiing mensenhandel 2012-2016

Fiche 6: Mededeling ultraperifere regio's van de Europese Unie

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,

Ben Knapen

Fiche 1: verordening elektronische identificatie en vertrouwensdiensten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt

Datum Commissiedocument

4 juni 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012) 238

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201689

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD (2012) 135

Behandelingstraject Raad

Raad voor Vervoer, Telecom en Energie.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie in nauwe samenwerking met de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Veiligheid en Justitie.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 114 VWEU

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement

Gewone wetgevingsprocedure conform art. 294 VWEU. De Raad stemt met gekwalificeerde meerderheid; het Europees Parlement heeft medebeslissingsrecht.

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Er is voorzien in de vaststelling van een groot aantal gedelegeerde handelingen (art. 290 VWEU) en in de vaststelling van uitvoeringshandelingen door de Commissie (art. 291 VWEU). Gedelegeerde

handelingen worden aangekondigd in de artikelen 8 lid 3, 13 lid 5, 15 lid 5, 16 lid 5, 18 lid 5, 20 lid 6, 21 lid 4, 23 lid 3, 25 lid 2, 27 lid 2, 28 lid 6, 29 lid 4, 30 lid 2, 31, artikel 35 lid 3, en artikel 37 lid 3. Uitvoeringshandelingen zijn voorzien op grond van de artikelen 7 lid 4, 8 lid 2, 13 lid 6, 14 lid 4, 15 lid 5, 16 lid 6, 17 lid 5, 18 lid 6, 19 lid 5, 20 lid 7, 21 lid 5, 22 lid 2, 23 lid 1, 24 lid 3, 25 lid 3, 26 lid 2, 27 lid 4, 28 lid 7, 29 lid 5, 33 lid 2, 34 lid 4, 36 lid 2, 37 lid 4.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

De verordening heeft tot doel het vertrouwen in het elektronisch verkeer tussen burgers, bedrijven en overheden binnen Europa te vergroten door dit onbelemmerd en veilig te laten plaatsvinden.

De verordening regelt de wederzijdse erkenning tussen lidstaten van elektronische identiteiten en van vertrouwensdiensten (elektronische handtekeningen, -documenten -tijdstempels, -zegels, bezorgdiensten en webcertificaten). Ook bevat het voorstel regels ten aanzien van aanbieders van vertrouwensdiensten en het toezicht daarop. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vertrouwensdiensten met een hoog, zogenoemd gekwalificeerd betrouwbaarheidsniveau, en andere vertrouwensdiensten. Het voorstel vervangt de Richtlijn Elektronische Handtekeningen, die een aanmerkelijk beperkter toepassingsbereik heeft.

Nederlandse positie

Nederland verwelkomt het voorstel. Vertrouwen in grensoverschrijdende elektronische communicatie is noodzakelijk voor elektronische dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven en aan de totstandkoming van de digitale interne markt. Borging van de veiligheid middels grensoverschrijdend bruikbare elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten levert een belangrijk bijdrage aan het benodigde vertrouwen. Hoewel Nederland verheugd is over de strekking en het doel van het voorstel, zijn er ook punten van aandacht: veiligheidsoplossingen en daaraan gestelde eisen moeten aansluiten op de praktijk; het toezicht dient robuust en afdoende te zijn geregeld met voldoende mogelijkheden om in geval van veiligheidsincidenten effectief op te kunnen treden; wederzijdse erkenning dient uitsluitend mogelijk te zijn indien de betrouwbaarheid van veiligheidsoplossingen afdoende is gewaarborgd en deze minimaal gelijkwaardig zijn aan het niveau dat in Nederland wordt gehanteerd bij de betreffende dienst; er dient voldoende aandacht te zijn voor wederzijdse erkenning van nu en in de toekomst veel gebruikte oplossingen die niet op gekwalificeerde certificaten zijn gebaseerd; het voorstel dient niet teveel op delegatie geënt te zijn en de implementatiekosten dienen proportioneel te zijn. De eisen die de verordening stelt aan elektronische certificaten dienen afgestemd te worden met de eisen die de browserleveranciers stellen. Dit coördinatievraagstuk zal tussen de EU en internetoverlegorganen op het mondiale niveau moeten worden opgepakt.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid:

Artikel 114 VWEU. Nederland onderschrijft de bevoegdheid van de Unie op dit terrein.

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

- *Implicaties/kansen/risico's*

Implicaties

- Nederlandse aanbieders van elektronische diensten zullen om moeten kunnen gaan met buitenlandse elektronische identiteitsvoorzieningen en vertrouwensdiensten. Er is een technische voorziening nodig om dit mogelijk te maken.
- Het betrouwbaarheidsniveau van veiligheidsoplossingen moet omhoog. Dit brengt kosten met zich mee.
- De verordening betekent een uitbreiding van de taken van de toezichthouder (OPTA). De capaciteit (Fte en middelen) bij OPTA zal moeten worden uitgebreid.

Kansen

- Vergroting van de markt en doelgroep voor Nederlandse aanbieders en afnemers van elektronische diensten.
- Aandacht voor veiligheid bij nationale en grensoverschrijdende elektronische transacties en afstemming van vertrouwensdiensten op de risico's.
- Vergroting van de markt voor Nederlandse aanbieders van elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten. Samenhang met eerste punt.

Risico's

- Een mismatch tussen hetgeen de verordening expliciet regelt en hetgeen in Nederland in de praktijk wordt gebruikt.
- Geen aansluiting bij STORK¹-betrouwbaarheidsclassificatie en de systematiek die bij de Dienstenrichtlijn is uitgewerkt. Deze systematiek houdt in dat op basis van een risicoanalyse wordt bepaald welk betrouwbaarheidsniveau noodzakelijk is voor toegang of afname van een elektronische dienst.
- Door de focus op gekwalificeerde elektronische certificaten worden vertrouwensdiensten die niet op deze techniek zijn gebaseerd uitgesloten. Dit kan een rem op innovatie zijn.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel:

¹ De letters staan voor Strong Identity Across Borders Linked. STORK is een grootschalige Europese pilot waarbij grensoverschrijdend gebruik van elektronische identiteiten is gerealiseerd. Nederland nam deel aan dit project en was projectleider van een betrouwbaarheidsclassificatieschema dat bij de verordening gebruikt kan worden.

De verordening heeft tot doel het vertrouwen in het elektronisch verkeer tussen burgers, bedrijven en overheden binnen Europa te vergroten door dit onbelemmerd en veilig te laten plaatsvinden.

Om dit te realiseren regelt de verordening de wederzijdse erkenning en aanvaarding tussen de lidstaten van elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten, zoals elektronische handtekeningen, documenten, tijdstempels, zegels, bezorgdiensten en webcertificaten. Elektronische identificatie kan in de verordening niet op dezelfde generieke manier worden behandeld als de andere elektronische vertrouwensdiensten, omdat het uitreiken van identificatiemiddelen voor publieke doeleinden een nationale aangelegenheid is. Daarom bevat de verordening specifieke voorschriften over de wederzijdse erkenning van de elektronische identiteiten. Die houden in dat lidstaten een elektronische identiteit uit een andere lidstaat moeten accepteren, indien het stelsel waaronder deze is uitgegeven bij de Europese Commissie volgens een procedure is aangemeld. Er is geen verplichting voor een lidstaat zijn eigen stelsel voor elektronische identiteiten aan te melden.

Door de verordening zullen elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten ook kunnen worden gebruikt voor elektronische diensten en transacties die in een andere lidstaat worden aangeboden.

Ten behoeve van het veilig verkeer regelt de verordening ondermeer de eisen waaraan vertrouwensdiensten en hun dienstverleners moeten voldoen, het toezicht op de vertrouwensdiensten, ondermeer door een meldplicht aan de nationale toezichthouder ingeval van een veiligheidsincident, een verplichte jaarlijkse veiligheidsaudit voor sommige vertrouwensdiensten, de aansprakelijkheid en de bescherming van persoonsgegevens, de mogelijkheid van bindende instructies van de toezichthouder aan de verlener van vertrouwensdiensten en de wederzijdse hulp en bijstand tussen toezichthouders in de lidstaten.

Het voorstel vervangt de Richtlijn Elektronische Handtekeningen. Het toepassingsbereik van de verordening is aanmerkelijk breder dan de Richtlijn en het toezicht op vertrouwensdiensten wordt intensiever ten opzichte van het toezicht zoals dat nu geregeld is. Het voorstel legt de nadruk op elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten met een hoog, zogenoemd gekwalificeerd, betrouwbaarheidsniveau. De verordening gaat tot slot nader in op de rechtsgevolgen en de aanvaarding van verschillende vertrouwensdiensten.

Impact assessment Commissie

Er werden drie soorten beleidsopties beoordeeld op het gebied van respectievelijk (1) de reikwijdte van het nieuwe kader, (2) het rechtsinstrument en (3) het vereiste niveau van toezicht. Optie 2, die de voorkeur genoot, bleek te leiden tot grotere rechtszekerheid, betere coördinatie van nationaal toezicht, waarborging van de wederzijdse erkenning en aanvaarding van elektronische identificatieregelingen en omvatte tevens essentiële verwante vertrouwensdiensten. De conclusie van de effectbeoordeling was dat dit leidt tot een aanzienlijke verbetering van de rechtszekerheid, de veiligheid van en het vertrouwen in grensoverschrijdende elektronische transacties, met als gevolg minder fragmentering van de markt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De interne markt is een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (Art. 4, lid 2, sub a VWEU). De Unie is bevoegd om maatregelen vast te stellen op het gebied van de interne markt en de werking ervan te verzekeren (art. 26 VWEU). De rechtsgrondslag voor het voorstel is artikel 114 VWEU. Het centrale doel van het voorstel is het vergroten van de betrouwbaarheid en het vertrouwen in elektronische transacties in het belang van een goede werking van de interne markt (artikel 1, eerste lid). Omdat het uitreiken van identificatiemiddelen een nationale aangelegenheid is, ziet dit voorstel voor wat betreft elektronische identiteiten enkel op de grensoverschrijdende aspecten. Nederland acht de Unie bevoegd voor zover de verordening zich beperkt tot het vergroten van het vertrouwen in en de betrouwbaarheid van elektronische transacties en het voorstel zich niet uitstrekt over het vaststellen van de identiteit van personen.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteitsoordeel: positief

De verordening beoogt de erkenning en aanvaarding van elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten in andere lidstaten te vereenvoudigen. Hiervoor is wetgeving op Europees niveau gepast en wenselijk. Zonder een verordening komt de wederzijdse erkenning van nationaal uitgegeven elektronische identificatie, elektronische handtekeningen, en overige vertrouwensdiensten op de Europese markt moeilijk van de grond en blijven deze veelal slechts bruikbaar binnen de landsgrenzen. De praktijk van de huidige Europese Richtlijn elektronische handtekeningen heeft dit uitgewezen. De met deze richtlijn beoogde harmonisatie tussen de lidstaten is in het afgelopen decennium niet gerealiseerd, waardoor grensoverschrijdend gebruik van elektronische handtekeningen in de praktijk niet van de grond gekomen is.

Proportionaliteit: positief

De verordening harmoniseert onder meer eisen op het gebied van toezicht, aansprakelijkheid en rechtsgevolgen voor het aanbod en gebruik van elektronische vertrouwensdiensten. Betrouwbaarheid is cruciaal in grensoverschrijdend digitaal verkeer. Onder meer de DigiNotarzaak heeft duidelijk gemaakt dat het noodzakelijk is om steviger toezicht te houden en meer directief te kunnen optreden bij incidenten in de vertrouwensdienstverlening. Door de rechtstreekse werking draagt het instrument van de verordening er aan bij dat lidstaten eenzelfde invulling geven aan vertrouwensdiensten waardoor burgers en bedrijven worden geconfronteerd met specifieke nationale (juridische) eisen en technische interoperabiliteitsproblemen. Met een verordening biedt de Commissie een kader voor elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten, waardoor betrouwbare grensoverschrijdende dienstverlening en transacties worden bevorderd en de rechtszekerheid wordt vergroot.

Een richtlijn kent het nadeel dat verschillende implementaties of andere tijdstippen van inwerkingtreding ongewenst vertrouwensrisico met zich meebrengen, alsmede het risico op discrepanties in aansprakelijkheidsregimes tussen lidstaten. De burger of ondernemer weet dan niet waar hij aan toe is en zal aarzelen om elektronische diensten van een aanbieder uit een andere lidstaat af te nemen.

Gelet op de belangen bij het elektronisch verkeer en de Nederlandse ervaring met DigiNotar is de nu voorgestelde verordening proportioneel.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Ten aanzien van de gedelegeerde handelingen betreft het onder meer de bevoegdheid om handelingen vast te stellen ten aanzien van de interoperabiliteit van elektronische identificatie; eisen die aan verleners van vertrouwensdiensten worden gesteld met betrekking tot veiligheidsmaatregelen; erkende onafhankelijke organen die verantwoordelijk zijn voor het houden van audits van dienstverleners; vertrouwenslijsten; eisen met betrekking tot de veiligheidsniveaus van elektronische handtekeningen; eisen met betrekking tot de validering en bewaring van gekwalificeerde certificaten voor elektronische handtekeningen; de organen die verantwoordelijk zijn voor de certificering van middelen voor het aanmaken van gekwalificeerde elektronische handtekeningen; de eisen met betrekking tot de veiligheidsniveaus van elektronische zegels en met betrekking tot gekwalificeerde certificaten voor elektronische zegels; en de interoperabiliteit tussen bezorgdiensten.

