

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3981

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening identiteitskaart gebaseerde reiscredentials
Fiche: Verordening EU-reisapplicatie (Kamerstuk 22 112, nr. 3982)

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

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD betreffende de afgifte van en technische normen voor digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
oktober 2024
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2024) 671
- d) *EUR-lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024PC0671&qid=1729503603967>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SEC(2024) 670 final, SWD(2024) 670 final, SWD(2024) 671 final en SWD(2024) 672 final
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in nauwe samenwerking met het Ministerie van Asiel en Migratie.
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 77 lid 3 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Unanimiteit
- j) *Rol Europees Parlement*
Raadpleging

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Paspoorten en identiteitskaarten bevatten een chip met onder meer persoonsgegevens (zoals namen, gezichtsoptname en vingerafdrukken van de houder) en veiligheidskenmerken. Met de Digital Travel Credential (DTC)-standaard van de ICAO, de Burgerluchtvaartorganisatie van de Verenigde Naties, kunnen deze gegevens – met uitzondering van de vingerafdrukken – in de vorm van een zogeheten reiscredential (hierna: DTC) gedeeld worden met andere partijen, zoals vervoerders en grensautoriteiten. Met twee nieuwe voorstellen voor een verordening¹ van de Europese Commissie wil zij het vrijwillig gebruik van DTC Uniebreed reguleren. Dit fiche gaat over een voorstel voor een verordening voor een ID-kaart gebaseerd DTC.² Echter, vanwege de samenhang met het voorstel tot een verordening voor een EU-reisapplicatie (Digital Travel application)³, die een wijziging van de paspoortverordening t.b.v. een paspoort gebaseerd DTC bevat, zal regelmatig gerefereerd worden aan dat voorstel.

Dit fiche over een voorstel voor een verordening voor een op de identiteitskaart gebaseerd DTC heeft als doel een kader te verschaffen voor het afgeven en aanmaken van een DTC op basis van in EU-lidstaten uitge-

¹ COM(2024) 670 en COM(2024) 671

² Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD betreffende de afgifte van en technische normen voor digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten

³ COM(2024) 670 Proposal for a regulation establishing an application for the electronic submission of travel data

geven identiteitskaarten, waarmee personen die vallen onder het Unierecht inzake vrij verkeer⁴ (hierna Unieonderdanen of reizigers) hun recht van vrij verkeer en verblijf eenvoudiger kunnen uitoefenen.

Houders van de in de lidstaten uitgegeven identiteitskaarten moeten een in het andere – onderhavige – voorstel beschreven reisapplicatie kunnen gebruiken voor het zelf op afstand aanmaken, opslaan en delen van een DTC, die bestaan uit de gezichtsopname en biografische gegevens, zonder de vingerafdrukken. De vingerafdrukken zijn extra beveiligd opgeslagen op de chip en maken geen onderdeel uit van de ICAO DTC-standaard.

Op verzoek kunnen houders een DTC (kosteloos) verkrijgen bij de aanvraag van een identiteitskaart. Dit DTC moeten op dezelfde manier te gebruiken zijn bij het passeren van de Schengenbuitengrenzen als de op het paspoort gebaseerde DTC's. Dit betekent dat reizigers het DTC via de EU-reisapplicatie voorafgaand aan de reis kunnen delen met de grensautoriteit voor grenscontroles, en dat door middel van geautomatiseerde gezichtsvergelijking de grenspassage sneller is. Het voorstel ziet primair toe op het vergemakkelijken van het recht op vrij verkeer en verblijf binnen de Unie met een DTC. Een specifieke situatie die in de toelichting op het voorstel genoemd wordt is het delen van deze gegevens bij het inschrijven in een andere lidstaat.

De op een identiteitskaart gebaseerd DTC moeten bovendien uitgegeven worden in een formaat dat het mogelijk maakt om het DTC op te slaan in de door lidstaten uitgegeven of er erkende Europese Digitale Identiteits-wallets⁵ (EDI-wallets).

