



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 20 april 2018
(OR. en)

8175/18

**Interinstitutioneel dossier:
2018/0104 (COD)**

**JAI 328
FRONT 96
VISA 83
FAUXDOC 28
CODEC 591
IA 104
FREMP 53**

VOORSTEL

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	18 april 2018
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

Nr. Comdoc.:	COM(2018) 212 final
Betreft:	Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD 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

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2018) 212 final.

Bijlage: COM(2018) 212 final



Straatsburg, 17.4.2018
COM(2018) 212 final

2018/0104 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

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

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2018) 110 final} - {SWD(2018) 111 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

De beveiliging van reis- en identiteitsdocumenten garanderen is een cruciaal onderdeel van de strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad en van de uitbouw van een echte veiligheidsunie. Veel van de initiatieven die de EU de afgelopen jaren heeft genomen om het beheer van de buitengrenzen te verbeteren en te versterken, zijn afhankelijk van beveiligde reis- en identiteitsdocumenten. Door de recente wijziging van de Schengengrenscodes¹ moeten alle personen stelselmatig worden gecontroleerd en moeten hun reisdocumenten, ongeacht de nationaliteit van de houder ervan, worden geverifieerd aan de hand van het Schengeninformatiesysteem (SIS) en de databank van Interpol voor verloren en gestolen reisdocumenten (SLTD).

EU-burgers worden steeds mobieler. Van alle EU-burgers verblijft meer dan 15 miljoen in en werkt meer dan 11 miljoen in een andere lidstaat dan het land waarvan zij de nationaliteit hebben². Jaarlijks reist meer dan één miljard mensen binnen de EU of overschrijden zij de EU-buitengrenzen³.

Dit voorstel voor een verordening is onderdeel van het actieplan van december 2016 voor een krachtige Europese reactie op reisdocumentfraude⁴, waarin de Commissie maatregelen noemde om het probleem van de beveiliging van documenten, waaronder identiteitskaarten en verblijfsdocumenten, aan te pakken tegen de achtergrond van recente terreuraanvallen in Europa. De doelstellingen van dat actieplan kregen nadien de steun in Raadsconclusies⁵, die volgden op herhaalde oproepen van de Raad om de beveiliging van identiteits- en verblijfsdocumenten te verbeteren⁶.

Reeds in haar mededeling van 2016 over "Versterking van de veiligheid in een door mobiliteit gekenmerkte wereld door betere informatie-uitwisseling in de strijd tegen terrorisme en door sterkere buitengrenzen"⁷ onderstreepte de Commissie de noodzaak van beveiligde reis- en identiteitsdocumenten wanneer de identiteit van een persoon zonder twijfel moet worden vastgesteld en beklemtoonde zij dat voor een verbeterde aanpak robuuste systemen nodig zijn om misbruik en bedreigingen van de interne veiligheid als gevolg van gebreken in de beveiliging van documenten te voorkomen. Voorts heeft de Commissie in het verslag over het

¹ Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen (PB L 74 van 18.3.2017, blz. 1).

² Jaarrapport over arbeidsmobiliteit binnen de EU van 2016 (gegevens over 2015).

³ Tabellen over grensoverschrijdende reizen van EU-burgers in 2015 (alle redenen) - http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics/nl
COM(2016) 790 final.

⁴ Conclusies van de Raad over het Actieplan van de Commissie voor een krachtige Europese reactie op reisdocumentfraude, aangenomen op 27 maart 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/27/jha-travel-document-fraud>

⁵ Reeds in 2005 hebben de lidstaten eenparig Raadsconclusies aangenomen betreffende minimumveiligheidsnormen voor nationale identiteitsbewijzen (Raadsdoc. 14390/05). Deze werden in 2006 gevolgd door een resolutie, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=NL&f=ST%2014938%202006%20INIT>.

⁶ COM(2016) 602 final.

burgerschap 2017 toegezegd beleidsopties te onderzoeken om de beveiliging van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten te verbeteren⁸.

Van de zesentwintig EU-lidstaten die identiteitskaarten afgeven aan hun onderdanen, is in vijftien lidstaten het bezit van een identiteitskaart gebruikelijk en verplicht⁹. Overeenkomstig het EU-recht inzake het vrije verkeer van personen (Richtlijn 2004/38/EG¹⁰) kunnen EU-burgers identiteitskaarten als reisdocumenten gebruiken, zowel bij hun reizen binnen de EU als om de EU binnen te komen vanuit niet-EU-landen. Deze identiteitskaarten worden inderdaad vaak gebruikt om te reizen. Daarnaast hebben lidstaten overeenkomsten afgesloten met een aantal derde landen waardoor EU-burgers hun nationale identiteitskaart kunnen gebruiken om te reizen. Dit omvat ook reizen naar derde landen om deel te nemen aan terroristische activiteiten en daarna naar de EU terugkeren.