Uitvoeringshandelingen kunnen onder andere worden vastgesteld om de voorwaarden van de notificaties van elektronische identificatiesystemen vast te leggen; de samenwerking tussen lidstaten te stroomlijnen in het bijzonder voor uitwisseling van informatie, goede voorbeelden, en peer pressure; de kenmerken van de jaarrapportage van de toezichthouder; de samenwerking tussen toezichthouders; de vereisten waar veiligheidsdienstverleners aan dienen te voldoen; de kenmerken van de audit voor veiligheidsdienstverleners; de bindende aanwijzing die toezichthouders kunnen geven; de startmelding van een veiligheidsdienstverlener, vertrouwenslijsten; standaarden voor betrouwbare systemen en producten. De Commissie stelt in al deze gevallen het gebruik van de onderzoeksprocedure voor.

Het Nederlandse kabinet onderschrijft dat voor Europese veiligheidsoplossingen gedetailleerde eisen, betrouwbaarheidsniveaus en standaarden nodig zijn. Dit voorkomt verschillen tussen lidstaten en daarmee onzekerheid over het niveau van veiligheid van in afzonderlijke lidstaten uitgegeven diensten en producten. Gelet op het technische karakter van dit soort zaken is het van belang dat die relatief eenvoudig kunnen worden aangepast in regelgeving. In dat geval kan het gewenst zijn die niet allemaal op het niveau van de verordening zelf vast te leggen. Tegelijkertijd stelt Nederland vast dat sprake is van een zeer uitgebreid voorgesteld gebruik van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

Daar zitten zaken tussen die een essentieel deel zijn van de verplichtingen uit de verordeningen en daardoor beter op het niveau van de verordening kunnen worden geregeld gelet op het belang daarvan voor de praktijk. Dit draagt ook beter bij aan de praktische uitvoerbaarheid en kenbaarheid van de verordening. Marktpartijen zullen anders niet enkel de bepalingen van de verordening moeten kennen, maar ook alle daarop gebaseerde regelgeving. Het is daarom naar de overtuiging van Nederland beter dat bepaalde zaken, zoals vereiste minimale betrouwbaarheidsniveau voor de acceptatie van stelsels voor elektronische identiteiten en de eisen die betrekking hebben op het veiligheidsniveau, beter in de verordening zelf vastgelegd kunnen worden.

Daarnaast stelt de Commissie in een aantal gevallen gedelegeerde handelingen voor, waar Nederland de voorkeur zou geven aan uitvoeringshandelingen, omdat goede kennis van de nationale situatie onontbeerlijk is om tot een goede Europese oplossing te komen en de beleidskeuzes significante gevolgen kunnen hebben voor de uitvoering. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de organen die verantwoordelijk zijn voor de certificering van middelen voor het aanmaken van gekwalificeerde elektronische handtekeningen en de interoperabiliteit tussen bezorgdiensten.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Administratieve uitgaven van de Europese Commissie worden geschat op 9,4 mln. (2014-2020). Dit bedrag maakt onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. Nederland hecht eraan dat met de besprekingen over deze verordening niet vooruit wordt gelopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. Het voorstel heeft verder geen financiële implicaties.

b) Financiële consequenties (incl. personeel) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

- Het verbreden, verdiepen en intensiveren van de toezichtfunctie op nationaal niveau, de uitbreiding van reeds bestaande nationale vertrouwenslijsten en de notificatie van vertrouwensinbreuken leiden tot een taakverbreding en verzwaring voor de toezichthouder (OPTA). De formatie en het budget van OPTA zullen vergroot moeten worden om het toezicht conform de verordening uit te kunnen voeren.
- De verplichting tot het openstellen van elektronische diensten van overheidsdienstverleners voor (buitenlandse) elektronische vertrouwensvoorzieningen zal kosten met zich meebrengen voor Nederlandse aanbieders van elektronische diensten, zoals uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Deze kosten worden veroorzaakt doordat dienstverleners daadwerkelijk buitenlandse elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten moeten kunnen verwerken. Dienstverleners zullen hiertoe aan moeten sluiten op een technische voorziening die de echtheid van dergelijke diensten controleert

in het land van herkomst en bevestigt.² De koepels van de medeoverheden worden bij de implementatie van de verordening betrokken.

- De budgettaire gevolgen hiervan worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

- c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
- Het voorstel verplicht bedrijven en burgers niet om een digitale identiteit of vertrouwensdienst aan te schaffen. Het voorstel leidt dan ook niet direct tot financiële lasten voor bedrijfsleven en burgers. Doordat het voorstel de nadruk legt op de hoge betrouwbaarheidsniveaus zal wel een druk ontstaan om tot aanschaf van hogere (en veelal duurder) vertrouwensdiensten over te gaan. Daarbij kan worden aangetekend dat deze trend ook zonder de verordening al zichtbaar is vanwege de toenemende veiligheidseisen om inbreuken en incidenten te voorkomen. Daarnaast zal een burger of bedrijf ook zonder de verordening moeten voldoen aan de eisen die lidstaten stellen voor toegang tot elektronische dienstverlening en transacties.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Nederlandse bedrijven die vertrouwensdiensten verlenen krijgen te maken met extra verplichtingen tot het aanleveren van informatie bij de toezichthouder. Dit betekent een verzwaring van administratieve lasten voor bedrijven die deze vertrouwensdiensten leveren. Het gaat om een kleine tien bedrijven. Deze informatie zal veelal al bij de bedrijven beschikbaar zijn waardoor verwacht wordt dat de extra kosten beperkt zullen zijn.

Het is op dit moment nog niet mogelijk om de administratieve lasten te kwantificeren. In de praktijk worden processen waarin papieren documenten worden gebruikt, steeds meer vervangen door elektronisch verkeer. Deze trend is onder de huidige Europese wetgeving al zichtbaar. Elektronische Dienstverlening levert enerzijds efficiëntievoordelen, gebruikersgemak en besparingen op het gebied van administratieve lasten op. Het brengt aan de andere kant kosten en administratieve lasten voor burgers en bedrijven met zich mee die samenhangen met de aanschaf van elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten. Met de voorgestelde verordening wordt verwacht dat met name extra efficiencywinsten mogelijk worden bij elektronische transacties met het buitenland. Hiervoor zal veelal het hoogste veiligheidsniveau van elektronische identiteit of vertrouwensdienst nodig zijn. Dit zijn vanwege de hoge betrouwbaarheidseisen aan techniek en uitgifteproces ook de duurste oplossingen. Er wordt daarom geen groot extra effect verwacht op kosten en besparingen op nationaal niveau.

De transitie zal ook kosten met zich meebrengen voor overheidsorganisaties die elektronische diensten aanbieden. Partijen zullen met elektronische vertrouwensdiensten uit andere lidstaten

² Indien de Wet op de Financiële verhoudingen van toepassing is, zullen de kosten voor gemeenten van het realiseren van deze verplichting tot het openstellen van elektronische diensten in kaart moet worden gebracht.

moeten kunnen omgaan, indien ze de elektronische weg voor nationaal verkeer hebben opengesteld en daarbij om een vertrouwensdienst vragen. Zo moeten aan Nederlandse zijde technische voorzieningen worden getroffen, die de uitwisseling tussen Nederlandse en andere Europese elektronische identiteiten mogelijk maken. Deze voorziening moet worden gerealiseerd en beheerd. Daarnaast ontstaan er kosten door de aansluiting van dienstverlenende organisaties op deze voorziening. Verder zullen steeds maatregelen nodig zijn om de betrouwbaarheid op peil te houden en te verhogen om cybercrime te voorkomen en te bestrijden. Een hoger niveau van elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten is duurder en brengt, door een zwaarder uitgifteproces, lastenverzwaring voor burgers en bedrijven met zich mee.

6. Implicaties juridisch

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

De Telecommunicatiewet, het Burgerlijk Wetboek en de Algemene Wet Bestuursrecht moeten worden aangepast. De verordening maakt uitvoeringswetgeving noodzakelijk die tot wijziging van de Telecommunicatiewet leidt, onder meer ten aanzien van betrouwbaarheidslijsten en het toezicht. Ook zal nagegaan dienen te worden in hoeverre voorschriften bij of krachtens de Telecommunicatiewet verenigbaar zijn met de rechtstreekse werking van de verordening, zoals ten aanzien van certificaten en veilige middelen. Ook ten aanzien van de Algemene Wet Bestuursrecht en het Burgerlijk Wetboek dient te worden bezien of uitvoeringswetgeving noodzakelijk is. Tevens dient nagegaan te worden of in bijzondere wetten met de verordening strijdige bepalingen zijn die moeten worden aangepast of ingetrokken. Er zijn geen gevolgen voor de decentrale regelgeving. Daarnaast heeft het voorstel mogelijk invloed op de in de Digitale Implementatieagenda aangekondigde Wet op het Elektronisch Zakendoen.

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

De verordening treedt 20 dagen na publicatie in werking. Gelet op de noodzakelijke uitvoerings- en aanpassingswetgeving is het noodzakelijk dat er een realistische termijn wordt geboden voordat de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen gaan gelden, hetgeen nu nog niet het geval is. Daarnaast zijn uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk die echter nog niet overzienbaar zijn vanwege de grote hoeveelheid delegatiebepalingen in de verordening. Elektronische identiteiten die bij de Europese Commissie zijn aangemeld moeten door alle Nederlandse overheden geaccepteerd kunnen worden. De termijn van 6 maanden die in de verordening wordt genoemd is daarvoor te kort. Ditzelfde geldt voor het door alle Nederlandse overheden kunnen accepteren van gekwalificeerde vertrouwensdiensten en van originele of gewaarmerkte elektronische documenten. Een realistischer termijn voor het nemen van uitvoeringsmaatregelen is 24 maanden.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Artikel 40 van de ontwerpverordening bevat een evaluatiebepaling. Een evaluatie vindt elke 4 jaar plaats. Dit is wenselijk om bijtijds te kunnen onderkennen of de verordening inderdaad bewerkstelligt waar deze voor is bedoeld.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verordening ligt primair bij de overheid. Nederland moet een voorziening realiseren die het omgaan met erkende elektronische identiteiten in Nederland en de rest van Europa mogelijk maakt. Daarnaast moet deze voorziening het gebruik van Nederlandse elektronische identiteiten in het buitenland mogelijk maken. De technieken en voorzieningen hiervoor bestaan al. Op een later tijdstip moet worden gekozen onder verantwoordelijkheid van welke organisatie dit knooppunt wordt gerealiseerd en bij wie het beheer van dit knooppunt wordt belegd. Overheidsorganisaties moeten in een vroeg stadium al worden geïnformeerd dat voorstel gevolgen voor hen heeft. Naast aansluiting op de voorziening die het mogelijk moet maken om met buitenlandse elektronische identiteiten te kunnen omgaan zullen er waarschijnlijk ook aanpassingen in de back-office nodig zijn. Er zullen bijvoorbeeld processen moeten worden ingeregeld om naast de identiteit ook andere zaken te controleren, bijvoorbeeld of een persoon een bepaalde rol, zoals bijvoorbeeld arts of advocaat heeft of geautoriseerd is tot het verrichten van de transactie. De verordening regelt dit overigens niet. Door uitvoeringsorganisaties en het Dienstenloket vroeg te betrekken wordt de uitvoerbaarheid van het voorstel geborgd.

Burgerservicenummer en omnummering

De Nederlandse overheid beraadt zich erop om de authenticatievoorziening DigiD op grond van het bepaalde in artikelen 5 en 7 als authenticatiemiddel te notificeren, zodat acceptatie van DigiD door andere lidstaten is geborgd.

Het gebruik/acceptatie van DigiD in de huidige vorm door andere lidstaten stuit vooralsnog op een blokkade, omdat DigiD bij authenticatie in grensoverschrijdende situaties een persoonsidentificerend nummer, in casu het Burgerservicenummer (BSN), zou uitwisselen met de buitenlandse dienst aanbieder. Dit is op grond van nationale wetgeving niet toegestaan. De Wet Algemene Bepalingen Burgerservicenummer (Wabb) bepaalt in artikel 1 onder d, dat het gebruik van het BSN alleen is toegestaan voor (nationale) overheidsorganisaties³ en een ieder ander dan een overheidsorgaan of degene aan wie het BSN is toegekend, voor zover deze werkzaamheden verricht waarbij het gebruik door hem of haar van het BSN bij of krachtens de wet is toegestaan.

