

Vergaderjaar 2024–2025

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3989**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening geleidelijke ingebruikneming EES

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
C.C.J. Veldkamp

## Fiche: Verordening geleidelijke ingebruikneming EES

### 1. Algemene gegevens

- a) Titel voorstel  
Regulation of the European Parliament and of the Council on a temporary derogation from certain provisions of Regulation (EU) 2017/2226 and Regulation (EU) 2016/339 as regards to a progressive start of operations of the Entry/Exit System.
- b) Datum ontvangst Commissiedocument  
4 december 2024
- c) Nr. Commissiedocument  
COM 2024/0315 (COD)
- d) EUR-Lex  
EUR-Lex - 52024PC0567 - EN - EUR-Lex
- e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing  
Niet opgesteld
- f) Behandelingstraject Raad  
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad)
- g) Eerstverantwoordelijk ministerie  
Ministerie van Asiel en Migratie in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) Rechtsbasis  
Artikel 77, lid 2 onder b) en d) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 87, lid 2, onder a), VWEU, en artikel 77, lid 2, onder b) en e) VWEU.
- i) Besluitvormingsprocedure Raad  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) Rol Europees Parlement  
Medebeslissing

### 2. Essentie voorstel

#### *a) Inhoud voorstel*

Op 4 december 2024 heeft de Europese Commissie (hierna Commissie) een voorstel gepubliceerd voor een progressieve start, middels een geleidelijke invoering, van het Europese in- en uitreisysteem (hierna EES). Het voorstel betreft een aanvullende verordening die voor een beperkte periode de geleidelijke ingebruikneming van het EES mogelijk maakt tot het moment waarop alle lidstaten het EES volledig in gebruik nemen, waarbij tijdelijk wordt afgeweken van sommige bepalingen van de huidige EES-verordening<sup>1</sup> en de Schengengrenscodes<sup>2</sup>.

Met de inwerkingtreding van het EES, als onderdeel van het slimme grenzenpakket<sup>3</sup>, wordt een cruciale stap gezet in de digitalisering van het grensbeheer binnen Europa die bijdraagt aan de verdere versterking van het geïntegreerde grensbeheer, zoals vastgesteld in de EES-verordening. Het EES registreert de inreis, en uitreis van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van Schengenlidstaten passeren voor kort verblijf. Het systeem slaat gegevens op, zoals naam, reisdocumenten, biometrische gegevens (vingerafdrukken en gezichtsopnamen), datum en plaats van in- en uitreis, en de toegestane verblijfsduur. Hierdoor wordt real-time

<sup>1</sup> Entry/Exit System (EES) Verordening (EU) 2017/2226.

<sup>2</sup> Schengen Grenscodes (SGC) Verordening (EU) 2016/399.

<sup>3</sup> Verschillende verordeningen in het zogeheten «Slimme Grenzen pakket» die gericht zijn op het optimaliseren van grenscontroleprocessen en de identificatie van reizigers. Het betreft het EES 2017/2226, ETIAS 2018/2040, VIS verordening. 767/2008, SIS verordening 2018/1862.

inzicht geboden in de reisgeschiedenis en verblijfsstatus, en kunnen identiteitsfraude en overschrijdingen van de verblijfsduur beter worden opgespoord. De huidige EES-verordening voorziet uitsluitend in een volledige ingebruikneming, waarbij alle lidstaten gelijktijdig en volledig beginnen met het registreren van onderdanen van derde landen. Het doel van dit aanvullende voorstel is om een juridische basis te leggen die een geleidelijke inwerkingtreding van het EES faciliteert via een progressieve start. De lidstaten kunnen de implementatie stapsgewijs uitvoeren. In uitzonderlijke gevallen, zoals bij technische problemen of piekperiodes van reizigers, kunnen zij voor een beperkte periode het proces effectief beheren door (gedeeltelijke of gehele) opschorting van de registratie in het EES.