De Commissie stelt dat sinds de komst van de verordening voor de beveiliging van Europese identiteitskaarten in 2019⁶, waarvan thans een herziening op een andere grondslag wordt voorbereid⁷, deze nieuwe documenten geschikt zijn voor deze de DTC-standaard.

Het andere voorstel⁸ gaat over een reisapplicatie, te bouwen door eu-LISA⁹, waarmee zowel Unieonderdanen als derdelanders vrijwillig met hun telefoon hun documentgegevens kunnen uitlezen, opslaan en delen met een grensautoriteit en vervoerders. De reiziger leest de chip uit met een mobiele applicatie waarbij de authenticiteit en integriteit worden geverifieerd, en met geautomatiseerde gezichtsvergelijking de identiteit wordt geverifieerd. Deze gegevens staan vervolgens in de vorm van een DTC lokaal op hun telefoon: in de reisapplicatie of optioneel in een EDI-wallet.¹⁰ Bij een reis deelt de reiziger deze gegevens inclusief gezichtsopname met een grensautoriteit. Die kan dan vooraf grenscontroles uitvoeren. In combinatie met geautomatiseerde gezichtsvergelijking op de grens betekent dit dat reizigers sneller de grens kunnen passeren.

⁴ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 20 en 21.

⁵ VERORDENING (EU) 2024/1183 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 11 april 2024 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014, wat betreft de vaststelling van het Europees kader voor digitale identiteit

⁶ VERORDENING (EU) 2019/1157 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen

⁷ Na de ongeldigverklaring door het Hof van Justitie van Verordening (EU) 2019/1157 in de zaak Landeshauptstadt Wiesbaden (uitspraak van 21 maart 2024, C-61/22, Landeshauptstadt Wiesbaden, ECLI:EU:C:2024:251) heeft de Commissie op 23 juli 2024 een nieuw voorstel aangenomen (COM(2024) 316 final)

⁸ COM(2024) 670

⁹ European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice

¹⁰ Zie het BNC-fiche dat hoort bij het Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, amendement op Verordening (EU) No 910/2014 betreffende de invoering van een raamwerk voor een Europese Digitale Identiteit

Uit de voorstellen¹¹ blijkt dat het onderliggende, fysieke document in stand en verplicht blijft, en op verzoek getoond moet kunnen worden om de identiteit van betrokkene te verifiëren, conform ICAO DTC-type 1.¹² Anders dan bij een fysiek document worden de vingerafdrukken niet in een DTC opgenomen, terwijl deze bij twijfel over de identiteit nodig zijn om de identiteit te verifiëren. In de toelichting van voorstel COM(2024) 671¹³ en het bijbehorende impact assessment¹⁴ wordt wel gerefereerd aan toekomstige vormen van DTC zonder of met een kleinere rol voor het fysieke document.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment¹⁵, dat is uitgevoerd door de Commissie, richt zich met name op integratie van DTC in het grensproces, zoals beschreven in het BNC-fiche over de reisapplicatie. Het assessment verkent de haalbaarheid van drie opties.

De eerste optie zou lidstaten toestaan om een DTC aan reizigers te verstrekken. Daarnaast worden lidstaten gefaciliteerd in het uitvoeren van grenscontroles met DTC. Hiermee zou de Commissie juridische beperkingen wegnemen zodat lidstaten vrijwillig een vorm van DTC kunnen faciliteren. De tweede optie verplicht lidstaten om DTC's aan reizigers te verstrekken, en staat hen toe grenscontroles met behulp van DTC uit te voeren. De laatste optie zou lidstaten verplichten om een DTC aan reizigers te verstrekken, en hen verplichten grenscontrole met behulp van DTC te implementeren. Hierbij is sprake van een verplichte geharmoniseerde aanpak.