Om DigiD als authenticatiemiddel te notificeren moet bij grensoverschrijdend gebruik van DigiD er geen BSN maar een pseudoniem worden uitgewisseld met de buitenlandse dienst aanbieder, danwel

³ Als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, artikel 1:1 onder 1.

gebruik gemaakt worden van een voorziening die de identiteit in het land van herkomst controleert. Daarvoor zal een omnummerfaciliteit en -autoriteit moeten worden ingericht, tevens om zo nodig de relatie met de authentieke persoon te kunnen leggen. In het ontwerp voor een toekomstige eNIK, waarbij een elektronische identiteit op de Nederlandse identiteitskaart wordt geplaatst, is al rekening gehouden met de inrichting van een omnummerfaciliteit en -autoriteit.

Uit een studie⁴ – in het kader van de grote Europese STORK-pilot – is gebleken dat dit probleem zich niet alleen in Nederland voordoet, maar ook in bijv. België, Oostenrijk, Frankrijk en Denemarken. Vrijwel alle EU-lidstaten hebben nationale wetgeving voor het gebruik van persoonsidentificerende nummers. Deze levert belemmeringen op bij het grensoverschrijdend gebruik van nationale authenticatiemiddelen waarin dit nummer is verwerkt.

b) Handhaafbaarheid

De reikwijdte van het toezicht is op dit moment nog niet helemaal duidelijk. In het verlengde van de toezichtstaken die OPTA al had op grond van de Richtlijn Elektronische handtekeningen, ligt het in de rede dat de toezichtstaken waarin de verordening voorziet, worden belegd bij de OPTA. OPTA zal te maken gaan krijgen met een aanmerkelijke verbreding en verzwaring van zijn taken vanwege uitbreiding en intensivering van de toezichtstaak. Het toezicht zal zich over meer diensten uitstrekken en de verordening zal ook gevolgen hebben voor de uitvoering van het toezicht. Voorts zullen samenwerking en afstemming met de andere toezichthouders uit de lidstaten op EU-niveau belangrijker worden. Daarnaast zal gekeken moeten worden naar de verhouding tussen de taken van OPTA en de taken van Logius als policy authority in het kader van het PKIoverheid-stelsel.

c) Communicatie

Het onderwerp elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten wordt als ingewikkeld ervaren. Veelal hebben partijen geen juist beeld van wat er wel en niet geregeld wordt en ontstaan misverstanden over begrippen zoals identificatie, authenticatie, autorisatie en privacyvraagstukken. Er zal goed moeten worden gecommuniceerd dat de voorgestelde verordening Nederland niet zal verplichten tot invoering van een Europese identiteitsoplossing, noch burgers of bedrijven verplicht om deze te hebben. Ook wordt er geen centrale database ingericht en worden er zeer beperkt persoonsgegevens uitgewisseld. De verordening schrijft bovendien voor dat het vastleggen van persoonsgegevens tijdens de registratiefase, wanneer een elektronische identiteit wordt aangemaakt, altijd met toestemming van de betrokkene dient te geschieden.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

4 Stork, D2.2 – Report on Legal Interoperability. d.d. 24 February 2009

9. Nederlandse positie

Doelstelling

Het kabinet verwelkomt deze verordening. De verordening heeft tot doel veilige elektronische transacties in Europa via het internet mogelijk te maken. Dit kan worden bereikt door de onderlinge erkenning en acceptatie van elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten. Dit is een belangrijk punt uit zowel de Europese als de nationale Digitale Agenda. Burgers en ondernemers moeten bij onderlinge digitale communicatie en met de overheid, zoals het versturen van belastingaangiften, gebruik kunnen maken van betrouwbare identiteitsoplossingen en diensten die de veiligheid verhogen.

Burgers en ondernemers hoeven dan niet voor iedere verschillende lidstaat een separate elektronische identiteit meer aan te vragen, maar kunnen gebruik maken van hun eigen nationale middelen voor elektronische identificatie en authenticatie. Hiermee draagt dit voorstel bij tot versterking van de digitale interne markt en tot het groeivermogen van de Europese economie.

Reikwijdte

De reikwijdte is ruimer dan die van de Richtlijn Elektronische Handtekeningen. Het ontwerp is van toepassing op elektronische identificatie- en authenticatiesystemen (eID's), op elektronische vertrouwensdiensten die de integriteit en authenticiteit van documenten, elektronische handtekeningen en websites verzorgen (tijdstempels, documenten, bezorgdiensten, websitcertificaten, zegels, gekwalificeerde certificaten) en op producten waarmee deze kunnen worden aangemaakt, de zogenoemde veilige middelen.

Voor Nederland is website-authenticatie een belangrijke uitbreiding ten opzichte van de Richtlijn elektronische handtekeningen. Website-authenticatie biedt een bezoeker de zekerheid dat de website daadwerkelijk van de veronderstelde aanbieder van de site is (bijvoorbeeld met het 'gele slotje op de website'). Daarbij wordt veelal gebruik gemaakt van servercertificaten, zoals SSL-certificaten. Op Europees niveau bestaan voor website-authenticatie nu geen wettelijke betrouwbaarheidseisen en is toezicht daarop ook niet verplicht. Het ontwerp brengt daar verandering in. Het kabinet is hier gelet op de betekenis en afhankelijkheid van het elektronisch verkeer van deze diensten voorstander van. Een belangrijke kanttekening die bij de afbakening van de reikwijdte van het voorstel wordt geplaatst, is dat die voldoende helder dient te zijn. De inhoud van bepaalde definities in het voorstel is nu niet altijd even helder (zoals de definitie van knooppunten).

Anders dan bij vertrouwensdiensten, spitst het toepassingsgebied omtrent elektronische identificatie zich in het voorstel vooral toe op het gebruik ervan binnen de overheidssector. Bovendien kan door de directe werking van de verordening een situatie ontstaan dat bepaalde diensten, die momenteel niet gebruikt worden in Nederland (bijvoorbeeld elektronische zegels), maar die in andere landen wel worden gebruikt, in elektronisch verkeer terecht zouden kunnen komen en rechtskracht moet worden toegekend.

Elektronische identificatie (eID)

Het ontwerp regelt de wederzijdse erkenning van elektronische identificatiestelsels⁵ ⁶ die door, namens of onder verantwoordelijkheid van een lidstaat zijn uitgegeven en die voor communicatie met de overheid worden gebruikt. Elektronische identiteiten zijn onderdeel van een stelsel en kunnen bijvoorbeeld de vorm hebben van een elektronische identiteit(skaart) die kan worden gebruikt bij het aanvragen van vergunningen, aangifte doen, etc. Indien een lidstaat een dergelijk identiteitsstelsel bij de Europese Commissie op een juiste wijze heeft aangemeld, moeten andere lidstaten die buitenlandse identiteiten, die onder dat stelsel vallen aanvaarden, bij elektronisch verkeer met hun overheid. Dit maakt het voor ondernemers en burgers eenvoudiger om langs elektronische weg met overheden in andere lidstaten allerlei bestuurlijk verkeer af te wikkelen. Het is voor Nederland en andere lidstaten niet verplicht om over een identiteitsstelsel te beschikken of om die verplicht aan te melden bij de Europese Commissie. Indien een lidstaat een stelsel niet notificeert, betekent dit dat andere lidstaten de elektronische identiteiten uit dat stelsel niet hoeven te erkennen. Dit laat echter onverlet dat de lidstaten buitenlandse identiteiten(stelsels), die wel genotificeerd zijn, moet accepteren.

Het kabinet wil dat wederzijdse erkenning tussen lidstaten zich in de praktijk niet enkel beperkt tot op gekwalificeerde certificaten gebaseerde elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten. Grensoverschrijdend gebruik van andere oplossingen voor identificatie, zoals bijvoorbeeld DigiD en eHerkenning, zou mits deze voldoende betrouwbaar zijn voor de dienst die men ermee wil afnemen, mogelijk moeten zijn. Hergebruik van reeds bekende en door de burger en bedrijven vertrouwde middelen vergemakkelijkt en stimuleert het grensoverschrijdend elektronisch verkeer. Daarbij hecht het kabinet er sterk aan dat het recht voor de keuze voor nationale identificatiemiddelen en de persoonsgegevens die daarin opgeslagen zijn, volledig bij de lidstaten zelf blijft. De verordening treedt hier als zodanig ook niet in. Het voorstel regelt niet de aanvullende eisen die gesteld kunnen worden aan een afnemer van elektronische diensten. Zo zal in bepaalde gevallen informatie nodig zijn over de autorisatie, rol of functie van een persoon voordat elektronisch toegang tot een dienst of informatie wordt gegeven. Denk bijvoorbeeld aan advocaten voor toegang tot elektronische dossiers bij de rechtbank of artsen voor toegang tot medische informatie. Het voorstel sluit ook niet uit dat dergelijke informatie moet worden overlegd voordat toegang tot informatie of een dienst wordt gegeven.

⁵ Een stelsel is een samenhangend geheel van processen, voorzieningen, toezicht en afspraken dat, in dit geval, elektronische identificatie en authenticatie mogelijk maakt. Een elektronische identiteit functioneert binnen een stelsel.

⁶ Het huidige voorstel is niet consistent in het gebruik van de begrippen stelsel, elektronische identiteit en middel. Daardoor is niet altijd duidelijk wat het voorstel precies bedoelt. Nederland zal op dit punt verheldering vragen aan de commissie.

Niettemin plaatst het kabinet de volgende belangrijke kanttekeningen bij de gekozen benadering:

- Ten aanzien van eID's is belangrijk dat afdoende is gewaarborgd dat Nederland alleen die stelsels van eID's van andere lidstaten hoeft te accepteren die voldoende betrouwbaar zijn voor de dienstverlening die Nederland aanbiedt. Dit betekent dat de acceptatieplicht van een buitenlandse eID zich zou moeten beperken tot minimaal het gelijkwaardige betrouwbaarheidsniveau van de Nederlandse variant van de elektronische identiteit die voor de betreffende dienst wordt gevraagd. De Europese Commissie lijkt vooral in te zetten op eID's van een hoog betrouwbaarheidsniveau, maar uit de verordening blijkt vooralsnog onvoldoende duidelijk welke eisen en criteria gelden die dit waarborgen. Lidstaten zijn weliswaar aansprakelijk ten aanzien van de kwaliteit van identificatie en validatie van door hen aangemelde eID's, maar het is maar de vraag in hoeverre dit tot het gewenste resultaat leidt.
- De waarborg dat identificatiemiddelen uit andere lidstaten voldoende betrouwbaar zijn, is sterk gebaseerd op de aansprakelijkheid van een lidstaat voor een correcte wijze van identificatie. Dit kan echter alleen achteraf worden vastgesteld waardoor dit ingewikkeld is.
- De kosten van uitvoerbaarheid moeten binnen aanvaardbare proporties blijven.
- Om de voorstellen haalbaar te laten zijn, zullen ruime invoeringstermijnen moeten worden gehanteerd.
- De verordening dient de reikwijdte van privaatrechtelijke overeenkomsten niet te beperken.
- Specifieke aandachtspunten bij de verordening vanuit Nederlandse identificatie- en authenticatiestelsels, zoals het afsprakenstelsel eHerkenning en PKI-overheid⁷, zijn het kostenaspect bij verificatie, het vereiste dat een elektronisch identificatiemiddel wordt afgegeven door, namens of onder de verantwoordelijkheid van de aanmeldende lidstaat en dat de Staat zich aansprakelijk stelt voor de ondubbelzinnige koppeling van de elektronische identiteit met (rechts-)persoonsidentificatiegegevens. Nederland is geen voorstander van het overnemen van verantwoordelijkheden door de overheid van het bedrijfsleven. Nederland wil hierover duidelijkheid van de Europese Commissie.

Betrouwbaarheid gekwalificeerde vertrouwensdiensten

Bij de vertrouwensdiensten wordt onderscheid gemaakt tussen gekwalificeerde en niet-gekwalificeerde diensten. Aan het aanbieden van gekwalificeerde vertrouwensdiensten (hoog betrouwbaarheidsniveau) worden specifiekere en zwaardere eisen gesteld dan aan het aanbod van niet-gekwalificeerde diensten. Die eisen zijn niettemin vrij algemeen geformuleerd en moeten voor een belangrijk deel nog nader worden ingevuld door gedelegeerde handelingen en/of uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie. Het is nog niet duidelijk hoe daar precies invulling aan wordt gegeven. Mede gelet op de rechtstreekse werking van een verordening is het belangrijk dat daaraan een zo gedetailleerde en

⁷ Een stelsel is een samenhangend geheel van processen, voorzieningen, toezicht en afspraken dat, in dit geval, elektronische identificatie en authenticatie mogelijk maakt. Een elektronische identiteit functioneert binnen een stelsel.

volledig mogelijke invulling wordt gegeven. Het gaat om vaak technische normen (bijvoorbeeld ETSI-normen⁸) die breed geaccepteerd dienen te zijn om Europees en internationaal toepasbaar te zijn. Hierin zit ook een spanningsveld ten aanzien van wat wenselijk en (op kortere termijn) mogelijk is gelet op het belang van afspraken hierin ook buiten de grenzen van de Europese Unie. De eisen die in het ontwerp worden opgesomd brengen niet goed tot uitdrukking dat veiligheid zowel betrekking dient te hebben op veiligheidsproces- en managementsystemen als ook op inhoudelijke veiligheidspecificaties. Veiligheid is meer dan alleen procesbeheersing. Dit dient in de verordening zelf tot uitdrukking te worden gebracht.