De progressieve start biedt lidstaten, voor een periode van 180 dagen, de flexibiliteit om het EES te implementeren op basis van hun gereedheid, onder de voorwaarde dat zij voldoen aan de kwaliteitseisen van het systeem, met inbegrip van het gebruik van geavanceerde technologie voor het verzamelen van gegevens. Tijdens deze implementatiefase is er ruimte om technische en operationele verbeteringen door te voeren, wat de geleidelijke ingebruikname van het EES mogelijk maakt. Dit draagt bij aan een verbeterde informatiepositie van grenswachters en immigratie-ambtenaren, zelfs wanneer de geregistreerde gegevens tijdelijk nog niet volledig zijn als gevolg van de progressieve invoering. De progressieve start van het EES wordt, op zowel Europees als nationaal niveau vastgelegd in plannen van aanpak in de zogenoemde uitrolplannen. In de verordening is bepaald dat eu-LISA<sup>4</sup> 30 dagen na de inwerkingtreding van de aanvullende verordening haar uitrolplan moet indienen bij de Commissie. De uitrolplannen van de lidstaten moeten binnen 60 dagen na de inwerkingtreding van de aanvullende verordening worden aangeleverd.

De geleidelijke implementatie, middels een progressieve start van het EES verloopt in verschillende fases. In de eerste fase van 60 dagen wordt een minimum van 10% van de grensoverschrijdingen geregistreerd. In deze fase mogen de lidstaten afzien van het gebruik van de biometrische functionaliteiten van EES gegevens. Binnen 90 dagen moeten de lidstaten echter bij de helft van de grensovergangen gebruik maken van de biometrische functies van EES en minimaal 50% van de ingeschatte grensoverschrijdingen registreren. Na 150 dagen moeten de lidstaten bij alle grensdoorlaatposten de biometrische functionaliteiten gebruiken. Tot slot geldt dat tegen het einde van de uitrolperiode, 170 dagen na de inwerkingtreding van het systeem, het EES volledig in gebruik moet zijn genomen, dus met volledige registratie van zowel biometrische als biografische gegevens. Daarnaast blijft op basis van de huidige EES-verordening blijft aanvullend de overgangsperiode in stand. Deze periode omvat de eerste 60 dagen na de progressieve startperiode. Tijdens deze periode kunnen lidstaten overgaan op een volledige of gedeeltelijke opschorting van het systeem als uitzonderlijke omstandigheden zich voordoen, zoals het uitvallen van het centrale of nationale systeem of lange wachttijden aan grensposten. Deze opschorting houdt in dat alle reizigers worden geregistreerd, maar zonder het gebruik van biometrische gegevens, en mag maximaal 6 uur duren. De overgangsperiode kan nog eens met 60 dagen worden verlengd.

Gedurende de progressieve start gelden een aantal afwijkende regels. Zo hoeft de functionaliteit die onderdanen van derde landen in staat stelt de exacte duur van hun toegestane verblijf te verifiëren, niet beschikbaar te

---

<sup>4</sup> European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice

zijn. Ook worden gedurende de progressieve start in- en uitreisstempels aangebracht in de reisdocumenten van de betreffende onderdanen van derde landen, zoals momenteel verplicht is en zijn er regels opgenomen over op welke gegevens bevoegde nationale autoriteiten beslissingen dienen te baseren. Vanaf de 90e dag na de volledige inwerkingtreding van het systeem kunnen vervoerders het EES in gebruik nemen. Gedurende de progressieve start blijven vervoerders verantwoordelijk voor het controleren van stempels in reisdocumenten om de toegestane verblijfsduur te verifiëren.