Momenteel varieert het beveiligingsniveau aanzienlijk bij door de lidstaten afgegeven nationale identiteitskaarten en verblijfsdocumenten voor in een andere lidstaat woonachtige EU-onderdanen en hun familieleden, waardoor het risico op vervalsing en documentfraude toeneemt. Een en ander levert ook praktische moeilijkheden op voor burgers wanneer zij hun recht van vrij verkeer willen uitoefenen.

EU-burgers kunnen hun identiteitskaarten ook gebruiken om in hun dagelijkse leven hun identiteit te bewijzen ten behoeve van entiteiten uit de publieke en private sector wanneer zij hun recht uitoefenen om in een ander EU-land te verblijven (mobiele EU-burgers).

In lijn met Richtlijn 2004/38/EG ontvangen mobiele burgers en hun familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, ook documenten ter staving van hun verblijfplaats in hun gastland. Deze verblijfsdocumenten mogen dan geen reisdocumenten zijn, toch verlenen verblijfskaarten voor de familieleden van mobiele EU-burgers die zelf niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, wanneer zij samen met een paspoort worden gebruikt, de houder ervan het recht om de EU zonder een visum binnen te komen wanneer ze een EU-burger vergezellen of zich bij hem voegen.

Vervalsing van documenten of een onjuiste voorstelling van feiten betreffende de aan het verblijfsrecht verbonden voorwaarden zijn genoemd als de meest relevante fraudegevallen in het kader van de richtlijn¹¹, die in artikel 35 dan weer de mogelijkheid biedt om de strijd aan te binden met dit soort fraude.

Tegen deze achtergrond is het van cruciaal belang dat de EU en vooral de lidstaten sterker inzetten op de beveiliging van documenten die worden afgegeven aan EU-burgers en hun familieleden die onderdaan zijn van derde landen. Versterkte documentbeveiliging is een belangrijke factor om de veiligheid in de EU en bij EU-grenzen te verbeteren en om de koers naar een echte en doeltreffende veiligheidsunie te bevorderen. Door biometrische kenmerken, en met name vingerafdrukken, op te nemen worden documenten betrouwbaarder en veiliger. In dat verband is het van cruciaal belang om documenten met zwakke beveiligingskenmerken zo snel mogelijk uit te faseren.

⁸ Conclusies van de Raad inzake het verslag over het EU-burgerschap 2017 aangenomen op 11 mei 2017, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9080-2017-INIT/nl/pdf>

⁹ Daarnaast moeten burgers in vijf andere lidstaten in het bezit zijn van een niet-specifiek document voor identificatiedoeleinden. In de praktijk is dit zeer vaak een identiteitskaart.

¹⁰ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

¹¹ COM(2009) 313 definitief.

Het werkprogramma van de Commissie voor 2018 omvat de indiening van een wetgevingsinitiatief (REFIT) voor een betere beveiliging van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten van EU-burgers en van hun familieleden die niet de nationaliteit bezitten van een lidstaat¹². Dit initiatief moet de Europese veiligheid versterken door lacunes in de beveiliging te dichten die ontstaan door niet of onvoldoende beveiligde documenten. Tegelijk moeten mobiele EU-burgers en hun familieleden hiermee gemakkelijker hun EU-rechten inzake vrij verkeer kunnen uitoefenen doordat hun documenten in grensoverschrijdende situaties betrouwbaarder worden en beter worden aanvaard.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

De EU biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin waarborgen voor het vrije verkeer van personen worden geboden in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit. Europeanen beschouwen het vrije verkeer als een van de grote verwezenlijkingen van de Europese integratie. Hierbij gaat het om het recht het grondgebied van een andere lidstaat binnen te komen of te verlaten en het recht om daar te verblijven en te leven. Maatregelen met betrekking tot het vrije verkeer zijn onlosmakelijk verbonden met maatregelen om de veiligheid binnen de Europese Unie te verzekeren.

Talrijke EU-veiligheidsmaatregelen zijn afhankelijk van beveiligde reis- en identiteitsdocumenten, zoals de door de Schengengrenscodes¹³ ingevoerde systematische controles in het Schengeninformatiesysteem. De versterking van de uitwisseling van informatie via de interoperabiliteit van EU-informatiesystemen voor veiligheid, grens- en migratiebeheer, zoals de Commissie die recentelijk heeft voorgesteld¹⁴, zal ook afhangen van betere documentbeveiliging, onder meer via identiteitscontroles door bevoegde autoriteiten op het grondgebied van EU-lidstaten.