Het assessment concludeert dat de voorkeursoptie een combinatie is van opties twee en drie. De Commissie stelt dat deze combinatie de grenscontrole efficiënter maakt, het Schengengebied veiliger maakt en grenspassage voor reizigers vergemakkelijkt. Ook vervoerders kunnen profiteren van deze standaardisatie door het integreren van DTC in hun werkprocessen. Daarnaast stelt de Commissie dat Unieonderdanen zouden kunnen profiteren van een DTC als vorm van identificatie binnen de Europese Unie wanneer deze is opgeslagen in een EDI-wallet.¹⁶

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Met de Nederlandse identiteitskaart kan binnen de Europese Unie het recht van vrij verkeer uitgeoefend worden. Met de identiteitskaart kan ook naar enkele Schengenlanden gereisd worden die geen lid zijn van de Europese Unie, en naar enkele lidstaten en kandidaat-lidstaten van de Europese Unie die geen lid zijn van Schengen. In dat laatste geval wordt een Europese buitengrens gepasseerd.

Doeltreffend en doelmatig grensbeheer zijn een essentieel onderdeel van het geïntegreerde grensbeheer dat Nederland nastreeft. Met de stijgende reizigersaantallen, beperkte personele capaciteit en toenemende druk op de grens is het cruciaal om in te zetten op digitalisering en innovatie.

¹¹ Dit blijkt uit onder meer overweging 11

¹² Guiding Core Principles DTC (icao.int)

¹³ Zie pagina 2 van het voorstel

¹⁴ Zie pagina 28 van het impact assessment

¹⁵ https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/c255e0fb-2292-463b-8106-82e6823a1058_en?filename=Impact-assessment-report_en.pdf

¹⁶ Zie onder meer pagina 2 van COM(2024) 671 en pagina 62 van het impact assessment

Nederland hecht veel belang aan een veilig, innovatief reisdocumentenstelsel¹⁷ met documenten die voldoen aan internationale, interoperabele standaarden en breed toegankelijk zijn. Nederland neemt daarom actief deel aan werkgroepen binnen ISO¹⁸, ICAO en EU-verband om kennis en ervaringen te delen, en in een vroegtijdig stadium bij innovatieve ontwikkelingen in het reisdocumentendomein aan te sluiten. Nederland onderzoekt digitale mogelijkheden op identiteitsgebied, zoals bij de voornoemde DTC-pilot en bij de ontwikkeling van de Nederlandse publieke wallet. Daarnaast neemt Nederland deel aan Europese wallet-pilots waarin met testgegevens bij grensoverschrijdende dienstverlening onder andere identificatieprocessen worden beproefd.

Reisdocumenten en identiteitskaarten zijn permanent in ontwikkeling. Na het toevoegen van een machine leesbare zone, centrale personalisatie¹⁹, een uitleesbare chip en het opnemen van vingerafdrukken in paspoorten en identiteitskaarten, is verdere digitalisering een logische volgende stap in de ontwikkeling.

Om het makkelijker te maken voor Nederlandse ondernemers en burgers om in andere lidstaten te investeren, handelen en consumeren zet het kabinet zich in voor versterking van de Europese interne markt en vermindering van ongerechtvaardigde belemmeringen. Het kabinet werkt hieraan op basis van een actieagenda.²⁰

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie en onderschrijft het doel daarvan: het gebruik maken van de voordelen van een digitale representatie van de chip op de identiteitskaart.

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het voorstel om lidstaten te verplichten een DTC te accepteren voor grenscontroles, zoals nader beschreven in het BNC-fiche over de EU-reisapplicatie. Het kabinet steunt het uitgangspunt dat het gebruik van DTC vrijwillig moet zijn. Omdat het reguliere grenspassageproces blijft bestaan is er een duidelijk alternatief voor reizigers die geen gebruik kunnen of willen maken van DTC. Het kabinet zal zich hard maken voor het belang van dit alternatief. Het kabinet acht het van belang dat reizigers goed geïnformeerd worden over de reisapplicatie, de doelstellingen en gegevensbescherming.

De Commissie refereert in de toelichting bij voorstel COM(2024) 671²¹ en het bijbehorende impact assessment²² aan toekomstige vormen van DTC's zonder of met een kleinere rol voor het fysieke document. Bij verdere doorontwikkeling dient te worden voldaan aan de randvoorwaarden waaronder gegevensbescherming, recht op privacy, beveiliging en betrouwbaarheid. Een volledig digitaal reisdocument is voorlopig niet aan de orde.