Betrouwbaarheid van niet-gekwalficeerde diensten

Het ontwerp richt zich ook op de betrouwbaarheid van diensten met een lager niveau van betrouwbaarheid (niet-gekwalficeerde diensten). Voor alle aanbieders van vertrouwensdiensten geldt een verplichting tot het nemen van passende maatregelen tot risicobeheersing en geldt een verzaamd aansprakelijkheidsrisico hiervoor. Het kabinet staat positief tegenover dit uitgangspunt in het ontwerp. Het kabinet is van opvatting dat de kwaliteit van alle vertrouwensdiensten voor de afnemers en het publiek binnen de Europese Unie voldoende gewaarborgd moet zijn. Dit geldt ook voor vertrouwensdiensten met een lager betrouwbaarheidsniveau. Die worden veel afgenomen (zoals bij website-certificaten) en het belang voor de betrouwbaarheid van het elektronisch verkeer daarvan is dan ook aanzienlijk. Voor zowel afnemers als aanbieders van elektronische diensten moet duidelijk zijn welke betrouwbaarheidsniveau een dienst heeft. Dit kan worden bereikt door gebruik te maken van de STORK-classificatie van betrouwbaarheidsniveaus. Tegelijkertijd dient bij het aanbod van die diensten het belang van ruimte voor innovatie, betaalbaarheid voor de afnemer en concurrentiekracht met derde landen niet uit het oog verloren te worden.

Veiligheidsincidenten

Ondanks waarborgen voor betrouwbaarheid, kunnen zich veiligheidsincidenten voordoen. Het is belangrijk dat de verordening met die mogelijkheid eveneens rekening houdt. Aanbieders moeten passende maatregelen treffen om de gevolgen van veiligheidsincidenten zoveel mogelijk te beperken, hebben een informatieverplichting daarover, en moeten een veiligheidsinbreuk met aanzienlijke gevolgen voor de verleende dienst binnen 24 uur melden bij de betrokken toezichthouders. De toezichthouder kan hierover bindende instructies geven aan verleners van vertrouwensdiensten. Een probleem dat de verordening zelf niet kan oplossen maar in dit verband eveneens belangrijk is, betreft de ontwrichting die kan optreden indien bij een veiligheidsincident de acceptatie van een betrouwbaarheidsdienst onmiddellijk onbruikbaar wordt. Indien bijvoorbeeld webbrowsers buiten de Europese Unie gecompromitteerde oplossingen per direct niet meer accepteren, kan dat grote gevolgen hebben. De veiligheid kan met uitsluiting gediend zijn, maar de vraag is of dit altijd even proportioneel is gelet op de effecten die uitsluiting per direct kan hebben voor de elektronische

⁸ ETSI is een Europees Standaardisatie Instituut dat technische standaarden, de ETSI-normen, ontwikkelt en vaststelt op ondermeer het vlak van elektronische certificaten waarop identiteiten en vertrouwensdiensten kunnen worden gebaseerd. Deze standaarden zijn belangrijk bij interoperabiliteit en toezicht.

dienstverlening aan burgers en bedrijven. Een afweging is altijd maatwerk. Het is van belang dat, zowel op Europees als mondiaal niveau, coördinatiemechanismen worden ingericht waarin dergelijke afwegingen kunnen worden gemaakt.

Het voorstel legt onvoldoende relaties met wereldwijde instituties op het gebied van internetveiligheid, zoals het Certificate and Browserforum. Dit soort, veelal buitenlandse, organisaties stelt eisen aan vertrouwensdiensten opdat deze vertrouwd worden door de, veelal Amerikaanse, browsers. De eisen die de verordening stelt dienen afgestemd te worden met de eisen die de browserleveranciers stellen. Dit coördinatievraagstuk zal tussen de EU en mondiale internetoverleggremia moeten worden opgelost.

Toezicht

Het toezicht strekt zich uit tot alle aanbieders van vertrouwensdiensten die in de eigen lidstaat gevestigd zijn. Het toezicht op aanbieders van niet-gekwalficeerde vertrouwensdiensten is gericht op de controle op het nemen van passende maatregelen tot risicobeheersing (en op incidentpreventie en -beheersing). Aanbieders die een gekwalficeerde dienst willen starten dienen het voornemen daartoe bij de toezichthouder te melden en een veiligheidsaudit van een onafhankelijk erkend orgaan te overleggen. Positief is ook dat aanbieders van gekwalficeerde diensten telkens jaarlijks een dergelijke veiligheidsaudit moeten indienen bij de toezichthouder. De toezichthouder kan op ieder moment zelf een audit uitvoeren. De toezichthouder moet voorts beoordelen of een aanbieder op de vertrouwenlijst met betrouwbare aanbieders en diensten kan worden geplaatst en draagt daar dan zorg voor.

Nederland is er geen voorstander van dat aanbieders van gekwalficeerde vertrouwensdiensten daarmee al van start mogen gaan voordat door de toezichthouder is gecontroleerd of zij aan de eisen daarvoor voldoen (wel moeten zij het voornemen tot dienstverlening bij de toezichthouder melden en daarbij een verslag van een veiligheidsaudit van een onafhankelijk erkend orgaan overleggen). Evenmin bepaalt de verordening uitdrukkelijk wat de consequenties zijn, indien een dienstverlener c.q. zijn gekwalficeerde diensten worden geschrapt uit vertrouwenlijst. Er moet geen onduidelijkheid over bestaan dat in een dergelijk geval de dienstverlening voor die geschrapte diensten (tijdelijk) moeten worden beëindigd en het predicaat 'gekwalficeerd' niet mag worden gebruikt.

Belangrijk is dat het ontwerp er in voorziet dat toezichthouders uit verschillende lidstaten elkaar bijstand verlenen, waarbij ook inspecties in een andere lidstaat tot de mogelijkheden behoren. Het toezicht wordt kortom niet enkel verbreed (alle vertrouwensdiensten), maar krijgt op Europees niveau ook meer profiel en inhoud. Daarnaast is belangrijk dat de betrouwbaarheid van elektronische identiteiten en vertrouwensdiensten, die bij de Europese Commissie worden genotificeerd, is gecontroleerd en dat lidstaten (nood)maatregelen kunnen nemen ingeval er toch sprake lijkt van misstanden bij buitenlandse genotificeerde vertrouwensdiensten. Met betrokkenheid van de toezichthouders moeten lidstaten de mogelijkheid krijgen om diensten die niet meer worden vertrouwd te weren. Nederland wil inspraak bij de delegatiebepalingen die de opnamecriteria op de Europese lijst regelen.

Wederzijdse erkenning en rechtsgevolgen

De verordening regelt verder de wederzijdse erkenning, acceptatie en rechtsgevolgen van vertrouwensdiensten (naast een regeling voor wederzijdse erkenning van eID's). Dit stimuleert grensoverschrijdend elektronisch verkeer met waarborgen voor betrouwbare oplossingen. Dat is een doelstelling waar Nederland voorstander van is. Een vraag is in hoeverre de voorschriften hierover ook praktisch voldoende uitvoerbaar zullen zijn voor de lidstaten. Dit is in het bijzonder het geval bij de erkenning en aanvaarding van elektronische handtekeningen met de lagere veiligheidsniveaus die door een overheid bij het aanbieden van online-toepassingen van de gebruikers worden geëist. Die overheid moet dan ook elektronische handtekeningen uit andere lidstaten met ten minste hetzelfde veiligheidsniveau erkennen. Gelet op de veelheid aan technische oplossingen kan een dergelijk brede acceptatieplicht alleen worden geïmplementeerd door gebruik te maken van de in STORK gedefinieerde betrouwbaarheidsniveaus en door te controleren of de oplossingen daadwerkelijk aan het geclaimde betrouwbaarheidsniveau voldoen.

Fiche 2: verordening gebruik EURODAC voor strafrechtelijke onderzoeken

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Gewijzigd voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. [.../...] [tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend] en voor verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijking met Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (herschikking)

Datum Commissiedocument

30 mei 2012

Nr. Commissiedocument

COM (2012) 254

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197714

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SEC(2008)2981 en SEC (2009)936 (impact assessment), SEC (2009)937 (samenvatting) en SEC (2009)938 (opinie Impact Assessment Board van de Europese Commissie).

Behandelingstraject Raad

Dit voorstel wordt behandeld in de JBZ-Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie in nauwe samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Rechtsbasis

- a) Artikel 78, tweede lid, onderdeel e, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
Artikel 87, tweede lid, onderdeel a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
Artikel 88, tweede lid, onderdeel a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*
Gewone wetgevingsprocedure artikel 294 VWEU (Raad: gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming. EP: medebeslissingsprocedure).

- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
Niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het voorstel van de Commissie betreft de aanpassing van de EUODAC-verordening op drie punten:

1. Aanpassing van een aantal bepalingen, zoals het stellen van deadlines voor het toezenden van vingerafdrukken naar de centrale eenheid van EUODAC, zodat de Dublin-verordening nog beter wordt ondersteund;
2. Het creëren van de mogelijkheid tot raadpleging van de gegevens van EUODAC indien dat noodzakelijk is in een specifiek geval, ten behoeve van het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten; en
3. Wijziging van Verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationele beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarmee dit instrument en de EUODAC-verordening in lijn wordt gebracht.

Met betrekking tot het eerste punt is op 4 februari 2009 een BNC-fiche (22 112, nr. 796) aan Uw Kamer toegezonden. Desbetreffende aanpassingen bevinden zich thans in een vergevorderde fase van besluitvorming. Het derde punt betreft aanpassing van de verordening over het Europees IT-agentschap met als doel deze verordening in lijn te brengen met de EUODAC-verordening. Dit fiche betreft het tweede punt (hierna: het voorstel). Het voorstel beoogt te regelen dat vingerafdrukken van een verdachte van een ernstig strafbaar feit of vingerafdruksporen die zijn aangetroffen op een plaats delict van een ernstig strafbaar feit onder strikte voorwaarden mogen

worden vergeleken met de vingerafdrukken van personen die asiel hebben aangevraagd en die zijn opgeslagen in EURODAC. EURODAC is een bestaande centrale Europese databank om te controleren of een persoon eerder in een andere lidstaat van de EU asiel heeft aangevraagd. Indien in EURODAC blijkt dat de vingerafdrukken bekend zijn in een bepaalde lidstaat moet voor verdere informatie, zoals de naam en andere relevante informatie, een rechtshulpverzoek worden ingediend door de bevoegde rechtshandhavende autoriteit.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheid: Het voorstel is gebaseerd op artikel 78, tweede lid, onderdeel e, en artikel 87, tweede lid, onderdeel a, en artikel 88, tweede lid, onderdeel a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Nederland acht dit de juiste rechtsbasis voor het voorstel.

Subsidiariteit: positief.

Proportionaliteit: positief.

- *Implicaties/risico's/kansen*

Voor Nederland is de veiligheid van de samenleving van essentieel belang. De opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten vormt daarvan een onlosmakelijk onderdeel. Het raadplegen van vingerafdrukkenbestanden is vaak de enige betrouwbare bron van informatie over personen die asiel hebben aangevraagd. Daarbij dienen adequate waarborgen te gelden op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens.

- *Nederlandse positie*

Nederland is, met inachtneming van de voor bescherming van persoonsgegevens geldende kaders, voorstander van het creëren van de mogelijkheid tot raadpleging van EURODAC indien dat noodzakelijk is voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten. De Europese samenwerking wordt daardoor efficiënter, omdat snel duidelijk wordt of de vingerafdrukken bekend zijn in de EU en in welke lidstaat. Belangrijk is dat het verstrekken van informatie over de betrokkene, zoals de personalia, een nationale aangelegenheid blijft waarbij lidstaten hun eigen nationale wet- en regelgeving blijven toepassen.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel voorziet in een regeling van de voorwaarden waaronder de rechtshandhavende instanties in de EU-lidstaten en Europol een vingerafdruk van een verdachte of een op de plaats van het delict aangetroffen spoor kunnen vergelijken met vingerafdrukken die zijn opgeslagen in EURODAC. Dit voorstel is reeds eerder gedaan, namelijk in de vorm van een ontwerpbesluit van de Raad, onder het regime van de voormalige derde pijler van de Europese Unie (COM (2009) 344) en een voorstel voor aanpassing van de EURODAC-verordening (COM (2009) 342). Over dit voorstel is destijds, op 19 oktober 2009, een BNC-fiche aan Uw Kamer gezonden (Kamerstukken II 2009/10, 22 112, nr.

944). Dit fiche is besproken tijdens het algemeen overleg van de vaste commissies voor Justitie, voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Europese Zaken met de toenmalige minister van Justitie en staatssecretaris van Justitie, gehouden op 26 november 2009, over de agenda voor de JBZ-Raad van 30 november en 1 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 23 490, nr. 596). Met het Verdrag van Lissabon is de oorspronkelijke rechtsgrondslag voor het ontwerpbesluit echter vervallen. De Commissie stelt thans voor om de toegang van de rechtshandhavende instanties tot EURODAC te regelen door middel van aanpassing van de EURODAC-verordening.