Het EES is een fundamenteel onderdeel van de interoperabiliteitsstructuur, die voorziet in onderlinge communicatie tussen alle grens- en veiligheidsinformatiesystemen, waaronder het Visum Informatiesysteem (VIS) en het toekomstige Europees Systeem voor Reisinformatie en Autorisatie (ETIAS). Het onderhavige voorstel brengt geen wijziging aan de oorspronkelijke interoperabiliteitsdoelstelling. Het blijft met deze nieuwe verordening noodzakelijk dat alle lidstaten hun gereedheid melden voorafgaand aan de inwerkingtreding van het EES.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Het voorstel beoogt een beperkte en tijdelijke afwijking van de EES-verordening en de Schengengrenscodes om een progressieve start van het EES te waarborgen. Gezien de doelstellingen van het voorstel zijn er geen alternatieve beleidsopties en is om die reden geen impact assessment opgesteld.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinet hecht waarde aan een effectief en efficiënt grensbeheer dat irreguliere migratie tegengaat, bonafide reizigers faciliteert en bijdraagt aan de veiligheid van Nederland en Europa<sup>5</sup>. Met de implementatie van het EES is meer zicht op derdelanders die de Unie in- en uitreizen, en het naleven van de termijn van verblijf in het Schengengebied. In lijn met het Regeerakkoord en de ambities, zoals vastgesteld in de Nederlandse Strategie voor geïntegreerd grensbeheer<sup>6</sup>, zet Nederland in op een effectieve en efficiënte implementatie van het EES. Nederland vindt het belangrijk dat bij de implementatie hiervan zorgvuldigheid wordt betracht ten aanzien van veiligheid en mobiliteit, zodat het systeem op een verantwoorde wijze operationeel wordt. Het kabinet zet in op diverse innovatieve middelen om informatie gestuurde grenscontroles te verbeteren. Innovatie speelt een belangrijke rol bij het optimaliseren van grensprocessen en het vergroten van de capaciteit in een wereld waar passagiersstromen toenemen en veiligheidsuitdagingen steeds complexer worden. Door slimme technologieën en systemen, zoals het EES, streeft het kabinet naar het waarborgen van zowel de efficiëntie als de veiligheid aan de grenzen.

Het voorstel van een geleidelijke implementatie van het EES sluit aan bij de Nederlandse inzet. Het kabinet hecht hierbij vooral belang aan een door eu-LISA beheerd stabiel centraal EES-systeem als voorwaarde voor implementatie van EES op nationaal niveau, voldoende tijd tussen de oplevering van dit centrale EES-systeem en de beoogde ingebruikname, en een progressieve start die minimaal zes maanden duurt. Het kabinet acht een effectieve en ordelijke implementatie van het EES essentieel,

<sup>5</sup> Regeerprogramma Kabinet Schoof, [www.open.overheid.nl](http://www.open.overheid.nl)

<sup>6</sup> Nederlandse Strategie voor Geïntegreerd Grensbeheer 2024–2029.

waarbij een geleidelijke implementatie mogelijk is en de grensprocessen, de algehele veiligheid en beveiliging gewaarborgd blijven. Daarnaast onderstreept het kabinet het belang van de implementatie van (nieuwe) Europese informatiesystemen op het gebied van grenzen en veiligheid, waaronder het EES.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet verwelkomt het voorstel, omdat de progressieve start lidstaten de ruimte biedt om het EES geleidelijk te implementeren en mogelijke operationele uitdagingen aan te pakken, terwijl het systeem uiteindelijk zijn rol zal vervullen in het versterken van de veiligheid van het Schengengebied en het faciliteren van bonafide reizigers. De progressieve start maakt integratie van het EES mogelijk op een manier die aansluit bij de nationale behoefte en capaciteit van de uitvoeringsorganisaties. In dit proces is een stabiel en goed functionerend centraal EES-systeem van essentieel belang. Het kabinet benadrukt dat zodra de stabiliteit van het centrale EES-systeem is vastgesteld, voldoende tijd moet worden ingeruimd voor nationale implementatieactiviteiten, zodat de overgang soepel verloopt, de noodzakelijke garanties voor de veiligheid en efficiëntie van de grensprocessen gewaarborgd blijven en de uitvoerbaarheid wordt gestimuleerd<sup>7</sup>. Het kabinet hecht om die reden tevens waarde aan een tijdige notificatie van de inwerkingtredingsdatum vanuit de Commissie.

Gelet op de technische complexiteit van het EES acht het kabinet het van belang dat de progressieve start realistisch en haalbaar is. Het voorstel hanteert momenteel verschillende fasen, te beginnen met een minimumregistratie van 10% van de geraamde grensoverschrijdingen op lidstaatsniveau gedurende de eerste 60 dagen na ingebruikname van het EES. De verordening stelt de lidstaten in de gelegenheid om de progressieve start van het EES op een of meerdere grensdoorlaatposten naar eigen keuze in gebruik te nemen. Volgens het kabinet is het wenselijk om een minimumpercentage te hanteren welke mogelijk lager is dan 10%, omdat deze omvang direct luchthaven Schiphol betreft, gezien het grote aantal reizigers dat via de luchthaven Schiphol het Schengengebied binnenkomt en verlaat. Het kabinet zal in de onderhandelingen inzetten op alternatieve mogelijkheden, zoals het toewerken naar 10% in de eerste fase.

