



Brussel, 23.7.2025
COM(2025) 447 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een
kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika
inzake de uitwisseling van informatie voor veiligheidsscreenings en identiteitsverificaties
in verband met grensprocedures en visumaanvragen**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

In 2022 hebben de Verenigde Staten van Amerika (VS) een nieuwe verplichting ingevoerd voor alle landen die zijn toegelaten tot of willen toetreden tot het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma (VWP). Dit programma stelt burgers van deelnemende landen in staat om voor maximaal 90 dagen visumvrij naar de VS te reizen voor toeristische of zakelijke doeleinden. De nieuwe verplichting houdt in dat met het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid (DHS) een “versterkt partnerschap voor grensbeveiliging” (hierna “het EBSP” genoemd) wordt gesloten als voorwaarde voor toelating tot en verdere deelname aan het visumvrijstellingsprogramma, als onderdeel van de reeds bestaande verplichting tot uitwisseling van informatie over reizigers.

De VWP-partnerschappen spelen een voortrekkersrol in de internationale samenwerking van de VS op het gebied van grens- en immigratieveiligheid. Een van hun doelstellingen is robuuste bilaterale informatie-uitwisseling tot stand te brengen om de autoriteiten in staat te stellen de identiteit van reizigers uit partnerlanden doeltreffend te authenticeren en te bepalen of zij een bedreiging vormen voor de veiligheid van de VS.

In het kader van hun VWP-partnerschappen hebben de VS bilaterale overeenkomsten gesloten met EU-lidstaten, zoals de overeenkomsten over de versterking van de samenwerking bij de preventie en bestrijding van zware criminaliteit (PCSC-overeenkomsten). Deze overeenkomsten voorzien in informatie-uitwisseling, met inbegrip van biometrische gegevens, over personen die verdacht worden van of veroordeeld zijn voor terroristische misdrijven of zware criminaliteit.

In het kader van het EBSP zijn de VS voornemens een informatie-uitwisseling tot stand te brengen over:

- reizigers naar de VS die mogelijk een band hebben met het VWP-partnerland;
- aanvragers van immigratievoordelen of humanitaire bescherming in de VS;
- personen die door de rechtshandhaving van het ministerie van Binnenlandse Veiligheid in een grens- en immigratiesituatie in de VS worden aangetroffen.

Dergelijke uitwisselingen zouden betrekking hebben op informatie, met inbegrip van biometrische gegevens, die is opgeslagen in nationale databanken van de lidstaten.

De EBSP-overeenkomsten zullen naar verwachting uiterlijk op 31 december 2026 worden gesloten. Na deze termijn zal het ministerie van Binnenlandse Veiligheid de naleving van de EBSP-vereiste door elk land beoordelen tijdens evaluaties voor initiële en voortgezette deelname aan het visumvrijstellingsprogramma.

Gezien het verband met de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van het gemeenschappelijke visumbeleid hebben de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten in het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) op 12 juni 2024 de brede steun van de lidstaten voor een gemeenschappelijk kader voor informatie-uitwisseling tussen de EU en de VS in het kader van het EBSP bevestigd. Zij riepen de Commissie ook op een voorstel in te dienen voor een mandaat om namens de Unie over een dergelijk kader te onderhandelen.

Het doel van de voorgestelde aanbeveling is de Commissie onderhandelingsrichtsnoeren te verstrekken om te onderhandelen over een kaderovereenkomst waarin de juridische structuur en de voorwaarden voor de uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten van de EU-lidstaten en van de VS worden vastgelegd, op basis waarvan de lidstaten bilaterale overeenkomsten zouden kunnen sluiten voor de uitwisseling van informatie met de VS via hun nationale informatietechnologiesystemen (IT-systemen).

Een van de belangrijkste doelstellingen van de kaderovereenkomst is te zorgen voor wederkerigheid bij de uitwisseling van informatie met de VS, wat ook zou bijdragen tot een betere grensbescherming en veiligheid van de Unie als geheel.

De reikwijdte van de informatie-uitwisseling — categorieën en soorten gegevens, soorten personen en soorten strafbare feiten — zal tijdens de onderhandelingen worden vastgesteld om te zorgen voor een evenwichtige en wederzijdse uitwisseling van informatie. Bij de onderhandelingen moet ten minste worden gestreefd naar een adequaat niveau van informatie-uitwisseling, dat niet hoger mag zijn dan het niveau van informatie dat de lidstaten onderling delen.

Op basis van het kader voor de uitwisseling van informatie dat in de kaderovereenkomst wordt vastgesteld, zouden de lidstaten kunnen onderhandelen over bilaterale regelingen en deze kunnen sluiten om de informatie-uitwisseling met de VS te operationaliseren.