Uit het voorstel en impact assessment wordt onvoldoende duidelijk hoe de beveiliging van de applicatie ingericht wordt. De (digitale) veiligheid en goede borging van het gebruik van het systeem, bijvoorbeeld werkpro-

¹⁷ Inclusief de identiteitskaart, al hoewel dat strikt genomen geen reisdocument is

¹⁸ De International Organization for Standardization is een internationale organisatie die normen vaststelt

¹⁹ Voorheen werden blanco paspoorten bij uitgevende instanties ter plaatse gepersonaliseerd

²⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3437

²¹ Zie pagina 2 van het voorstel

²² Zie pagina 28 van het impact assessment

cessen en personen die toegang hebben tot het systeem, zijn essentieel voor de weerbaarheid tegen (cybersecurity) dreigingen. Het kabinet zal zich inzetten voor een veilige technische oplossing en waarborgen die rechtdoen aan de robuuste status van het Nederlandse reisdocument. Daarbij wordt ook meegenomen wanneer een DTC veilig eenmalig of meermaals gebruikt kan worden, en of transmissie van de telefoon naar eu-LISA veilig kan plaatsvinden.

Het kabinet ziet in het DTC, al dan niet gebaseerd op een identiteitskaart, kansen om door te groeien tot een manier om veilig documentgegevens te delen met derden, ook buiten het reisdomein. Het kabinet heeft daarbij nog een aantal vragen. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk welke situaties van identificatie in de context van vrij verkeer en vestiging de Commissie bedoelt en welke implicaties dit nationaal heeft²³: moet een Unieburger zijn DTC kunnen gebruiken om zich bijvoorbeeld te identificeren op straat?²⁴ Kan dit ook met een op het paspoort gebaseerd DTC²⁵, dat buiten de reikwijdte van dit voorstel valt? En wat is de toegevoegde waarde als het onderliggende, fysieke document ook getoond moet worden, conform DTC-type 1?

DTC kan zowel gebruikt worden in de EU-reisapplicatie als in EDI-wallets. Burgers krijgen hierdoor de mogelijkheid om onder eigen regie hun DTC te delen met wie ze willen. Het kabinet vraagt zich af hoe een DTC past in een EDI-wallet naast de al aanwezige Person Identification Data (PID). Ook vraagt het kabinet zich af of het voornemen er is om de DTC als elektronische attestering van attributen (EAA) aan te merken. Het risico bestaat dat in het concept van de EDI-wallet onduidelijk wordt welke identiteitsgegevens je waar gebruikt. Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat een DTC in een EDI-wallet een logische plaats met duidelijke toepassingen krijgt.

Gelijktijdig is het van belang dat de EU-reisapplicatie aan gebruikers hetzelfde beschermingsniveau biedt als EDI-wallets. Dit houdt onder meer in dat aan hoge veiligheids- en betrouwbaarheidseisen voor uitgifte en beheer moet worden voldaan. Het kabinet pleit ervoor dat gezocht wordt naar synergievoordelen.

Het voorstel voorziet in het in persoon gratis verstrekken van een DTC bij een documentaanvraag. Het kabinet vindt het belangrijk dat het Nederlandse reisdocument, inclusief DTC, toegankelijk is voor elke Nederlander, ook wie niet digivaardig is. De verstrekking via een uitgevende instantie kan daar een belangrijke rol in spelen. Ook zal het kabinet verheldering vragen over het precieze uitgifteproces, de overdracht en opslag. Zo is niet duidelijk of een burger op een later moment dan de documentuitgifte bij een uitgevende instantie een DTC kan verkrijgen.