Het kabinet benadrukt het belang van een zorgvuldige afweging van de uitvoeringsaspecten, op zowel nationaal als Europees niveau. Het voorstel voorziet niet in de mogelijkheid van uitstel of flexibiliteit met betrekking tot de (nog vast te stellen) data waarop de verschillende fasen van de implementatie ingaan. Het kabinet acht dit van belang, aangezien de uitvoering van de progressieve start afhankelijk is van de stabiliteit en beschikbaarheid van het centrale systeem, evenals de capaciteiten van de lidstaten om de nodige aanpassingen door te voeren. Gezien de technische en operationele uitdagingen die zich kunnen voordoen, is het kabinet er een voorstander van dat er ruimte is voor flexibiliteit in de planning, zodat lidstaten voldoende tijd hebben om zich voor te bereiden en om ervoor te zorgen dat het systeem op een robuuste en betrouwbare manier kan worden uitgerold. Het kabinet zal daarom tijdens de onderhandelingen inzetten op aanvullende flexibiliteit in de voorgestelde data.

---

<sup>7</sup> Antwoorden op Kamervragen over het Entry/Exit Systeem (EES), Antwoorden op Kamervragen over het Entry/Exit System (EES) | Rapport | Rijksoverheid.nl

Het kabinet zal erop inzetten dat het uitrolplan, dat door eu-LISA moet worden opgesteld, expliciet ingaat op de technische voorwaarden voor het finaliseren, stabiliseren en waarborgen van de prestaties en robuustheid van het centrale systeem en bijbehorende beheersorganisatie. Daarnaast zal het kabinet tijdens de onderhandelingen inzetten op een expliciete goedkeuring van de lidstaten en de Commissie ten aanzien van het uitrolplan van eu-LISA, bijvoorbeeld via de eu-LISA Management Board. Verder zal het kabinet erop inzetten dat de 60 dagen waarin de uitrolplannen door de lidstaten worden opgesteld pas van start zullen gaan nadat bovengenoemde goedkeuring heeft plaatsgevonden en er nationaal afdoende tijd is geweest om met de finale versie van het centrale systeem te testen. Het kabinet acht het van groot belang dat deze voorwaarden duidelijk worden gedefinieerd voordat verdere stappen in de uitrol worden ondernomen.

Het kabinet steunt het standpunt, dat tijdens de progressieve start van het EES, het noodzakelijk is om de bestaande paspoortstempelprocedure tijdelijk voort te zetten. Het kabinet benadrukt dat de grensautoriteiten, in lijn met de overgangperiode voor het EES, de stempelverplichtingen strikt naleven voor onderdanen van derde landen, zowel bij in- als uitreis. Deze verplichting is van groot belang voor de handhaving van toegangs- en verblijfsvoorwaarden binnen het Schengengebied.

Het kabinet zal tevens aandringen op een zorgvuldige controle van de gegevens in het EES en de stempels in het reisdocument door de betrokken uitvoeringsorganisaties, met het oog op het voorkomen van administratieve onduidelijkheden en discrepanties. In gevallen van ontbrekende registraties in het EES steunt het kabinet dat de stempels in het reisdocument leidend zijn. Het kabinet zal daarbij ruimte zoeken voor het uitvoeren van een opschoning van de data in het systeem na de progressieve start van EES. Het kabinet acht het van belang dat dit ook duidelijk wordt gedefinieerd in de aanvullende verordening. Dit zal in de toekomst onnodige EES-hits in het kader van interoperabiliteit voorkomen.

De publieksinformatiecampagne zoals vermeld in de verordening (EU) 2017/2226<sup>8</sup> ter begeleiding van de start van de inwerkingtreding van het EES zal een juiste weergave moeten zijn van de situatie op elke grensdoorlaatpost, zodat informatie tijdig en correct wordt verstrekt aan degenen die het betreft. Hierbij moet rekening worden gehouden met alle fases zoals vermeld in de voorgestelde verordening. Het kabinet zal erop aandringen dat de Commissie alle lidstaten optimaal ondersteunt in de publieksinformatiecampagne en de voorbereiding daarop, door het bestaande, centraal beschikbaar gestelde materiaal aan te passen of aan te vullen naar de toepasselijke situatie van de grensdoorlaatposten per lidstaat. Daarbij moet het voor elke lidstaat zo eenvoudig mogelijk zijn om grensdoorlaatpost specifieke informatie toe te voegen en gedurende de verschillende fases van de progressieve start te actualiseren. Voor een tijdige voorbereiding zal het kabinet zich ervoor inzetten dat het publieksinformatiemateriaal minimaal zes weken voorafgaand aan de progressieve start van het EES voor iedere lidstaat beschikbaar dient te zijn.