Dergelijke bilaterale regelingen zouden details verschaffen over de uitwisseling van informatie met de bevoegde Amerikaanse autoriteiten, rekening houdend met nationale wettelijke vereisten, het opzetten van nationale databanken en andere technische vereisten of beperkingen.

De kaderovereenkomst zou waarborgen bieden om de samenhang met de capaciteiten van de lidstaten te waarborgen, voortbouwend op de bestaande opzet van nationale databanken.

De kaderovereenkomst zou van toepassing zijn op de lidstaten die met de VS een visumvrije status genieten, of zich bij het visumvrijstellingsprogramma wensen aan te sluiten. De lidstaten zouden de uitwisseling van informatie, zoals bepaald in de kaderovereenkomst, kunnen stopzetten indien hun status in het visumvrijstellingsprogramma verandert.

Betreffende de bevoegdheid van de Unie om een internationale overeenkomst te sluiten

Gemeenschappelijk visumbeleid van de Unie

De Unie heeft een gemeenschappelijk visumbeleid voor kort verblijf (tot 90 dagen binnen een periode van 180 dagen) ontwikkeld op basis van Verordening (EU) 2018/1806 (hierna de “visumverordening” genoemd)¹. De visumverordening stelt een lijst vast van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en een lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld. Momenteel genieten onderdanen van de VS de visumvrije status in het Schengen gebied.

¹ Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (codificatie) (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 39).

Tegelijkertijd heeft de Unie met verschillende derde landen visumvrijstellings- en visumversoepelingsovereenkomsten gesloten².

Het wederkerigheidsbeginsel is een van de grondslagen van het visumbeleid van de Unie met derde landen. Wederkerigheid betekent dat wanneer de Unie burgers van een derde land visumvrije toegang heeft verleend om het Schengengebied te bezoeken, zij verwacht dat het derde land wederkerigheid zal betrachten door burgers van de Unie toe te staan naar dat derde land te reizen zonder ook een visum nodig te hebben. De Unie streeft naar volledige visumwederkerigheid met derde landen waarvan de onderdanen zijn vrijgesteld van de visumplicht om het Schengengebied binnen te komen. Volledige wederkerigheid is inderdaad bereikt met alle visumvrije derde landen, met uitzondering van de VS. Met uitzondering van Bulgarije, Cyprus en Roemenië nemen alle lidstaten deel aan het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma. Volledige wederkerigheid met de VS blijft een politieke doelstelling die de Unie actief nastreeft.

De voorgestelde kaderovereenkomst zou zorgen voor een consistente aanpak voor alle lidstaten die deelnemen aan het visumvrijstellingsprogramma met betrekking tot het EBSP-vereiste, met inbegrip van de nodige en passende gegevensbeschermingswaarborgen voor dergelijke informatie-uitwisseling.

Op grond van artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is de Unie exclusief bevoegd een internationale overeenkomst te sluiten voor zover de sluiting ervan gevolgen kan hebben voor gemeenschappelijke regels of de strekking daarvan kan wijzigen.

De afgifte van visa en het mechanisme voor het vaststellen van visumwederkerigheid vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie. Dit geldt ook voor de gegevensbeschermingsregels van de Unie.

Bijgevolg valt de sluiting van een kaderovereenkomst met de VS over de uitwisseling van informatie zoals uiteengezet in de vereisten van het visumvrijstellingsprogramma van de VS, namelijk dat de lidstaten een EBSP-informatie-uitwisseling tot stand moeten brengen, onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie.

Gegevensbeschermingskader van de Unie

De uitwisseling van informatie in het kader van het EBSP verschilt van de uitwisseling in het kader van de bestaande akkoorden over de preventie en bestrijding van zware criminaliteit. Waar de uitwisseling van informatie in het kader van een akkoord over de preventie en bestrijding van zware criminaliteit tot doel heeft terrorisme en zware criminaliteit te bestrijden, is het doel van de uitwisseling van informatie in het kader van het EBSP potentieel ruimer, aangezien deze ook betrekking heeft op grensbeheer en visumbeleid.

De verwerking van persoonsgegevens door de lidstaten valt onder Verordening (EU) 2016/679³ (hierna de “AVG” genoemd), met uitzondering van de verwerking van gegevens door strafrechtshandhavinginstanties met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de

² De volledige ledenlijst is online beschikbaar: https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/visa-policy_en?prefLang=nl

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (Voor de EER relevante tekst) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, die onder Richtlijn (EU) 2016/680⁴ valt. Hoofdstuk V van de AVG en Richtlijn (EU) 2016/680 bevatten strikte voorwaarden voor de doorgifte van persoonsgegevens naar derde landen. Een dergelijke doorgifte moet gebaseerd zijn op een doorgifte-instrument, zoals een adequaatheidsbesluit met het betrokken derde land, een instrument dat passende waarborgen biedt (bv. een internationale overeenkomst) of, in het kader van Richtlijn (EU) 2016/680, een beoordeling door de bevoegde rechtshandhavingsautoriteit dat dergelijke waarborgen in het derde land worden gehandhaafd, of, bij gebreke daarvan, een van de wettelijke gronden voor gegevensdoorgiften (of afwijkingen) die in specifieke gevallen beschikbaar zijn, en niet voor de systematische uitwisseling van persoonsgegevens.