Het kabinet zal zich er hard voor maken dat deze verstrekking bij een documentaanvraag zo efficiënt mogelijk verloopt, zonder dat de dienstverlening onder druk komt te staan of de bijkomende kosten op uitgevende instanties worden afgewenteld. Hierbij is het kabinet kritisch op de termijn van 12 maanden na de inwerkingtreding van de in artikel 5 van het voorstel bedoelde uitvoeringshandelingen die gesteld wordt om deze verstrekking bij uitgevende instanties te in te voeren.

²³ Anders dan het voorbeeld van «inschrijven bij vestiging in een andere lidstaat» dat expliciet wordt benoemd

²⁴ Zoals in Nederland gereguleerd is in de Wet op de identificatieplicht

²⁵ Met zowel een identiteitskaart als paspoort is het recht op vrij verkeer en vestiging uit te oefenen, volgend uit Richtlijn 2004/38/EG

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het voorstel van de Commissie is mede tot stand gekomen naar aanleiding van consultaties met lidstaten. Het merendeel van de lidstaten heeft tijdens de consultatie aangegeven dat de acceptatie en facilitatie van DTC door lidstaten verplicht moet worden. Het overgrote deel van de lidstaten heeft aangegeven dat het aanmaken van een DTC met een gemeenschappelijke EU-technische oplossing zou moeten gebeuren. De posities van de Raad en het Europees Parlement ten aanzien van dit voorstel zijn 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 toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 77, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit artikel verleent de Unie de bevoegdheid om bepalingen vast te stellen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen of daarmee gelijkgestelde documenten ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten (het recht van vrij verkeer), zoals gewaarborgd in artikel 20, lid 2, onder a, van het VWEU.

Artikel 77, derde lid, van het VWEU voorziet in een bijzondere wetgevingsprocedure. Bij de vaststelling van maatregelen op grond van dit artikel besluit de Raad met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder j, van het VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel de uitoefening van het recht van vrij verkeer van Unieonderdanen in een veilige omgeving te vergemakkelijken door het creëren van een DTC op basis van gegevens uit de identiteitskaarten die hun door de lidstaten zijn afgegeven. Gezien de grensoverschrijdende aard van dit doel, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Nationale oplossingen lopen het risico dat zij in andere lidstaten niet worden aanvaard. Om redenen van schaal en verwachte effecten kunnen de doelstellingen alleen op het niveau van de Unie efficiënt en doeltreffend worden verwezenlijkt,

daarom is een EU-aanpak nodig. Door uniforme standaarden voor DTC's te stellen worden belemmeringen omtrent het hanteren van verschillende standaarden door de lidstaten ten aanzien het creëren van een DTC en de interoperabiliteit ervan binnen de gehele Unie weggenomen. 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 Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief.

De verordening heeft tot doel de uitoefening van het recht van vrij verkeer van Unieonderdanen in een veilige omgeving te vergemakkelijken door het creëren van een DTC op basis van gegevens uit de identiteitskaarten die hun door de lidstaten zijn afgegeven. Het voorgestelde optreden op Unieniveau is geschikt om deze doelstelling te bereiken. Het vaststellen van uniforme standaarden voor het creëren van de DTC's waarborgt de interoperabiliteit. Hierdoor kan het doel effectief worden bereikt. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het probleem alleen effectief opgelost kan worden met uniform vastgestelde standaarden.

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

a) Consequenties EU-begroting

De kosten voor de ontwikkeling van de EU-reisapplicatie en het achterliggende systeem worden door de EU-begroting gedekt. De Commissie geeft in het voorstel aan dat het extra budget voor eu-LISA is ingeschat op ongeveer € 49,5 miljoen euro, waarvan 6 miljoen euro onder het huidige Meerjarig Financieel Kader, om de technische oplossing te ontwikkelen, onderhouden en beheren. Deze kosten betreffen dezelfde kostenraming als benoemd in het BNC-fiche verordening EU-reisapplicatie. Daarnaast zullen tussen 2027 en 2030 ongeveer 20 fulltime medewerkers nodig zijn om ervoor te zorgen dat eu-LISA voldoende capaciteit heeft om de aan haar toegewezen taken voor de ontwikkeling van de EU-brede applicatie uit te voeren.