---

<sup>8</sup> Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van de overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011

Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat het voorstel wordt verduidelijkt ten aanzien van de gevolgen voor de rechtshandhaving. Het EES zal veel informatie opleveren welke van waarde kan zijn bij de bestrijding van het overschrijden van het toegestane verblijf en grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit, waaronder mensenhandel en mensensmokkel. Het huidige voorstel belicht onvoldoende de gevolgen van de progressieve start voor deze rechtshandavingsvraagstukken.

Hoewel de verordening een fasering en een tijdsplan voorstelt, is er momenteel nog geen specifiek startmoment vastgesteld, mede vanwege de ontbrekende gereedmeldingen van enkele lidstaten waarmee niet voldaan kan worden aan de voorwaarden van de EES-verordening. Het kabinet acht het van belang dat het tijdsplan goed aansluit op de reguliere processen van de betrokken uitvoeringspartijen. Punt van aandacht is dat bij het vaststellen van de infaseringstermijn rekening wordt gehouden met drukke periodes, zoals de zomermaanden en grootschalige events, zodat de impact van de opschaling van EES effectief kan worden gereguleerd.

Het EES heeft potentieel gevolgen voor de doorstroom van reizigers en de werkwijze van vervoerders. Het kabinet hecht aan het faciliteren van bonafide reizigers en neemt de nodige maatregelen om stagnatie te voorkomen. De impact van het EES kan per grensdoorlaatpost verschillen. Het kabinet is van mening dat de voorgestelde flexibele progressieve start helpt om grote stagnaties bij implementatie te voorkomen.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

Het voorstel van de Europese Commissie is mede tot stand gekomen na intensieve consultaties met de lidstaten. Verschillende landen, waaronder Nederland, hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het plan voor een gefaseerde invoering van het EES. Veel lidstaten hebben positief gereageerd op het voorstel voor een progressieve start van het EES. Zij zien dit als een waardevolle kans om technische of capaciteitsproblemen in de praktijk te testen en, waar nodig, verbeteringen door te voeren. Bovendien waarderen de lidstaten de geboden flexibiliteit, die hen in staat stelt om rekening te houden met hun eigen specifieke behoeften en aanpak bij de invoering van het systeem. Tegelijkertijd hebben de lidstaten hun zorgen geuit over het aanvullende voorstel, omdat dit volgens hen de flexibiliteit beperkt die cruciaal wordt geacht voor een succesvolle implementatie van het EES. Deze balans tussen flexibiliteit en uniformiteit blijft een belangrijk aandachtspunt in het verdere traject. De positie van het Europees Parlement ten aanzien van dit voorstel is nog niet bekend.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegeedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 77, lid 2 sub b en d VWEU, en artikel 87, lid 2, sub a VWEU. Artikel 77, lid 2 sub b en d geeft de EU de bevoegdheid om maatregelen vast te stellen voor controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen, en de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen. Artikel 87, lid 2, sub a VWEU geeft de EU de bevoegdheid voor de verzameling, opslag,

verwerking, analyse en uitwisseling van relevante informatie. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen, onder andere omdat met dit voorstel een tijdelijke uitzondering wordt gecreëerd op de EES-verordening<sup>9</sup> en Schengengrenscore<sup>10</sup>, die eveneens op de eerdergenoemde rechtsgrondslagen zijn gebaseerd.

Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten, op basis van artikel 4, lid 2, sub j VWEU.