EURODAC is een bestaande centrale Europese databank om - door middel van het vergelijken van vingerafdrukken van de betrokkene met die in EURODAC - te controleren of een vreemdeling eerder in een andere lidstaat van de EU asiel heeft aangevraagd.

Het voordeel voor rechtshandhavende instanties om toegang te krijgen tot EURODAC is dat het niet meer nodig is alle afzonderlijke lidstaten te benaderen met het verzoek tot raadpleging van hun nationale vingerafdrukkenbestanden om na te gaan of een persoon die asiel heeft aangevraagd daarin voorkomt. Dit is de praktijk op dit moment.

In EURODAC worden vingerafdrukken van personen opgeslagen, het geslacht en een nationaal referentienummer. In EURODAC worden dus geen namen en geboortedata opgeslagen. Het opvragen en verstrekken van nadere gegevens over de betrokken persoon blijft een nationale aangelegenheid. Daarvoor moet een rechtshulpverzoek worden ingediend bij de betreffende EU-lidstaat.

De raadpleging van EURODAC is slechts mogelijk als dit noodzakelijk is voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van een terroristisch misdrijf of andere ernstige strafbare feiten, de vergelijking noodzakelijk is in een specifiek geval, en er redelijke gronden zijn te vermoeden dat de vergelijking met de EURODAC-gegevens zal bijdragen aan de voorkoming, opsporing of het onderzoek van de betreffende strafbare feiten (artikel 20).

- *Impact assessment Commissie*

De Europese Commissie is van mening dat met het voorliggende voorstel het huidige knelpunt wordt opgelost dat een lidstaat alleen via een schriftelijk verzoek aan meerdere lidstaten kan vaststellen of een vingerafdruk van een verdachte of een op de plaats delict gevonden spoor elders in de EU in een databank bekend is.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 78, tweede lid, onderdeel e, en artikel 87, tweede lid, onderdeel a, en artikel 88, tweede lid, onderdeel a, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). De door de Commissie gekozen rechtsbasis acht Nederland juist.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- *Subsidiariteit: positief.*

- *Proportionaliteit: positief.*
- *Onderbouwing:*

EURODAC is een Europese databank en de toegang tot EURODAC voor de rechtshandhavende instanties van de lidstaten en Europol kan als gevolg daarvan alleen op Europees niveau worden geregeld. Nederland beoordeelt de subsidiariteit dan ook positief.

Ook de proportionaliteit beoordeelt Nederland positief. Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om efficiënt vast te stellen in welke lidstaat de vingerafdrukken beschikbaar zijn. Indien in EURODAC blijkt in welke lidstaat de gegevens zijn geregistreerd, moet voor verdere informatie, zoals de personalia en andere relevante informatie over de betrokken persoon, een apart rechtshulpverzoek worden ingediend bij de betreffende lidstaat. Belangrijk is dat het verstrekken van informatie over de betrokkene, zoals de personalia, een nationale aangelegenheid blijft waarbij lidstaten hun eigen nationale wet- en regelgeving blijven toepassen. Het voorstel sluit goed aan bij de bestaande regeling in Nederland voor het raadplegen van vingerafdrukken van asielzoekers ten behoeve van de opsporing en vervolging van misdrijven.

- c) *Nederlands oordeel over het voorstel op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*

Voor de toegang door rechtshandhavende diensten tot EURODAC zijn naar verwachting geen aanpassingen aan de EURODAC-infrastructuur nodig. De kosten die gemaakt worden betreffen onder meer de ontwikkeling van een functionaliteit om de gegevens van EURODAC op basis van een spoor te kunnen raadplegen. De Europese Commissie houdt rekening met een additioneel bedrag van € 2.771.000,- over een periode van drie jaar, inclusief kosten voor technisch onderhoud. Het voorstel wordt opgenomen in de bestaande financiële programmering van de Europese Commissie. Nederland vindt dat de additionele financiële middelen voor 2012 en 2013 gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting en dat de benodigde additionele middelen na 2014 integraal onderdeel dienen te vormen van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. Nederland hecht eraan dat met de besprekingen over EURODAC wat de financiële aspecten betreft niet vooruit wordt gelopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK.

- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

De diensten die onderdeel vormen van de vreemdelingenketen in Nederland hebben toegang tot EURODAC. Voor het raadplegen van EURODAC ten behoeve van strafrechtelijke onderzoeken in het kader van het voorkomen, opsporen en onderzoeken van een terroristisch misdrijf of andere ernstige strafbaar feiten zal een aparte centrale voorziening moeten worden getroffen. De

additionele kosten voor personeel en technische aanpassing bij de betrokken instanties dienen nog in kaart te worden gebracht. Deze consequenties zijn afhankelijk van de nog te kiezen implementatierichting, het verwachte aantal verzoeken om raadpleging van EURODAC in Nederland en het verwachte aantal verzoeken van/naar het buitenland om naamsgegevens en andere informatie over de betreffende asielzoeker. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen conform de regels voor budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Niet van toepassing

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De rechtshulpsamenwerking in de Europese Unie wordt efficiënter doordat door raadpleging van EURODAC kan worden vastgesteld of de vingerafdrukken bekend zijn in de EU en in welke lidstaat. Dit leidt tot afname van de administratieve lasten doordat Nederland niet langer alle afzonderlijke lidstaten hoeft te benaderen met het verzoek tot raadpleging van hun nationale vingerafdrukkenbestanden om na te gaan of een persoon die asiel heeft aangevraagd daarin voorkomt.

De verzoeken om raadpleging en verstrekking van gegevens uit EURODAC dienen te worden gedocumenteerd. De documentatie is bedoeld voor controle op de rechtmatigheid van de toegekende verzoeken door de nationale toezichhoudende autoriteit voor gegevensbescherming (in Nederland: het College bescherming persoonsgegevens). De lasten van deze documentatie dienen zo veel mogelijk te worden geminimaliseerd door middel van technische oplossingen.

6. Implicaties juridisch

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

De toegang van rechtshandhavende diensten tot EURODAC wordt geregeld in de EURODAC-verordening die directe werking heeft.

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

De aangepaste verordening treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening is van toepassing twee jaar na de datum van inwerkingtreding. Voor die datum dienen de lidstaten, Europol en de Europese Commissie de nodige technische maatregelen te hebben genomen.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Drie jaar nadat de aangepaste verordening van toepassing is en iedere vier jaar hierna wordt het voorstel door de Europese Commissie geëvalueerd op effectiviteit van het voorstel en

rechtmatigheid van de gehonoreerde verzoeken. De evaluatierapporten worden aangeboden aan het Europees Parlement en de Raad.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Op basis van de beschikbare informatie lijkt het voorstel goed uitvoerbaar. Een aparte centrale voorziening bij een rechtshandhavende instantie kan worden ontwikkeld die wordt aangesloten op de infrastructuur van EURODAC. Ook kan worden aangesloten bij de taakuitoefening en processen in bestaande organisaties van het Openbaar Ministerie en de opsporingsdiensten.

b) Handhaafbaarheid

Er wordt toezicht gehouden op de uitvoering van het voorstel door de nationale toezichthoudende autoriteiten voor gegevensbescherming. De voorwaarden en procedures zijn helder geformuleerd en deze bevorderen een zorgvuldig gebruik van de gegevens.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Het kabinet is voorstander van dit voorstel. In Nederland en in andere lidstaten is het reeds mogelijk om vingerafdrukken van asielzoekers te raadplegen ten behoeve van het voorkomen, opsporen en onderzoeken van terroristische misdrijven en andere ernstige strafbare feiten. Raadpleging van EURODAC is de meest efficiënte manier om vast te stellen of een verdachte of een spoor bekend is in de bestanden over personen die asiel hebben aangevraagd in één van de andere lidstaten. Het alternatief is dat Nederland de lidstaten individueel benadert met, voor elke lidstaat afzonderlijk, een rechtshulpverzoek voor raadpleging van de nationale vingerafdrukkenbestanden om te bezien of de vingerafdrukken beschikbaar zijn. De voorwaarden voor toegang tot EURODAC zijn vrijwel identiek aan de voorwaarden voor de toegang tot het EU-visuminformatiesysteem door rechtshandhavende diensten in het Raadsbesluit 2008/633/JBZ, dat in 2008 door de Raad is aangenomen.

Het kabinet acht de waarborgen van persoonsgegevens die zijn opgenomen in het voorstel voldoende en in lijn met de waarborgen die in Nederland worden gehanteerd voor de raadpleging van vingerafdrukken van personen die in Nederland een verzoek tot asiel hebben ingediend, ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In Nederland biedt de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), die is gebaseerd is op de Europese privacyrichtlijn 1995/46/EG, de mogelijkheid tot raadpleging van vingerafdrukken van asielzoekers. Op grond van artikel 9, eerste lid, Wbp mogen persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. De gegevens van personen die een verzoek om asiel hebben ingediend zijn opgenomen met het oog op identificatie en de verdere uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. Artikel 43 Wbp formuleert een aantal uitzonderingen op dit vereiste van

verenigbaarheid van doeleinden. De verantwoordelijke kan artikel 9, eerste lid, Wbp buiten toepassing laten, voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten (artikel 43 sub b Wbp). Dit vergt een belangenafweging in het concrete geval, waarbij moet worden voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het gaat hier evenwel om uitzonderingen: artikel 43 dient restrictief te worden geïnterpreteerd en dus verbonden aan strikte voorwaarden. Als de vingerafdrukken van personen die een verzoek om asiel hebben ingediend worden vergeleken met vingerafdrukken die zijn aangetroffen op een plaats van een delict dan moet daar een aantoonbare reden of weloverwogen belang voor zijn. Het aanknopingspunt voor de vergelijking van vingerafdrukken vormt het gegeven dat naar aanleiding van een gepleegd misdrijf vingerafdrukken zijn aangetroffen die mogelijk in verband kunnen worden gebracht met vingerafdrukken van personen die bij de overheid reeds rechtmatig beschikbaar zijn. In de eerdergenoemde brief van 12 november 2007 aan de voorzitter van de Tweede Kamer is het beleid uitgewerkt. Het College van Procureurs-generaal heeft aanvullend een interne handleiding ontwikkeld. Dit beleid is kortweg dat de officier van justitie een verzoek tot een vergelijking van vingerafdrukken(spoor) met vingerafdrukken van vreemdelingen kan doen:

1. in concrete gevallen;
2. waarbij sprake is van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten;
3. de vingerafdruk geen treffer heeft opgeleverd in het criminele bestand; en
4. er een redelijk vermoeden is dat de verdachte een vreemdeling is (categorie I) of het onderzoek is doodgelopen en/of er onvoldoende zicht is op een snel resultaat waar dat wel geboden is (categorie II).

Voor Nederland is het belangrijk dat de waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens in de ontwerpverordening in lijn zijn met de waarborgen die in Nederland gelden en die op hun beurt voortvloeien uit de Europese regelgeving (Kaderbesluit dataproductie 2008/977/JBZ en de Privacyrichtlijn 1995/46/EG). Het voorstel van de Commissie kent verschillende waarborgen die zijn uitgewerkt in voorwaarden en beperkingen. Raadpleging van EURODAC, door middel van de vergelijking van vingerafdrukken, is alleen mogelijk indien:

1. de vingerafdruk geen treffer heeft opgeleverd in de nationale bestanden met vingerafdrukken (het criminele bestand en die van personen die asiel hebben aangevraagd) en het Europese criminele bestand (Prüm) (artikel 20, eerste lid), en:
2. de vergelijking noodzakelijk is voor het voorkomen, opsporen of onderzoeken van terroristische misdrijven of andere ernstige strafbare feiten (artikel 20, eerste lid, onderdeel a);
3. waarbij sprake is van een terroristisch misdrijf of ander ernstig strafbaar feit zoals gedefinieerd in artikelen 1 en 4 van Kaderbesluit Terroristische Misdrijven 2002/475/JBZ en artikel 2, tweede lid, van het Kaderbesluit Europees Aanhoudingsbevel 2002/584/JBZ (artikel 2, eerste lid, onderdeel k);

4. de vergelijking noodzakelijk is in een specifiek geval (artikel 20, eerste lid, onderdeel b).
In de overwegingen van de ontwerpverordening is aangegeven dat van een 'specifiek geval' in het bijzonder sprake is wanneer het verzoek voor vergelijking is verbonden aan een specifieke en concrete situatie of een specifiek en concreet gevaar dat verband houdt met een terroristisch of ander ernstig misdrijf, of met personen ten aanzien van wie er ernstige gronden zijn om aan te nemen dat zij terroristische of andere ernstige misdrijven zullen plegen of hebben gepleegd (overweging 26);
5. er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat het raadplegen van EURODAC zal bijdragen aan het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van het betreffende, specifieke terroristisch misdrijf of ander ernstig strafbaar feit (artikel 20, eerste lid, onderdeel c).

Verzoeken voor vingerafdrukvergelijking door Europol kunnen slechts plaatsvinden binnen het mandaat van Europol en voor zover mogelijk voor de uitvoering van zijn taak en ten behoeve van een specifieke analyse of een analyse van algemene of strategische aard (artikel 21, eerste lid).