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 kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het verstrekken van een DTC bij de aanvraag van een identiteitskaart kan ook kosten met zich meebrengen voor de rijksoverheid en medeoverheden, afhankelijk van de gekozen financieringsstructuur. Mogelijk moet apparatuur aan de balie worden geïnstalleerd, met software die op het juiste betrouwbaarheidsniveau kan communiceren met de systemen achter de reisapplicatie en een EDI-wallet. Omdat nog onduidelijk is hoe

dit er in de praktijk uit zal zien is dit lastig te kwantificeren. Het kabinet zal hierop de Commissie vragen om verduidelijkingen. Nederlandse reisdocumenten kunnen momenteel aangevraagd worden bij 342 gemeenten, buitenlandse ambassades, consulaten en locaties, bij de KMar (nooddocumenten) en in de Caribische landen. Op grote locaties zou dit kunnen betekenen dat extra fte aangenomen moet worden. Het ligt voor de hand dat de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) hier ook een (beheerders)rol heeft als uitvoeringsorganisatie in onder meer het reisdocumentenstelsel, al dan niet in opdracht van de burgemeesters in hun hoedanigheid van het bevoegd gezag voor de uitgifte van paspoorten.

De technische inrichting om een DTC te accepteren zal mogelijk eveneens kosten met zich meebrengen voor de rijksoverheid en medeoverheden, afhankelijk van de gekozen financieringsstructuur. Voor inschrijvingen in Nederland zullen gemeentebalies waar BRP-inschrijvingen plaatsvinden geschikt gemaakt moeten worden. Maar omdat het onduidelijk is op welke identificaties in het kader van het recht op vrij verkeer en vestiging het voorstel verder doelt, en hoe de technische inrichting eruit ziet, zijn de kosten onmogelijk te kwantificeren. Ook hier zal het kabinet de Commissie vragen om verduidelijkingen

Aangezien de financiële consequenties nog niet volledig duidelijk zijn maakt het kabinet een financieel voorbehoud tijdens de onderhandelingen, totdat een beter beeld is verkregen van de financiële consequenties. De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het Nederlandse reisdocument wordt betaald uit door de burger betaalde leges die kostendekkend moeten zijn.²⁶ Dit betekent mogelijk dat de leges zullen stijgen, al hoewel de Commissie stelt dat het verstrekken van een DTC gratis moet zijn. Hiervoor wordt een oplossing gezocht.

Als bedrijven – al dan niet om hun concurrentiepositie te verbeteren – ervoor kiezen om hun klanten zich te laten identificeren met een DTC zullen zij daar kosten voor maken voor maken, en gebonden zijn aan regulering. Dit is nog niet te kwantificeren. Tegelijkertijd kunnen deze bedrijven voordeel halen uit het efficiënt kunnen delen van betrouwbare identiteitsgegevens via een DTC.

Door de integratie van DTC in de EDI-wallet en de reisapplicatie van eu-LISA is, voor wie DTC vrijwillig gebruikt, een smartphone noodzakelijk. Voor de reisapplicatie is ondersteuning van Android en iOS voorzien.²⁷ Smartphones zullen aan bepaalde eisen (juiste camera, veiligheidsupdates) moeten voldoen om gebruikt te kunnen worden.

De financiële consequenties voor het bedrijfsleven en burgers volgend uit integratie van DTC in grenspassage worden nader toegelicht in het BNC-fiche over COM(2024) 670 over een Europese reisapplicatie.

²⁶ wetten.nl - Regeling - Besluit paspoortgelden - BWBR0005264 (overheid.nl)

²⁷ Impact assessment vanaf pagina 71

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

DTC past in de Digital Decade-strategie van de Europese Unie, die stelt dat onder meer beleidsmaatregelen en investeringen in digitale technologieën, vaardigheden en infrastructuren de Europese situatie op gebied van geopolitiek, maatschappij, economie en milieu verbetert.²⁸

In de Schengenstrategie heeft de Commissie daarnaast aangekondigd te streven om als eerste wetgeving voor DTC in internationaal reizen aan te nemen²⁹. Hiermee kan een precedent geschapen worden voor andere landen die DTC willen implementeren. De EU heeft daarmee de mogelijkheid om de standaard te zetten voor toekomstige internationale oplossingen voor reizen met gedigitaliseerde processen. Effectief en efficiënt Europees grensbeheer, waarin DTC een belangrijke rol kan spelen, versterkt bovendien de positie van de Europese Unie als machtsblok. Zeker in een tijd waarin statelijke actoren een steeds grotere dreiging vormen voor de nationale veiligheid en de interne veiligheid van de Unie.