#### *b) Subsidiariteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet is positief. De voorgestelde wetgeving heeft tot doel om de uitvoering van de EES-verordening te faciliteren. Gezien het feit dat een geleidelijke implementatie, middels een progressieve start, van een gemeenschappelijk informatiesysteem met geharmoniseerde regels en tijdschema's niet voldoende door de lidstaten zelf kan worden gerealiseerd, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Europees optreden is verder noodzakelijk om te waarborgen dat de EES-operaties op een geleidelijke en gecoördineerde wijze worden opgestart. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de EU niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft tot doel om de uitvoering van de huidige EES-verordening middels een progressieve start te faciliteren. Het voorgestelde optreden is wel geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat in het voorstel regels worden vastgesteld over de uitrol van het EES-stelsel. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, doordat het voorstel slechts voorziet in een beperkte en tijdelijke afwijking van de EES-verordening teneinde de progressieve start van EES-operaties mogelijk te maken. Het voorstel is noodzakelijk om het doel te bereiken, aangezien een progressieve start zonder een aparte verordening niet mogelijk is. Het kabinet is van mening dat het voorstel van de Commissie de lidstaten ruimte biedt om zelf te bepalen hoe ze de ingebruikneming van het EES geleidelijk willen invoeren. Ze kunnen de invoering van het systeem versnellen of het systeem volledig implementeren. Het voorstel biedt een progressieve start aan van het EES, middels een geleidelijke implementatie, wat de lidstaten ten goede komt, en slechts een beperkte en tijdelijke afwijking omvat van zowel de EES-verordening als de Schengengrenscore.

---

<sup>9</sup> EES Verordening (EU) 2017/2226.

<sup>10</sup> Schengen Grenscore (SGC) Verordening (EU) 2016/399.



## **5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het voorstel heeft voornamelijk geen gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet zal hierover verduidelijking bij de Commissie vragen.

### *b) Financiële consequenties (incl. personeel) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden*

Er worden voor de progressieve start van EES geen budgettaire gevolgen verwacht. Wanneer deze zich toch voordoen, worden deze ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

### *c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger*

Middels het voorstel van de Commissie wordt een beperkte afwijking van de EES-verordening en de Schengengrenscodes beoogt. Lidstaten wordt de mogelijkheid geboden om middels een progressieve start het EES geleidelijk in gebruik te nemen, waarbij de gegevens van onderdanen van derde landen die in het EES dienen te worden geregistreerd stapsgewijs worden ingevoerd. Daarnaast blijven enkele huidige processen, zoals het structureel stempelen van het reisdocument van onderdanen van derdelanden bestaan. Gedurende de progressieve start dienen betrokken autoriteiten bewust te zijn van de onvolledige geregistreerde gegevens.

De progressieve start brengt een toename van administratieve verplichtingen met zich mee, zowel voor overheidsinstanties als voor betrokken partijen. Lidstaten dienen hun nationale uitrolplannen te ontwikkelen en deze periodiek te actualiseren en te rapporteren aan de Commissie en eu-LISA. Deze verplichtingen vereisen extra organisatorische inspanning, met name voor grensbeheerautoriteiten en andere overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Tegelijkertijd speelt EES een belangrijke rol in de digitalisering van het grensbeheer. Middels real-time inzichten in persoonsgegevens, inclusief biometrie, reisgegevens en verblijfsstatus wordt het aanzienlijk eenvoudiger om identiteitsfraude te detecteren en het overschrijden van de toegestane verblijfsduur tegen te gaan. Vervoerders zullen gedurende de progressieve start verplicht blijven stempels in de reisdocumenten van onderdanen van derde landen te controleren, teneinde te voldoen aan hun verplichtingen<sup>11</sup>. Deze verplichting geldt zowel tijdens de opstartfase als gedurende een periode van 180 dagen na het einde van de progressieve start, zelfs als het EES<sup>12</sup> in gebruik is genomen. Dit benadrukt het belang van de stempels als primaire bron van verificatie gedurende deze periode, aangezien de gegevens in het EES pas na 90 dagen na de start van de progressieve implementatie toegankelijk zullen zijn voor vervoerders.

<sup>11</sup> Artikel 26, lid 1, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en Richtlijn 2001/51/EG.

<sup>12</sup> Artikel 13 van Verordening (EU) 2017/2226.

#### *d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

De huidige EES verordening heeft zowel potentiële voordelen als risico's voor de concurrentiekracht. Een efficiënt EES heeft een positief economische effect, omdat met een efficiënt Europees in- en uitreisysteem de Europese Unie aantrekkelijker wordt voor reizen met een toeristische en zakelijke bestemming. Tegelijkertijd kunnen de administratieve lasten de kosten voor bedrijven en reizigers verhogen, wat mogelijk een risico voor de concurrentiekracht vormt. Het aanvullende voorstel biedt de ruimte om de administratieve lasten voor de lidstaten te verlagen middels de progressieve start.