Voor de doorgifte van gegevens tussen strafrechtshandhavingsinstanties met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen of vervolgen van strafbare feiten, waaronder terrorisme, voorziet de raamovereenkomst tussen de EU en de VS in een internationale overeenkomst die voorziet in passende waarborgen in de zin van artikel 37, lid 1, punt a), van Richtlijn (EU) 2016/680⁵.

Gezien de bredere reikwijdte en het bredere doel van de informatie-uitwisseling die het EBSP beoogt, en voor zover andere autoriteiten dan strafrechtshandhavingsinstanties bij de overdracht betrokken zouden zijn, is de raamovereenkomst tussen de EU en de VS niet volledig van toepassing op alle soorten doorgiften die de VS in het kader van het EBSP beoogt, waardoor het noodzakelijk is dat de Unie een aanvullende internationale overeenkomst sluit.

In de kaderovereenkomst zouden de categorieën persoonsgegevens worden omschreven die kunnen worden gedeeld en de specifieke doeleinden waarvoor zij kunnen worden gedeeld, met name rekening houdend met het wederkerigheidsniveau.

De kaderovereenkomst moet bepalingen bevatten over de verdere doorgifte van persoonsgegevens.

Over de verhouding tot bestaande of toekomstige bilaterale regelingen van de lidstaten

Hoewel de sluiting van deze kaderovereenkomst met de VS onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, zou de kaderovereenkomst een clausule bevatten op grond waarvan de lidstaten aanvullende bilaterale overeenkomsten of regelingen mogen sluiten.

Wat betreft bilaterale overeenkomsten of regelingen die de lidstaten reeds vóór de inwerkingtreding van deze kaderovereenkomst met de VS hebben gesloten, kan de kaderovereenkomst de voorwaarden bevatten waaronder dergelijke overeenkomsten of regelingen van toepassing blijven, met name wat betreft de bilaterale overeenkomsten of regelingen die zijn gesloten door lidstaten die nog geen deel uitmaken van het visumvrijstellingsprogramma.

⁴ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89).

⁵ Overeenkomst tussen de Verenigde Staten van Amerika en de Europese Unie over de bescherming van persoonlijke informatie in verband met de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten (PB L 336 van 10.12.2016).

Met dit voorstel voor een aanbeveling van de Raad beveelt de Commissie aan dat de Raad:

- (a) een besluit vaststelt waarbij de Commissie wordt gemachtigd onderhandelingen te openen over een kaderovereenkomst tussen de Unie en de Verenigde Staten van Amerika;
- (b) de Commissie aanwijst als onderhandelaar van de Unie over de kaderovereenkomst;
- (c) richtsnoeren voor de onderhandelaar vaststelt, en
- (d) een bijzonder comité aanwijst in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd.

2. RECHTSGRONDSLAG, NOODZAAK EN EVENREDIGHEID

De rechtsgrondslagen voor deze aanbeveling zijn artikel 16, lid 2, artikel 77, lid 2, en artikel 218, leden 3 en 4, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

De Unie is bevoegd om deze kaderovereenkomst met de VS te sluiten inzake de uitwisseling van informatie in verband met het overschrijden van de buitengrenzen tussen de EU en de VS, onder meer inzake grensprocedures en visumaanvragen.

De kaderovereenkomst moet voorzien in een passend niveau van informatie-uitwisseling tussen de EU en de VS, dat niet verder mag gaan dan het niveau van informatie-uitwisseling tussen de lidstaten in een bilaterale of EU-context, met inachtneming van de beginselen van evenredigheid en noodzakelijkheid.

In de kaderovereenkomst moeten de voorwaarden worden gespecificeerd die aanleiding geven tot een zoekopdracht over een reiziger. Deze voorwaarden moeten in alle gevallen voorkomen dat personen zonder enig voorafgaand vermoeden worden opgezocht. Een routinematige en systematische zoekopdracht met betrekking tot alle personen die tussen de EU en de VS reizen, moet worden uitgesloten.