De Commissie wil DTC ook inzetten buiten het domein van de Europese buitengrenzen: in het kader van het uitoefenen van het recht op vrij verkeer en vestiging, en mogelijk in andere situaties waarin betrouwbare identificatie noodzakelijk is.³⁰ Snel en veilig betrouwbare identiteitsgegevens delen met derden maakt transacties sneller en eenvoudiger en versterkt daarmee het concurrentievermogen van de Europese lidstaten. Het zou bovendien ook een oplossing kunnen zijn voor de fotokopieën van paspoorten en identiteitskaarten die partijen als notarissen en financiële instellingen nog regelmatig vragen. Los van de betrouwbaarheid van deze kopieën leiden ze ook tot veiligheidsrisico's omdat ze bij verlies tot identiteitsfraude en daarmee tot persoonlijke en maatschappelijke schade kunnen leiden.

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 rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Het voorstel werkt beleidsmatig en juridisch door voor de rijksoverheid en medeoverheden, te weten instanties die reisdocumenten uitgeven (zoals gemeenten). Het voorstel leidt tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken voor de rijksoverheid en medeoverheden. Bij de afgifte van een nieuwe identiteitskaart moeten de uitgevende instanties aanvragers op hun verzoek een DTC verstrekken. Bovendien moeten houders van een identiteitskaart zelf een op die kaart gebaseerd DTC kunnen aanmaken (met behulp van een mobiele telefoon die de contactloze chip van de identiteitskaart kan lezen in combinatie met een mobiele telefoontoepassing).

Dit heeft naar verwachting consequenties voor nationale wetgeving met betrekking tot Nederlandse identiteitskaarten (de Paspoortwet en gedelegeerde regelgeving).

²⁸ Europe's digital decade: 2030 targets | European Commission (Europa.eu)

²⁹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council «A strategy towards a fully functioning and resilient Schengen area», 2 June 2021, COM(2021) 277 final

³⁰ Aan dat laatste wordt gerefereerd op onder meer p. 62 van het impact assessment

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

Het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om uitvoeringshandelingen (ex artikel 291 VWEU) vast te stellen.

Het voorstel (artikel 2, zesde lid) geeft de Commissie de bevoegdheid om door middel van een uitvoeringshandeling de datum vast te stellen waarop de lidstaten het mogelijk moeten maken dat een DTC door de houder van een identiteitskaart op afstand kan worden gecreëerd (overeenkomstig artikel 6, derde lid, van het voorstel).

Voorts geeft het voorstel (artikel 5) de Commissie de bevoegdheid om door middel van uitvoeringshandelingen technische specificaties, procedures en vereisten vast te stellen voor DTC's, onder meer met betrekking tot: (a) gegevensschema en -formaat; (b) het proces van afgifte en openbaarmaking; (c) geldigheid; (d) vertrouwensmodel; (e) authenticatie en validatie; (f) intrekking.

Het kabinet acht toekenning van de bevoegdheden tot het vaststellen van een uitvoeringshandeling aan de Commissie voor beide gevallen mogelijk. Het betreft namelijk de vaststelling van niet-essentiële onderdelen van het voorstel: de invoeringsdatum van een onderdeel van het voorstel en voorts de technische specificaties, procedures en vereisten voor DTC's. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, vanwege de nodige flexibiliteit, efficiëntie, snelheid en het niet belasten van de wetgevingsprocedure. Uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het voor beide gevallen gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure zoals bedoeld in artikel 5 van verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wel op zijn plaats, aangezien het gaat om de vaststelling van uitvoeringshandelingen van algemene strekking.

Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde werkwijze.

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

De verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Artikel 2, eerste en tweede lid, van de verordening, die zien op het verstrekken van een DTC op verzoek van de aanvrager respectievelijk houder van de identiteitskaart die is afgegeven in overeenstemming met de vereisten van verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 final] is van toepassing twaalf maanden na de inwerkingtreding van de in artikel 5 van de verordening bedoelde uitvoeringshandelingen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het voorstel voorziet in een evaluatiebepaling. Uiterlijk vijf jaar na de vaststelling van de (in artikel 2, zesde lid, bedoelde) uitvoeringshandelingen zal de Commissie een evaluatie van de verordening uitvoeren en legt zij het Europees Parlement en de Raad een verslag met de belangrijkste bevindingen voor. De lidstaten en de betrokken agentschappen van de Unie verstrekken de Commissie de informatie die nodig is om dat verslag op te stellen.

Het kabinet acht een evaluatie wenselijk.

e) Constitutionele toets

Het voorstel respecteert de hierna genoemde grondrechtenverdragen en het Handvest.

Vooropgesteld wordt dat het voorstel voorziet in het gebruik van DTC's op vrijwillige basis, reizigers worden dus niet tot het gebruik ervan verplicht.

Het voorstel raakt het grondrecht van de burgers van de Unie op vrij verkeer en vestiging op grond van artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie («het Handvest») door de invoering van een DTC op basis van identiteitskaarten, hetgeen de uitoefening van dat recht moet vergemakkelijken.

Indien de reiziger wel besluit om DTC te gebruiken, zal het voorstel leiden tot de verwerking van persoonsgegevens (waaronder biometrische gegevens, namelijk de gezichtsopname van de houder van het DTC). De verplichting om een gezichtsopname op te nemen in het DTC dat op basis van identiteitskaarten wordt afgegeven, vormt een beperking van zowel het recht op eerbiediging van het privéleven als het recht op bescherming van persoonsgegevens (verankerd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest, artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 10 van de Grondwet).

Beperkingen van deze rechten moeten bij wet zijn voorzien en de wezenlijke inhoud van deze rechten eerbiedigen. Bovendien mogen dergelijke beperkingen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, alleen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten van anderen.

De beperkingen van genoemde rechten, alsook de toepassingsvoorwaarden en de reikwijdte van die beperkingen, zullen worden vastgelegd in de wetgeving van de Unie, en de verwerking van de persoonsgegevens zal in overeenstemming met deze wetgeving geschieden. In het bijzonder de verplichting om de gezichtsopname van de houder op te nemen, wordt, gelet op het nagestreefde doel van algemeen belang – het voorkomen van identiteitsfraude – vooralsnog gerechtvaardigd en proportioneel geacht, mits in de juiste waarborgen wordt voorzien.

Het kabinet ziet voldoende waarborgen in het voorstel inzake de bescherming van de grondrechten.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Voor gemeenten, maar ook andere uitgevende instanties van reisdocumenten (posten van Buitenlandse Zaken, de Caribische landen en Koninklijke Marechaussee voor nooddocumenten) betekent het uitgeven van een DTC bij de aanvraag van een identiteitskaart een taakverzwaring. Het kabinet wil, zoals toegelicht in paragraaf 3, eerst meer weten over dit proces en beoogt deze uitgevende instanties nader te consulteren.

Mogelijk moeten talloze overheidsorganisaties hun processen geschikt maken voor identificatie met DTC, wat gevolgen voor de uitvoerbaarheid heeft.

b) Handhaafbaarheid

In dit stadium is het niet mogelijk uitspraken te doen over de handhaafbaarheid zonder diepergaande consultatie van AP, RvIG en de uitgevende instanties van reisdocumenten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Voor wat betreft het identiteitskaart gebaseerde DTC zijn er geen gevolgen voor ontwikkelingslanden, omdat het om Europese identiteitskaarten gaat.