### **6. Implicaties juridisch**

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

Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Een verordening kan wel uitvoeringsregelgeving vergen om de desbetreffende bepalingen te operationaliseren. Voor de EES-verordening geldt dat dit plaatsvindt via de Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid en het bijbehorende Uitvoeringsbesluit EU-verordeningen grenzen en veiligheid<sup>13</sup>. De wet is reeds inwerking waarbij onderdelen van de wet later inwerking treden afhankelijk van de datum waarop het bijbehorende Europese systeem in gebruik wordt genomen. Zodra het EES in gebruik wordt genomen kan het Uitvoeringsbesluit inwerking treden met de bijbehorende artikelen van de wet. Doordat de voorgestelde verordening rechtstreeks de wijze waarop het EES zal worden ingevoerd regelt is geen wijziging nodig in de nationale uitvoeringsregelgeving. De verordening regelt rechtstreeks de gevolgen van de progressieve start door onderdelen van de EES-verordening tijdelijk uit te schakelen. Dit vergt geen nadere uitvoeringsregelgeving.

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

Niet van toepassing.

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

De voorgestelde datum van inwerkingtreding van de verordening ligt op de vierde dag volgend op publicatie in het Publicatieblad van de EU. De toepassing van de verordening zal afhankelijk zijn van de datum waarop het EES in gebruik kan worden genomen. Deze datum zal overeenkomstig artikel 66, lid 1, van de EES-verordening worden vastgesteld door de Commissie, nadat zij beschikt over alle gereedheidsverklaringen van de lidstaten. De verordening is niet langer dan 180 kalenderdagen van toepassing na de datum waarop het EES in gebruik moet worden genomen. Het kabinet zal zich er in de onderhandelingen sterk voor inzetten dat de lidstaten en betrokken stakeholders een redelijke termijn krijgen om voorbereidingen op tijd te kunnen voltooien.

<sup>13</sup> wetten.nl - Regeling - Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid - BWBR0048050

De huidige tekst van het voorstel geeft geen verdere duidelijkheid over de datum van toepassing van de verordening, omdat deze nog door de Commissie dient te worden vastgesteld. Daarmee is de haalbaarheid op dit moment niet in te schatten.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Niet van toepassing.

*e) Constitutionele toets*

Het voorstel is in overeenstemming met Europese Verdragen en het Grondrechtenhandvest, alsook de Nederlandse Grondwet. Het voorstel houdt volledig rekening met de fundamentele rechten en beginselen die erkend worden door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Wel is het kabinet kritisch ten aanzien van de toepassing van de 10% registratie in de beginfase. Voorkomen moet worden dat de reizigers die binnen die 10% vallen worden onderworpen aan willekeur of ongelijke behandeling. Het voorstel brengt geen wijzigingen aan in de strikte toegangsregels tot het EES, noch in de essentiële waarborgen die zijn vastgelegd in de EES-verordening. Deze waarborgen omvatten onder meer de bescherming van persoonsgegevens als een fundamenteel recht en het recht op informatie. Het kabinet hecht waarde aan deze elementen en erkent deze als belangrijke pijlers voor een zorgvuldige en rechtmatige functioneren van het systeem.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

De uitvoeringsorganisaties staan positief tegenover de progressieve start van het EES. Dit geeft de uitvoeringorganisaties de mogelijkheid om geleidelijk in te groeien in de nieuwe werkwijze met het EES om vervolgens het EES volledig te implementeren. De uitvoeringsgevolgen zullen nader in kaart moeten worden gebracht. Het voorstel betreft een aanvulling op een bestaande verordening, maar zal wijzigingen van nationale IT-architectuur en werkprocessen inhouden bij de betrokken ketenpartners. De uitvoeringsorganisaties hebben voldoende tijd nodig om deze veranderende werkprocessen op te nemen in instructies en bekend te maken bij de eindgebruikers. De nationale uitrolplannen stellen de uitvoeringsorganisaties in staat om het EES op een voor Nederland passende manier te implementeren.