Daarnaast zijn in het voorstel andere waarborgen opgenomen, onder meer:

- Een door de lidstaat aangewezen 'controlerende autoriteit' moet beoordelen of de omstandigheden van een specifiek geval voldoen aan de hierboven genoemde voorwaarden alvorens EURODAC wordt geraadpleegd. In Nederland is dit het openbaar ministerie.
- Beperking tot hit/no hit-systeem voor vingerafdrukken: het voorstel blijft beperkt tot de vergelijking van gegevens van EURODAC. EURODAC bestaat uitsluitend uit vingerafdrukken, geslacht en referentienummer. Er worden in het voorstel geen aanpassingen voorgesteld voor opslag van andere persoonsgegevens in EURODAC en daarmee blijft het opvragen van persoonsgegevens van de persoon die asiel heeft aangevraagd, zoals de naam, een nationale aangelegenheid en is daarvoor een rechtshulpverzoek vereist.
- Verbod op doorverstrekking aan derde landen: gegevens die lidstaten op grond van de verordening hebben verkregen uit EURODAC mogen niet worden doorverstrekt aan derde landen. De gegevens die zijn verkregen op grond van deze verordening kunnen dus niet in het land van oorsprong van de betreffende persoon terecht komen.
- De verkregen persoonsgegevens worden na een maand gewist, behoudens het gebruik in een lopend opsporingsonderzoek (artikel 33, vierde lid).
- De verwerking van de verkregen persoonsgegevens valt onder de reikwijdte van het eerdergenoemde kaderbesluit dataprotectie. Het toezicht op de rechtmatigheid van de gegevensverwerking wordt in Nederland uitgeoefend door het College bescherming persoonsgegevens.

Het kabinet acht deze waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens voldoende.

Fiche 3: mededeling hernieuwbare energie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Hernieuwbare energie: een grote speler in de Europese energiemarkt

Datum Commissiedocument

6 juni 2012

Nr. Commissiedocument

COM(2012) 271

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201696

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD (2012) 149

Behandelingstraject Raad

Energieraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

2. Essentie voorstel

Op 6 juni 2012 publiceerde de Commissie de mededeling hernieuwbare energie strategie (COM(2012) 271). Hiermee wordt invulling gegeven aan het in de EU Routekaart Energie (COM/2011/885) vastgelegde streven naar een groter aandeel duurzame energie in 2050. De mededeling laat zien dat de EU op dit moment op koers ligt om het 20% doel hernieuwbare energie in 2020 te behalen, maar dat voorkomen moet worden dat het aandeel na 2020 weer terugvalt.

Volgens de Commissie is het belangrijk dat kosten van hernieuwbare energietechnologieën verder worden teruggebracht, zodat hernieuwbare energie concurrerend wordt met conventionele energiebronnen. Uiteindelijk moet duurzame energie ook zonder financiële ondersteuning van overheden onderdeel worden van de energiemarkt. De huidige richtlijn legt bovendien een belangrijk accent op toepassing, implementatie en daarmee ook het aandeel hernieuwbare energie in de gebouwde omgeving.

De Commissie geeft aan dat ongewenste concurrentie tussen subsidiesystemen de ontwikkeling van hernieuwbare energie belemmert. De Commissie is van plan om best practice guidelines op te stellen en ervaringen uit te wisselen om de consistentie te bevorderen en fragmentatie in de interne markt tegen te gaan.

Verder is de Commissie voornemens de toepassing van flexibiliteitsmechanismen ten behoeve van handel tussen de lidstaten in hernieuwbare energie om de 20% doelstelling te behalen te gaan bevorderen. Via deze mechanismen kunnen lidstaten voldoen aan de nationale hernieuwbare doelstelling door gebruik te maken van hernieuwbare energie die is opgewekt in andere lidstaten en / of derde landen.

De Commissie spreekt haar zorg uit over de ontwikkeling van capaciteitsmarkten. In de toekomst is meer flexibiliteit nodig om schommelingen in het aanbod van hernieuwbare energie op te vangen. Nieuwe instrumenten moeten echter geen onnodige belemmeringen voor de ontwikkeling van de interne markt opleveren. De Commissie benadrukt het belang van goede en adequate infrastructuur.

In de mededeling besteedt de Commissie ook aandacht aan het vergroten van draagvlak van hernieuwbare energie. Gebrekkige publieke acceptatie leidt tot vertragingen en ondermijnt uiteindelijk het realiseren van beleidsdoelen. Volgens de Commissie is de oplossing te vinden in het verbeteren van vergunningverleningsprocedures en in het consumenten zelf verantwoordelijk te maken, bijvoorbeeld door middel van zelflevering.

Ten aanzien van innovatie kondigt de Commissie een mededeling aan die in 2013 zal verschijnen over het energie technologiebeleid. De mededeling zal in lijn zijn met de prioriteiten die zijn geïdentificeerd in de mededeling Horizon 2020. De Commissie meldt dat zij op korte termijn komt met rapporten en voorstellen om het EU duurzaamheidsraamwerk, inclusief het toepassen van bio-energie na 2020, verder te ontwikkelen.

Tot slot stelt de Commissie dat ook na 2020 een ondersteunend beleidsraamwerk nodig is om robuuste groei van hernieuwbare energie te bevorderen. Specifieke mijlpalen voor hernieuwbare energie kunnen echter pas worden ontworpen na reflectie op klimaatbeleid na 2020, de mate van consumptie op de Europese energiemarkten en de verwachte energie diversiteit en technologische innovatie in 2020.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, evenals de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Op basis van artikel 4 lid 2 sub i VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het gebied van energie. Nederland kan zich vinden in deze bevoegdheid.

Subsidiariteit: de grondhouding t.a.v. de subsidiariteit is positief. Voor lange termijn energiebeleid is een gemeenschappelijke aanpak vereist, inclusief overkoepelende technische modelanalyses en een Europees beleidsraamwerk waarmee schaalvoordelen kunnen worden behaald en een efficiënter beleid kan worden vormgegeven. Bij de uitwerking van een dergelijk beleid moet wel worden gewaakt voor een te ingrijpende rol van de Europese Unie. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op subsidiariteit.

Proportionaliteit: de grondhouding t.a.v. de proportionaliteit is positief. De strekking van de mededeling gaat niet verder dan noodzakelijk is. Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland afzonderlijk worden beoordeeld op proportionaliteit.

Financiële gevolgen: Toekomstige voorstellen die zullen voortvloeien uit deze mededeling zullen door Nederland worden beoordeeld op financiële implicaties voor de EU begroting, de rijksoverheid en mede-overheden, voor bedrijfsleven en burger. Indien er sprake is van kosten voor Nederland, dan zullen budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. In geval van budgettaire gevolgen voor de EU-begroting t/m 2013, is Nederland van mening is dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. In geval van budgettaire gevolgen voor de EU na 2013, zullen de financiële aspecten van dit voorstel integraal onderdeel uitmaken van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader.

(MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over hernieuwbare energie niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van de hernieuwbare energie strategie zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland heeft met interesse kennis genomen van deze mededeling. De voorstellen van de Commissie zijn in lijn met het Nederlandse standpunt. Nederland vindt het belangrijk dat hernieuwbare energie concurrerend wordt met fossiele energie, dat er één Europese markt komt voor hernieuwbare energie, dat toetredingsbarrières worden geslecht en dat wordt ingezet op een goede en adequate infrastructuur zodat ook hernieuwbare energie bijdraagt aan het vergroten van de leverings- en voorzieningszekerheid en dat er ook wordt gekeken op welke wijze na 2020 een verdere door groei van hernieuwbare energie kan plaatsvinden.

Nederland streeft naar een vernieuwde Europese beleidsmix voor klimaat en energie na 2020 waarbij vereenvoudiging, minder stapeling van doelen (kosteneffectiviteit) en het stimuleren van innovatie centraal staan. Nederland zet in op een voorwaardelijke broeikasgasreductiedoelstelling van 40% voor 2030, waarbij de uiteindelijke hoogte afhankelijk is van het niveau van mondiale actie en een adequate waarborging van de concurrentiepositie van het Europese bedrijfsleven. Nederland ziet een goed functionerend ETS als hoeksteen van een marktgerichte en kosteneffectieve decarbonisatie-aanpak in het Europees klimaat- en energiebeleid. Met betrekking tot hernieuwbare energie steunt Nederland de Commissie bij het ontwikkelen van een raamwerk (meer Europese samenwerking en passende harmonisatie) hiervoor. Nederland acht het van belang dat terughoudend wordt omgegaan met diverse afgeleide Europese doelen voor 2030 opdat een zo efficiënt en kosteneffectief mogelijk beleid kan worden vormgegeven.

Nederland vindt het belangrijk dat hernieuwbare energie zo snel en zo goedkoop mogelijk concurrerend wordt met fossiele energie. Vooralsnog is dat niet het geval. Hernieuwbare energie moet een normaal onderdeel worden van de interne energiemarkt. Momenteel laten bedrijven bij hun investeringsbeslissingen het stimuleringsregime van een bepaald land meewegen. Dit leidt tot een ongewenste situatie waarin landen elkaar beconcurreren in het verleiden van bedrijven om te investeren in hernieuwbare energie in hun land en zo hun nationale doelstellingen te realiseren. Nederland acht deze situatie van 'subsidieconcurrentie' tussen lidstaten zeer onwenselijk. De extra kosten zijn voor rekening van de consument en / of de belastingbetaler. Overigens is het Nederlandse stimuleringsregime (SDE+) niet gevoelig voor subsidieconcurrentie door juist technologieën met de laagste subsidiebehoeften te bevoordelen. Daarnaast leidt uitsluitend nationaal beleid ertoe dat er geen gebruik wordt gemaakt van de comparatieve voordelen van lidstaten. Daarom pleit Nederland voor verdere integratie van de Europese energiemarkt, inclusief de markt voor hernieuwbare energie. Nederland vindt het wenselijk stimulering van hernieuwbare energie vanuit een Europees perspectief te bezien. Ontwikkeling van hernieuwbare energie kan niet los worden gezien van een goed werkende markt voor CO₂.

Nederland onderschrijft het belang van het bevorderen van de toepassing van flexibiliteitsmechanisme om de 20% doelstelling voor 2020 te behalen. Zodoende kunnen lidstaten voordeel halen uit elkaars comparatieve voordelen. Vanuit technisch en economisch perspectief is het logisch dat windenergie wordt toegepast op plekken waar het veel en constant waait, zonne-energie op plekken met veel zonuren, et cetera. De meeste lidstaten zijn nog niet actief bezig met het opzetten van samenwerkingsverbanden. Nederland pleit voor het uitwerken van meer pilotprojecten tussen of in samenwerking met verschillende lidstaten.

Nederland deelt de zorg van de Commissie over de ontwikkeling van capaciteitsmarkten. Nieuwe instrumenten moeten geen onnodige belemmeringen voor de ontwikkeling van de interne markt opleveren. Dergelijke mechanismen dienen nadrukkelijk rekening te houden met grensoverschrijdende effecten, om zo optimaal gebruik te maken van de capaciteit in de regionale markt. In de toekomst zal er immers meer flexibiliteit nodig zijn om schommelingen in het aanbod van hernieuwbare energie op te vangen. Met name gasgestookte centrales kunnen hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

Voorts zal Nederland de Commissie vragen om de toepassing van duurzame energie, bijvoorbeeld in de gebouwde omgeving, te combineren met de inzet van energiebesparing, aangezien dit een eerste stap is in het reduceren van de inzet van fossiele energie. Hoe lager de vraag, hoe beter de duurzame energie ruimtelijk is in te passen. Bovendien wordt de toepassing van duurzame energie in de gebouwde omgeving (nieuwbouw) met de verdergaande energieprestatiecoëfficiënt aanscherping vanzelfsprekender.

Wat betreft de mededeling die de Commissie heeft aangekondigd over het energietechnologie beleid vindt Nederland het belangrijk dat deze aansluit bij het Nederlandse topsectorenbeleid. In dit beleid krijgen bedrijven de ruimte om te ondernemen, te investeren, te innoveren en te exporteren. Tegelijkertijd wordt ingezet op onder andere het verminderen en vereenvoudigen van regels, het verruimen van de toegang tot bedrijfsfinanciering en het beter benutten van de kennisinfrastructuur door het bedrijfsleven. Nederland zal de Commissie vragen in ieder geval in te zetten op innovaties op het gebied van zonne-energie, energie uit biomassa, integratie met de biobased economy, wind op zee, slimme netten, groen gas en gas als transitiebrandstof.