De richtlijn vrij verkeer (Richtlijn/2004/38/EG) legt voor EU-burgers en hun familieleden de voorwaarden vast voor de uitoefening van het recht van vrij verkeer en (zowel tijdelijk als permanent) verblijf in de Unie. Die richtlijn bepaalt dat, in samenhang met een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, EU-burgers en hun familieleden een andere lidstaat mogen binnenkomen en daar leven en de nodige verblijfsdocumenten kunnen aanvragen. De richtlijn regelt echter niet het model en de normen voor identiteitskaarten die worden gebruikt om EU-lidstaten binnen te komen of deze te verlaten. Evenmin voorziet de richtlijn in specifieke normen voor verblijfsdocumenten afgegeven aan EU-burgers en hun niet-EU-

¹² Dit thema kwam ook aan bod in het kader van het REFIT-platform (advies van het REFIT-platform over de verklaring van een burger (L tL 242) betreffende identiteits- en reisdocumenten, 7 juni 2017). Het REFIT-platform moedigde de Commissie aan om de haalbaarheid te onderzoeken van een harmonisatie van identiteits- en verblijfsdocumenten, of van cruciale aspecten ervan, om het vrije verkeer te bevorderen en om de uitdagingen het hoofd te bieden waarmee mobiele EU-burgers in hun landen van ontvangst worden geconfronteerd.

¹³ Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen (PB L 74 van 18.3.2017, blz. 1).

¹⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (politie en justitie samenwerking, asiel en migratie), COM(2017) 794 final.

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de EU-informatiesystemen (grenzen en visa) en tot wijziging van Beschikking 2004/512/EG van de Raad, Verordening (EG) nr. 767/2008, Besluit 2008/633/JBZ van de Raad, Verordening (EU) 2016/399 en Verordening (EU) 2017/2226, COM(2017) 793 final.

familieleden, afgezien van de titel die deze laatste documenten krijgen - "Verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie" (zie artikel 10, lid 1, van Richtlijn 2004/38).

De afgelopen jaren zijn EU-normen ingevoerd voor diverse identiteits- en reisdocumenten die in Europa in gebruik zijn. Het EU-recht voorziet reeds in normen voor beveiligingskenmerken en biometrische kenmerken (gezichtsopname en vingerafdrukken) in paspoorten en reisdocumenten afgegeven door lidstaten¹⁵ en voor uniforme modellen voor visa¹⁶ en verblijfstitels voor onderdanen van derde landen¹⁷. Deze normen zijn ook in gebruik voor vergunningen voor klein grensverkeer¹⁸ en vergunningen die worden afgegeven in het kader van EU-wetgeving inzake legale migratie. Een nieuw gemeenschappelijk ontwerp voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen is recentelijk vastgesteld, om de beveiligingskenmerken van deze documenten verder te verbeteren¹⁹. Bij gebreke van harmonisatiemaatregelen kunnen lidstaten hun gewenste model kiezen voor verblijfskaarten en duurzame verblijfskaarten voor familieleden van mobiele EU-burgers die onderdaan zijn van een derde land. Daarbij kunnen zij ervoor kiezen om hetzelfde "uniforme model" te volgen dat is vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen²⁰, die zoals gezegd in 2017 is gewijzigd, op voorwaarde dat hun status van familielid van een Unieburger duidelijk op de kaart is vermeld en dat verwarring wordt vermeden met verblijfstitels die onder Verordening (EG) nr. 1030/2002²¹ vallen. In 2008 hebben lidstaten in een verklaring van de Raad²² hun wil te kennen gegeven om het uniforme model daarvoor te gebruiken, en diverse lidstaten hebben deze - juridisch niet-bindende - toezegging gevolgd.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Artikel 21 VWEU verleent EU-burgers het recht vrij op het grondgebied van EU-lidstaten te reizen en te verblijven. Artikel 21 voorziet in de mogelijkheid voor de Unie om, indien een optreden noodzakelijk blijkt om deze doelstelling van vrij reizen en verblijven te verwezenlijken, bepalingen vast te stellen die de uitoefening van dat recht vergemakkelijken. De gewone wetgevingsprocedure is van toepassing.

Dit voorstel voor een verordening wil de uitoefening vergemakkelijken van het recht op vrij verkeer van EU-burgers in een veilige omgeving, d.w.z. het wil bijdragen tot hun recht om te reizen en te verblijven in een lidstaat met hun nationale identiteitskaart en om deze kaarten te gebruiken als betrouwbaar bewijs van nationaliteit, alsmede hun recht om gebruik te maken van het verblijfsdocument dat hun is afgegeven als ingezetenen van een andere lidstaat dan die waarvan zij de nationaliteit hebben.

¹⁵ Verordening (EG) nr. 2252/2004 (PB L 385 van 29.12.2004, blz. 1). VK en IE nemen niet deel aan deze maatregel.

¹⁶ Verordening (EG) nr. 1683/95 (PB L 164 van 14.7.1995, blz. 1).