De impact op de interoperabiliteit is momenteel nog niet volledig duidelijk. Onvolledige gegevens in persoonlijke dossiers gedurende de eerste vijf jaar na de progressieve start van het EES zullen naar verwachting leiden tot vertragingen en extra werk, met name door lacunes in deze dossiers. Om deze problemen te mitigeren, zal het kabinet pleiten voor een administratieve opschoning van de EES-gegevens na de progressieve start. Tevens is de impact op de interoperabiliteit tijdslijn nog onbekend. In de JBZ-raad van 12 december 2024 heeft het voorzitterschap, met instemming van de lidstaten, eu-LISA verzocht eind januari 2025 tot een herziene versie van de interoperabiliteit roadmap<sup>14</sup> te komen, met 2027 als streefdatum voor de afronding van de gehele interoperabiliteitsarchitectuur.

De EES-webservice, die een centrale rol speelt in de ondersteuning van onderdanen uit derde landen en vervoerders, zal gedurende de progressieve start van het systeem niet in staat zijn om onderdanen van derde landen elektronisch de exacte duur van hun toegestane verblijf te laten

<sup>14</sup> Vastgesteld tijdens de JBZ-Raad van 19-20 oktober 2023, zie Kamerstuk 32 317, nr. 861.

verifiëren. Vervoerders, zoals luchtvaartmaatschappijen, mogen vanaf de 90e kalenderdag na de start van de progressieve operaties van het EES gebruikmaken van de webservice. Tot die tijd blijven zij echter verplicht de stempels van visumplichtige derdelanders in de reisdocumenten te controleren om te voldoen aan hun verplichtingen van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord en Richtlijn 2001/51/EG van de Raad<sup>15</sup>. Ook na de progressieve start van het EES zal er een overgangperiode van 180 kalenderdagen zijn. Gedurende deze periode dienen de vervoerders niet alleen de webservice te gebruiken, maar blijven zij ook verplicht de stempels in reisdocumenten te controleren. Deze dubbele verificatie is nodig om hun verplichting na te leven. De beperkingen van de webservice kunnen operationele uitdagingen opleveren voor vervoerders en extra werklast veroorzaken voor uitvoeringsorganisaties zoals de IND en de Koninklijke Marechaussee, die vragen en klachten over ontbrekende of ontoegankelijke gegevens afhandelen.

De Europese Commissie zal enkel algemene informatie verstrekken over de progressieve start van het EES. De afhandeling van een toenemend aantal vragen van onderdanen van derde landen, bijvoorbeeld over hun persoonlijke dossier, zal op nationaal niveau plaatsvinden. Dit zal leiden tot een verhoogde werkdruk voor uitvoeringsorganisaties, zoals de IND en de Koninklijke Marechaussee.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

In het voorstel van de Commissie zijn onderdanen van derde landen verplicht om biometrische gegevens te verstrekken bij de grensdoorlaatposten, waar dit een toegangsvoorwaarde is. Vervoerders die vanuit ontwikkelingslanden naar het Schengengebied vliegen zullen moeten voldoen aan de eisen van de verordening, zoals het controleren van de stempels ten behoeve van hun verplichtingen. Deze gevolgen wijken niet af van de huidige verordening. Onderdanen van ontwikkelingslanden, zonder biometrische paspoorten, kunnen tevens gebruik maken van het EES om naar de Europese Unie te reizen voor werk, studie of handel, wat economische kansen biedt. Tegelijkertijd kan het een drempel vormen, gezien derdelanders zonder biometrische paspoort niet volledig kan profiteren van de voordelen van het EES. Hierdoor kunnen zij mogelijk langere wachttijden bij de manuele balie van de grensovergangen ervaren. Overigens worden derdelanden geconfronteerd met de noodzaak om hun paspoortstelsel te moderniseren. Om onduidelijkheden voor de derdelander aan de grens te voorkomen is het van belang dat onderdanen van derde landen worden geïnformeerd over hun verplichting om biometrische gegevens te verstrekken bij grensdoorlaatposten, waar dit een noodzakelijke voorwaarde is voor hun toegang. De combinatie van deze verplichtingen benadrukt de progressieve start, waarin de stempels en de nieuwe functionaliteiten, zoals het verzamelen van biometrie, elkaar aanvullen totdat de volledige implementatie van het EES effectief is.

---

<sup>15</sup> Aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985