Positief is dat de Europese Commissie voorstellen wil presenteren om het Europese duurzaamheidsraamwerk voor biomassa voor energie verder te completeren en de wijze waarop ook na 2020 biomassa op de meest optimale wijze kan worden ingezet waarbij rekening wordt gehouden met energie, klimaat en duurzaamheidsambities. Momenteel schrijft de richtlijn hernieuwbare energie alleen duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa voor. Nederland vindt het van belang dat ook indirecte veranderingen van land (ILUC) door de productie van biobrandstoffen als duurzaamheidseis spoedig wordt uitgewerkt in een voorstel van de Europese Commissie, zodat ILUC op Europese schaal wordt meegenomen in de duurzaamheidsbeoordeling. Verder is Nederland

voorzitter van het zo spoedig mogelijk opstellen van wettelijke Europees geharmoniseerde duurzaamheidscriteria voor ook vaste en gasvormige biomassa. Nederland zal een voorstel van de Europese Commissie hiertoe op korte termijn verwelkomen. Hierna dienen deze criteria naar alle biobased- en voedseltoepassingen te worden verbreed. Wil Europa aan de doelstelling van hernieuwbare energie voor 2020 op een duurzame wijze voldoen (waarbij momenteel de helft van alle hernieuwbare energie voor de EU in 2020 uit biomassa komt), dient er een alomvattend Europees duurzaamheidsraamwerk te komen. Nederland vindt dat de algehele beschikbaarheid van biomassa hierin ook een rol moet spelen.

Nederland onderschrijft de noodzaak om de komende jaren duidelijkheid te scheppen over het Europese beleid ten aanzien van hernieuwbare energie, om de investeringszekerheid van het bedrijfsleven te vergroten. Besluitvorming over post 2020 beleid vergt een grondige analyse en (tussen)evaluatie op de meer integrale aspecten van het 2020-pakket. Er dient een tijdschema voor periodieke integrale evaluatie van het energiebeleid – op de hoofddoelen en de effectiviteit van hun instrumenten – te komen. Het is daarom van belang dat conform de conclusies van het Deense voorzitterschap inzake de Routekaart Energie (d.d. 15 juni 2012) tijdig een beleidskader voor 2030 wordt voorgesteld, op basis van een voortgaande analyse van het 2020 klimaat- en energiepakket (inclusief de interactie tussen klimaat- en energiedoelen en nationale subsidiesystemen) waarbij wordt gekeken naar economische indicatoren en andere criteria (vereenvoudiging, kosteneffectiviteit, duurzaamheid en het stimuleren van innovatie). Ook moet de mondiale context nadrukkelijk worden meegenomen bij de analyse van het beleid. Deze analyse wordt meegenomen in de voorstellen van de Commissie over het post 2020 beleid. Nederland zal ook de eigen kennisinstellingen als PBL, ECN en CBS inzetten bij het uitvoeren van analyses en voorstellen.

De doelstellingen voor broeikasgasreductie, hernieuwbare energie en energiebesparing, soms zelfs gespecificeerd naar lidstaatniveau, verdienen verbetering en vereenvoudiging. Voor Nederland staat een Europese reductiedoelstelling centraal en is daarom geen voorstander van afzonderlijke verplichte nationale doelstellingen voor hernieuwbare energie en energiebesparing. Een eventueel hernieuwbaar energiedoel van de EU na 2020 moet deze uitgangspunten respecteren en complementair zijn aan het klimaatdoel (broeikasgasreductie).

Tot slot zal Nederland in het kader van de modernisering van het staatssteunbeleid aandacht vragen voor het wegnemen van belemmeringen voor lidstaten om staatssteunregelingen snel te kunnen aanpassen opdat deze kosteneffectiever worden. In de gevallen waar staatssteun het juiste instrument is, moeten staatssteunprocedures geen onnodige bottleneck zijn om de nodige wijzigingen door te voeren. De consultatie over de modernisering van het staatssteunbeleid is later dit jaar voorzien.

I

Fiche 4: mededeling vangstmogelijkheden 2013

1. Algemene gegevens

Mededeling van de Commissie betreffende raadpleging over de vangstmogelijkheden voor 2013

Datum Commissiedocument

7 juni 2012

Nr. Commissiedocument

COM (2012) 278

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201698

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

n.v.t.

Behandelingstraject Raad

Landbouw en Visserijraad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

2. Essentie voorstel

Sinds 2006 presenteert de Europese Commissie rond de zomer een mededeling over de werkwijze waarop de totaal toegestane vangstmogelijkheden (TACs - total allowable catch - en quota) en visserijinspanningniveau (maximum aantal zeedagen) voor het daaropvolgende jaar worden vastgesteld. De onderhavige mededeling schetst wat de stand is van de bestanden in gemeenschapswateren, met welke generieke spelregels de vangstmogelijkheden voor 2013 en verder zullen worden vastgesteld en stelt de agenda voor het komende najaar vast. In het Commissievoorstel komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- De staat van de bestanden. Een aanzienlijk deel van de bestanden is nog overbevist. Van de bestanden waarover voldoende gegevens zijn wordt geconstateerd dat het aantal overbeviste bestanden in het Noordoost Atlantisch gebied wederom is gedaald, van 94% in 2004 naar 47% in 2011. Het aantal bestanden dat volgens MSY¹ wordt geëxploiteerd is wederom toegenomen. Voor de Noordzee betreft het onder andere de voor Nederland belangrijke schol en haring. Het aantal bestanden waar de internationale wetenschappers over adviseren om onmiddellijk te stoppen met vissen blijft weliswaar hoog, maar is gedaald van 20 (2007) tot 8

¹ Maximaal Duurzame Opbrengst (*Maximum Sustainable Yield*)

(2012). De Commissie wil de overbevissing oplossen met reducties in de vangstmogelijkheden en visserij-inspanning via onder meer lange termijn plannen, zowel binnen de EU als in akkoorden met derde landen. Nog immer is van een groot aantal beheerde bestanden de status onbekend. De Commissie herinnert de lidstaten aan een gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie (december 2011) om voor een aantal soorten extra informatie te verzamelen. Daar hoort ook de Noordzee horsmakreel bij.

- **Aanpak:**
 - de visserij-inspanning is in een aantal gebieden afgenomen, waaronder de Noordzee, maar maatregelen in andere gebieden, zoals de Centrale Oostzee en het Westelijke Kanaal voor de beperking van de zeedagen hebben nog geen vruchten afgeworpen. In 2012 wil de Commissie de door de EU toegepaste regelingen herzien, maar geeft nog niet aan hoe.
 - Voor bestanden waarvoor meerjarenplannen bestaan moeten deze voor het vaststellen van de TACs worden gevolgd. Als deze er niet zijn, dient de MSY-benadering te worden gevolgd. De Commissie wil in de komende twee jaren stapsgewijs trachten MSY-niveaus te behalen. Als ICES² slechts een kwalitatieve analyse heeft kunnen doen en op grond daarvan een (kwalitatief) advies geeft, wordt dat gevolgd. Als er helemaal geen advies is, wordt het voorzorgsprincipe toegepast, dat wil zeggen de TACs terughoudend vastgesteld, rekening houdend met historische vangsten.
 - Voor bestanden die nog niet gereguleerd worden, zoals zeebaars en mul, wil de Commissie nu TACs en quota introduceren. Biologen constateren dat de totale vangsten van zeebaars sterk zijn toegenomen de laatste jaren, maar dat er steeds meer inspanning in gestoken moet worden. Het advies luidt dan ook om de vangsten niet toe te laten nemen.
 - De Commissie wil verder de lidstaten aanmoedigen om apart over geassocieerde bestanden te rapporteren met oog op een eventuele opsplitsing van de gezamenlijke TACs. De Commissie herinnert de lidstaten aan een gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie (december 2011) om voor een aantal soorten extra informatie te verzamelen. Daar hoort ook de Noordzee horsmakreel bij.
- De agenda voor het tweede semester. De Commissie wil de besluitvorming over de vangstmogelijkheden van diepzee-soorten voor 2013 en 2014 reeds in het najaar presenteren. Ook dit jaar wil de Commissie de besluitvorming over autonome Europese bestanden scheiden van de besluitvorming over bestanden die onderdeel zijn van onderhandelingen met derde landen. De bestanden die onderdeel zijn van de onderhandelingen met derde landen als Faeröer en Noorwegen zouden dan in december worden vastgesteld.

² Internationale Raad voor Onderzoek der Zee (*Intern.Council for the Exploration of the Sea*)

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie stelt een groot aantal mogelijke acties voor, waarbij de lidstaten voldoende mogelijkheden voor inbreng wordt geboden in de onderhandelingen. De Commissie kondigt de volgende acties aan:

- vaststellen van de vangstmogelijkheden (TAC's) voor 2013. Die van de Oostzee in de Landbouw en Visserijraad van oktober, de Zwarte Zee en overige gebieden in de Raad van december. De Europese autonome bestanden zouden in november aan de orde komen;
- vaststellen van de visserij inspanning op basis van meerjarenplannen, zoals de reeds vastgestelde plannen voor kabeljauw, schol en tong;
- nieuwe lange termijn plannen volgens de "multi species", en/of gemengde visserij benaderingen, onder andere voor de West-Britse wateren.

Bevoegdheidsvaststelling:

Op grond van artikel 3 VWEU is de Unie exclusief bevoegd op het gebied van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Subsidiariteit:

Het subsidiariteitoordeel is niet van toepassing op de aangekondigde acties, aangezien het visserijbeleid een exclusieve bevoegdheid betreft van de EU.

Proportionaliteit:

Voor zover de proportionaliteit beoordeeld kan worden, is het Nederlandse oordeel in beginsel positief. De Commissie stelt een groot aantal mogelijke acties voor, waarbij voldoende ruimte aan de lidstaten wordt overgelaten. Middels het opstellen van onder meer meerjarenplannen kan het doel om de bestanden te herstellen, worden bereikt. De proportionaliteit kan echter pas goed worden beoordeeld wanneer de Commissie eind dit jaar met concrete voorstellen komt.

Financiële gevolgen:

Deze mededeling zal naar verwachting geen financiële consequenties hebben voor de nationale begrotingen van lidstaten. Zouden er onverwacht wel gevolgen zijn voor de rijksbegroting worden deze ingepast op de EL&I begroting, conform de regels budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland verwelkomt de bespreking van deze mededeling in de Raad. Deze laat zien dat het ingezette beleid zijn vruchten afwerpt. Er is echter nog steeds reden tot zorg. Verdere reductie van sommige vangstmogelijkheden is noodzakelijk, met het oog op het bereiken van duurzaamheid op lange termijn als voorwaarde voor een gezonde sector. Nederland steunt de aanpak via meerjarenplannen en kan instemmen met de bespreking van voorstellen voor nieuwe plannen of, waar nodig, de aanpassing van bestaande plannen. Momenteel zijn voorbereidingen gaande voor de overstap van meerjarenplannen voor één soort naar meerdere soorten. Nederland steunt ook de aanpak van de Commissie om voor overige bestanden MSY en de voorzorgsbenadering als uitgangspunt te nemen, met inachtneming van de adviezen van de biologen van ICES, van de Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) en de Regionale Adviesraden. De in de Raad van juni 2012 overeengekomen algemene benadering ten aanzien van MSY is voor Nederland het uitgangspunt. Dat wil zeggen, daar waar MSY niveaus goed zijn onderbouwd dienen ze gevolgd te worden. Het kabinet beraadt zich nog over het voorstel om TACs voor sommige ongereguleerde soorten zoals de zeebaars in te stellen, omdat nu nog niet duidelijk is of dat de meest geëigende methode is om het bestand te beheren. Nederland steunt het voorstel van de Commissie om over de geassocieerde bestanden apart te rapporteren, maar of het opportuun is om de gezamenlijke TACs in de toekomst te splitsen moet te zijner tijd op basis van de dan beschikbare informatie besloten worden. Nederland verwelkomt een discussie over herziening van de zeedagenregelingen. In dat kader is het teleurstellend dat de Commissie geen voorstel voor de tweede fase van het Noordzeeschol- en tongplan aankondigt en zal hierover het gesprek aangaan met de Commissie. Tot slot is het kabinet geen voorstander van splitsing van de besluitvorming over de TAC- en quotaverordening. Vorig jaar bemoeilijkte dit de besluitvorming in de Raad én de uitvoering.

Fiche 5: mededeling EU strategie uitroeiing mensenhandel 2012-2016

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016.

Datum Commissiedocument

19 juni 2012

Nr. Commissiedocument

COM (2012) 286

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201735

Nr. Impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet van toepassing.

Behandelingstraject Raad

Deze mededeling wordt behandeld in de JBZ-Raad.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie.