De kaderovereenkomst met de VS is nodig om de doelstelling van het gemeenschappelijke visumbeleid inzake visumwederkerigheid en de toepassing van het EU-kader voor gegevensbescherming te waarborgen. De aan deze aanbeveling gehechte onderhandelingsrichtsnoeren voor het openen van onderhandelingen met de VS over een kaderovereenkomst zijn derhalve gebaseerd op de vereisten van het toepasselijke rechtskader van de EU inzake gegevensbescherming (namelijk Verordening (EU) 2016/679 en Richtlijn (EU) 2016/680).

De beoogde kaderovereenkomst gaat niet verder dan nodig is om de desbetreffende doelstellingen te verwezenlijken die niet door de lidstaten alleen kunnen worden verwezenlijkt.

• Keuze van het instrument

In artikel 218, lid 3, VWEU wordt bepaald dat de Commissie of de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid aanbevelingen indient bij de Raad, die een besluit vaststelt houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen. Gezien het onderwerp van de beoogde overeenkomst is het passend dat de Commissie een aanbeveling in die zin indient.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

[Aangezien dit een nieuwe overeenkomst zal zijn, kunnen er geen evaluaties of geschiktheidscontroles van bestaande instrumenten worden uitgevoerd. Voor de onderhandelingen over deze kaderovereenkomst is geen effectbeoordeling vereist.]

4. UITVOERINGSPLANNING EN REGELINGEN BETREFFENDE CONTROLE, EVALUATIE EN RAPPORTAGE

De Commissie zal erop toezien dat de uitvoering van de kaderovereenkomst naar behoren wordt gemonitord.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Keuze van de onderhandelaar**

Aangezien de beoogde overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op kwesties die niet onder het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vallen, moet de Commissie worden aangewezen als onderhandelaar overeenkomstig artikel 218, lid 3, VWEU.

BESLUIT VAN DE RAAD

**houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een
kaderovereenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika
inzake de uitwisseling van informatie voor veiligheidsscreenings en identiteitsverificaties
in verband met grensprocedures en visumaanvragen**

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 16, lid 2, artikel 77, lid 2, en artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Verenigde Staten van Amerika hebben een nieuwe verplichting ingevoerd voor toelating tot en verdere deelname aan het visumvrijstellingsprogramma van de VS, waardoor burgers van deelnemende landen maximaal 90 dagen visumvrij naar de Verenigde Staten kunnen reizen voor toeristische of zakelijke doeleinden. De nieuwe verplichting houdt in dat met het Amerikaanse ministerie van Binnenlandse Veiligheid een “versterkt partnerschap voor grensbeveiliging” (EBSP) wordt gesloten. Er is behoefte aan een gemeenschappelijk kader voor informatie-uitwisseling in het kader van het EBSP. Daarom moeten onderhandelingen worden geopend met het oog op de sluiting van een kaderovereenkomst tussen de Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de uitwisseling van informatie voor de veiligheidsscreening en identiteitsverificatie van bepaalde reizigers die de buitengrenzen van de lidstaten overschrijden.
- (2) De kaderovereenkomst moet de grondrechten eerbiedigen en de beginselen in acht nemen die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd, inzonderheid het recht op vrijheid en veiligheid, conform artikel 6 van het Handvest, het recht op eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, conform artikel 7 van het Handvest, het recht op de bescherming van persoonsgegevens, conform artikel 8 van het Handvest, en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, conform artikel 47 van het Handvest. De kaderovereenkomst moet worden toegepast overeenkomstig die rechten en beginselen en met passende inachtneming van het evenredigheidsbeginsel overeenkomstig artikel 52, lid 1, van het Handvest.
- (3) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming is geraadpleegd overeenkomstig artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad en heeft op [XX] advies uitgebracht.
- (4) De kaderovereenkomst moet het mogelijk maken bilaterale regelingen te sluiten tussen de Verenigde Staten van Amerika en de lidstaten over aangelegenheden die onder de kaderovereenkomst vallen, mits de bepalingen van die bilaterale regelingen verenigbaar zijn met die van de kaderovereenkomst en met het recht van de Unie.
- (5) De Commissie moet worden aangewezen als onderhandelaar namens de Unie.

- (6) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het VWEU, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van deze aanbeveling; deze is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.
- (7) Deze aanbeveling vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad. Ierland neemt derhalve niet deel aan de vaststelling van deze aanbeveling, die bijgevolg niet bindend is voor, noch van toepassing is op deze lidstaat,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Commissie wordt hierbij gemachtigd om namens de Unie te onderhandelen over een kaderovereenkomst tussen de Unie en de Verenigde Staten van Amerika inzake de uitwisseling van informatie voor veiligheidsscreenings en identiteitsverificaties in verband met grensprocedures en visumaanvragen.

Artikel 2

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn opgenomen in de bijlage.

Artikel 3

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met het [*door de Raad in te voegen naam van het speciale comité*].

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*