2. Essentie voorstel

In EU-verband bestaan reeds meerdere initiatieven die een bijdrage leveren aan de bestrijding van mensenhandel, zoals de richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers ervan (PbEU L 101, 15 april 2011), de Interne Veiligheidsstrategie (COM(2010) 673 definitief) en het Actiegericht document over het versterken van de externe dimensie van de EU met betrekking tot de bestrijding van de mensenhandel (11450/5/09 REV 5, 19 november 2009). De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016 heeft daarom tot doel om een samenhangend raamwerk te bieden voor zowel bestaande als nieuw geplande initiatieven. De Commissie benoemt in deze strategie 5 prioriteiten: 1) slachtoffers van mensenhandel herkennen, beschermen en bijstaan, 2) meer doen om mensenhandel te voorkomen, 3) mensenhandelaars actiever vervolgen, 4) de coördinatie en

samenwerking tussen de belangrijkste betrokken partijen verbeteren en zorgen voor een coherent beleid en 5) meer inzicht verwerven in en effectiever reageren op nieuwe problemen op het gebied van mensenhandel in welke vorm dan ook. Per prioriteit worden concrete maatregelen aangegeven, die bedoeld zijn om de implementatie van de EU-mensenhandelrichtlijn te ondersteunen en om het werk van regeringen, internationale organisaties en maatschappelijke organisaties in de EU en derde landen aan te vullen. De Commissie zet daarbij in op multidisciplinair, samenhangend beleid waarbij een meer gevarieerde groep actoren betrokken zal worden dan tot nu toe het geval was. De maatregelen betreffen activiteiten zoals het ontwikkelen van handleidingen of richtsnoeren, het doen van onderzoek naar bepaalde aspecten van mensenhandel of naar de resultaten van afgeronde projecten en het opzetten van gremia om actoren bij elkaar te brengen; de mededeling bevat geen plannen voor nieuwe wet- of regelgeving. De EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel zal toezicht houden op de implementatie van de strategie.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Op grond van artikelen 83 (bijzonder zware criminaliteit), 84 (misdadpreventie) en 85 (Eurojust) VWEU is de EU bevoegd om op te treden. De mededeling bevat geen plannen voor nieuwe wet- of regelgeving. Mocht die er later toch uit voortvloeien, dan zal Nederland een nader oordeel geven over de bevoegdheidsvaststelling. Op basis van artikel 4 lid 2 sub j VWEU is er een gedeelde bevoegdheid voor de EU en lidstaten om op te treden op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht.

Het oordeel over subsidiariteit luidt positief. Mensenhandel is een zeer lucratieve vorm van criminaliteit waar wereldwijd miljoenen mensen het slachtoffer van worden. De mensenrechten van deze slachtoffers worden daarbij op ernstige wijze geschonden. Alle lidstaten worden door mensenhandel geraakt. Mensenhandel is vaak grensoverschrijdend en slachtoffers kunnen zowel afkomstig zijn uit eigen land, uit andere EU-lidstaten als uit derde landen. Europees optreden bij de bestrijding heeft derhalve toegevoegde waarde. Zoals de Commissie zelf ook aangeeft, ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de bestrijding van mensenhandel bij de lidstaten. Nederland werkt bilateraal ook nauw samen met de belangrijkste herkomstlanden van slachtoffers. De Commissie kan een belangrijke rol spelen in het stimuleren van de coördinatie van het mensenhandelbeleid op EU-niveau. Het kabinet is voorstander van coördinatie op EU-niveau.

Het oordeel over proportionaliteit is positief. De door de Europese Commissie aangekondigde maatregelen zijn niet bindend voor lidstaten en staan in goede verhouding tot de doelstelling van de maatregelen. Het laat lidstaten vrij in de keuze of zij invulling willen geven aan deze maatregelen.

De financiële gevolgen zullen naar verwachting beperkt zijn en vooral de EU-begroting raken. Het betreft dan kosten voor de onderzoeken, projecten en bijeenkomsten die de Commissie wil opzetten. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Voor zover er financiële aspecten zijn verbonden aan deze mededeling voor 2014 en verdere jaren, zullen deze integraal onderdeel uitmaken van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de mededeling niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van de mededeling zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

Als er kosten voor Nederland voortvloeien uit de mededeling, zullen deze liggen in de sfeer van extra administratieve lasten voor de rijksoverheid. Nederland dient namelijk gegevens aan te leveren bij de Europese Commissie over (slachtoffers van) mensenhandel. Vrijwel alle andere maatregelen die gericht zijn op de lidstaten, zoals multidisciplinaire rechtshandhavingsteams op het gebied van mensenhandel, gemeenschappelijke onderzoeksteams met andere lidstaten of verstrekking van informatie aan slachtoffers over hun rechten, zijn al staande praktijk in Nederland of in ontwikkeling. Omdat het niet-bindende maatregelen betreft, behoudt Nederland de vrijheid om te bepalen of het financiële middelen wil inzetten. Eventuele financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland is positief over de prioriteiten die de Commissie stelt en de maatregelen die daarbij genoemd worden. De onderwerpen die Nederland bij de Commissie had aangedragen als input voor de mededeling, zoals het stimuleren van multidisciplinaire samenwerking, aandacht voor mensenhandel voor arbeidsuitbuiting, preventieve maatregelen gericht op bijzonder kwetsbare groepen en het verbeteren van operationele samenwerking, maken alle onderdeel uit van de mededeling. De mededeling sluit daarmee goed aan op het Nederlandse beleid.

Veel van de genoemde maatregelen zijn al onderdeel van het Nederlandse beleid. Het Nederlandse beleid is multidisciplinair, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de samenstelling van de Task Force Mensenhandel. Nederland beschikt ook reeds over een multidisciplinair rechtshandhavingsteam op het gebied van mensenhandel, in de vorm van het Expertisecentrum Mensenhandel Mensensmokkel, waarin politie, marechaussee, IND en Inspectie SZW samenwerken. Nederland zou wel graag gezien hebben dat in de mededeling expliciet aandacht zou zijn besteed aan de rol die gemeentes kunnen spelen bij het voorkomen en bestrijden van mensenhandel. Het stimuleren van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit is een prioriteit van het Nederlandse EU-beleid. Deze aanpak komt

onvoldoende aan bod in de mededeling. De oprichting van een Europese bedrijfscoalitie tegen mensenhandel en van een EU-platform voor maatschappelijke organisaties en dienstverleners die zich met slachtoffers bezighouden vormt een welkome aanvulling op de samenwerking en coördinatie op Europees niveau.

Ook de maatregelen met betrekking tot slachtoffers passen goed bij het Nederlandse beleid. Zo wordt aangegeven dat slachtoffers zorg en hulp op maat moeten krijgen. Daartoe zal in Nederland binnen de categorale opvang psycho-sociale diagnostiek worden gehanteerd. Nederland neemt met nog vier andere lidstaten deel aan een Frans project om gemeenschappelijke richtlijnen voor de identificatie van slachtoffers op te stellen. De NGO Comensha werkt aan een folder om slachtoffers van mensenhandel over hun rechten te informeren. In Nederland worden met enige regelmaat bewustwordingscampagnes gehouden. Er is ook aandacht voor kwetsbare groepen, bijvoorbeeld via het programma «Aanpak uitbuiting (Roma) kinderen», dat onder andere tot doel heeft Roma kinderen te behoeden voor exploitatie, en binnen de Rijksbrede Aanpak Loverboyproblematiek.

Financiële opsporing vormt een belangrijk onderdeel van de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel. Nederland heeft al verschillende keren gemeenschappelijke onderzoeksteams opgezet met andere lidstaten ten behoeve van mensenhandelonderzoeken. Er wordt veel aandacht besteed aan training voor professionals die met slachtoffers van mensenhandel in aanraking (kunnen) komen. De Nationaal Rapporteur Mensenhandel verzamelt gedetailleerde gegevens over de bestrijding van mensenhandel in Nederland. Recruitering van slachtoffers via het internet heeft de aandacht van de politie. Nederland kan zich er dan ook goed in vinden dat aan al deze aspecten aandacht wordt besteed in de mededeling.

Nederland is tenslotte zeer tevreden over het feit dat de Commissie aangeeft voor het verzamelen van gegevens zoveel mogelijk gebruik te willen maken van bestaande monitoringsmechanismes, zoals dat behorende bij het mensenhanderverdrag van de Raad van Europa, om te voorkomen dat lidstaten herhaaldelijk over dezelfde onderwerpen moeten rapporteren en daardoor met extra administratieve lasten worden geconfronteerd.

Fiche 6: mededeling ultraperifere regio's van de Europese Unie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie; "De ultraperifere regio's van de Europese Unie: naar een samenwerkingsverband voor slimme, duurzame en inclusieve groei"

Datum Commissiedocument

20 juni 2012

Nr. Commissiedocument

COM (2012) 287

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201746

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

N.v.t.

Behandelingstraject Raad

Mededeling wordt gepresenteerd in de Raad Algemene Zaken.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

2. Essentie voorstel

Deze mededeling vormt een actualisering van het beleid ten aanzien van de ultraperifere gebieden (UPG)¹, in het licht van de Europa 2020-strategie. De herziene strategie heeft als doelstelling de UPG in te bedden in de vele activiteiten die de uitvoering van Europa 2020 ondersteunen, rekening houdend met de bijzondere kenmerken en beperkingen van de UPG. Hierbij gaat de aandacht uit naar het creëren van werkgelegenheid en groei en naar een geïntegreerde benadering van klimaatinitiatieven. De strategie is gebaseerd op het unieke belang van UPG voor de EU (zoals de geostrategische ligging en de vele economische mogelijkheden). Prioriteiten vormen verbeterde

¹ Volgens de artikelen 349 en 355, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), kent de EU momenteel acht "perifere regio's": de vier Franse overzeese departementen en regio's (Guadeloupe, Frans Guyana, Martinique en Réunion) en één overzeese gemeenschap (Saint Martin); de twee Portugese autonome regio's (de Azoren en Madeira); één Spaanse autonome gemeenschap (de Canarische Eilanden).

markttoegang, verbeterd concurrentievermogen, versterkte regionale integratie, een versterkte sociale dimensie in UPG ontwikkeling en de integratie van klimaatactiviteiten. De Commissie benoemt mogelijke instrumenten ter ondersteuning van deze prioriteiten, maar onderstreept tegelijkertijd de verantwoordelijkheid van de UPG om van de voor hen bestaande mogelijkheden gebruik te maken. De Commissie benadrukt in de strategie het belang van regionale samenwerking, met onder meer de nabij gelegen landen en gebieden overzee (LGO's) van de Europese Unie en de ACS-landen, om zo de UPG beter te integreren in de regio.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten?

Op grond van artikel 355 lid 1 en artikel 349 VWEU heeft de Unie bevoegdheden ten aanzien van de UPG. Het oordeel over subsidiariteit en proportionaliteit is positief. De UPG vormen een integraal onderdeel van de Europese Unie, maar hun positie binnen de Europese Unie wordt onder meer bemoeilijkt door de geografische ligging van de eilanden. Ten einde de positie van de UPG in de regio te versterken en hun potentieel te kunnen benutten is actie op Europees niveau gewenst. De voorstellen van de Commissie zijn er op gericht om de rol van de eilanden binnen de EU en hun eigen regio's te vergroten, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de UPG. De uitwerking is in overeenstemming met het beoogde doel. De voorstellen bouwen voort op, en zijn niet uitgebreider dan, het reeds ontwikkeld beleid dat er op gericht is om de economische en sociale ontwikkeling van de gebieden te bevorderen.

De UPG komen in aanmerking voor dezelfde EU-programma's als lidstaten. In de mededeling wordt niet aangegeven of er extra kosten verbonden zijn aan de Commissievoornemens in deze mededeling. Nederland is van mening dat eventuele benodigde financiële middelen voor 2012 en 2013 gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Voor de jaren 2014-2020 maken de financiële aspecten van deze Commissiemededeling integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014-2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over deze mededeling niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het programma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen. Eventuele financiële gevolgen dienen te worden ingepast op de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het Koninkrijk der Nederlanden heeft geen gebieden die de Europees rechtelijke status van UPG hebben. De landen binnen het Koninkrijk en Caribisch Nederland hebben de status van LGO. Dat betekent dat zij geen onderdeel zijn van de Unie. Europees recht geldt er niet, met uitzondering van de burgerschapsrechten en de Europese regelgeving die expliciet voor LGO geldt. Ook na de staatkundige veranderingen (10 oktober 2010) is dit niet veranderd. Afgesproken is daarbij die status van LGO voorlopig te handhaven. Vijf jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe staatkundige verhoudingen in het Koninkrijk zal de relatie van de eilandgebieden met de Europese Unie en de wenselijkheid van de UPG-status opnieuw bezien worden.

Deze mededeling is daarom op dit moment slechts zijdelings van belang voor het Koninkrijk. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat niet uit het oog moet worden verloren dat de mogelijkheid bestaat dat op termijn (onderdelen van) de huidige landen binnen het Koninkrijk en Caribisch Nederland een UPG-status zullen willen verwerven. Aruba onderzoekt op dit moment de mogelijkheden. Daarom wil het Koninkrijk der Nederlanden op actieve wijze betrokken zijn bij de verdere ontwikkelingen met betrekking tot de UPG. Bovendien is Nederland van mening dat excellentie het uitgangspunt moet zijn bij de toekenning van onderzoekssubsidies binnen Horizon 2020. Er moet daarom voorkomen worden dat onderzoeksgelden worden gebruikt voor capacity building in UPG's. Voor dat doel zijn de cohesiefondsen de geëigende financieringsbron.

Voor Nederland zijn vooral de voorstellen belangrijk die beogen de samenwerking tussen UPG en LGOs te stimuleren. Nederland steunt deze voorstellen. Nederland zal er tegelijkertijd voor waken dat de versterking van de positie van de UPG niet ten koste gaat van de positie van LGO. Nederland zal de verdere uitwerking van de mededeling en de ontwikkeling van de UPG-status nauwlettend blijven volgen.