¹⁷ Verordening (EG) nr. 1030/2002 (PB L 157 van 15.6.2002, blz. 1).

¹⁸ Verordening (EG) nr. 1931/2006 (PB L 405 van 30.12.2006, blz. 1).

¹⁹ Verordening (EU) 2017/1954 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PB L 286 van 1.11.2017, blz. 9).

²⁰ Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PB L 157 van 15.6.2002, blz. 1).

²¹ Zoals erkend in artikel 5 bis van Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad.

²² Raadsdocument van 11 juni 2008 (13.06), PV/CONS 26 JAI 188, 8622/08 ADD 1.

Het voorstel zal, dankzij versterkte beveiligingskenmerken van nationale identiteitskaarten en verblijfsdocumenten, zorgen voor beter beveiligde documenten waarmee de rechten van vrij verkeer in een veiligere omgeving kunnen worden uitgeoefend. Een en ander zal overheden en EU-burgers en hun familieleden beschermen tegen misdaad, vervalsing en documentfraude. Bijgevolg helpt dit voorstel de algehele veiligheid binnen de EU te verbeteren.

Artikel 21, lid 2, VWEU biedt uitdrukkelijk een rechtsgrondslag voor maatregelen om de uitoefening van vrij verkeer van EU-burgers te vergemakkelijken, onder meer door het risico op fraude in de vorm van de vervalsing van documenten te verminderen en door te zorgen voor het vertrouwen dat nodig is voor dat vrije verkeer.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

De terreurdreiging in de Europese Unie is transnationaal en kan niet door individuele lidstaten alleen worden aangepakt. Terroristen en zware criminelen zijn over de grenzen heen actief en, zoals in het actieplan 2016 is beklemtoond, is documentfraude een rol gaan spelen bij hun criminele activiteiten. Beveiligde identiteitskaarten en verblijfsdocumenten zijn essentiële elementen om het vertrouwen te garanderen dat nodig is voor vrij verkeer binnen een ruimte van vrijheid en veiligheid.

Bovendien hecht de Europese Unie aan het bevorderen van het vrije verkeer van personen binnen een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Tot dusver hebben individuele lidstaten bij de implementatie van hun nationale beleid inzake identiteitskaarten en verblijfsdocumenten hun bevoegdheden uitgeoefend zonder noodzakelijkerwijs rekening te houden met de doelstelling van het bevorderen van het vrije verkeer van personen of het verbeteren van de veiligheid binnen de Unie. Diverse maatregelen zijn al genomen om problemen aan te pakken die op het nationale niveau zijn geconstateerd. Zo hebben bijvoorbeeld sommige lidstaten onlineregisters opgezet waarin overheidsorganisaties en particuliere organisaties de authenticiteit van documenten kunnen controleren. Toch ontbreekt een gemeenschappelijke aanpak om de beveiligingskenmerken van deze documenten te verbeteren en om te bepalen welke gegevens die documenten minimaal moeten bevatten. Daardoor ontstaan er voortdurend problemen tussen lidstaten en wordt de deur opengezet voor documentfraude.

Indien niet consistent maatregelen op EU-niveau worden genomen, zal er geen alomvattende oplossing komen voor beveiligingslacunes. Zonder actie op EU-niveau zullen er ook meer praktische problemen ontstaan voor EU-burgers, nationale overheden en bedrijven in een context waarin burgers leven en rondreizen in de Unie en over de grenzen van de Unie heen. Systemische problemen met betrekking tot veiligheid en vrij verkeer aanpakken, om zo een hoog niveau van beveiliging te garanderen voor nationale identiteitskaarten en verblijfsdocumenten en via gemeenschappelijke minimumnormen, vergt duidelijk actie op EU-niveau. De doelstellingen van een initiatief om oplossingen te bieden voor de bestaande situatie, kunnen niet op nationaal niveau worden bereikt. Al deze documenten hebben een intrinsiek Europese dimensie, omdat ze verband houden met de uitoefening van de rechten van vrij verkeer in een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Met het voorstel voor een verordening zouden lidstaten niet verplicht zijn documenten af te geven die zij momenteel niet afgeven.

- **Evenredigheid**

EU-actie kan aanzienlijke toegevoegde waarde opleveren bij het aangaan van deze uitdagingen en is in vele gevallen de enige weg waarlangs een convergent en compatibel systeem kan worden verwezenlijkt en behouden. De veiligheid binnen de Europese Unie en aan haar buitengrenzen is de jongste maanden en jaren sterk onder druk komen te staan. De aanhoudende uitdagingen op het gebied van veiligheid hebben onderstreept dat er een onlosmakelijke band bestaat tussen het vrije verkeer van personen binnen de Europese Unie en een robuust beheer van de buitengrenzen. Maatregelen om de veiligheid en het beheer van de buitengrenzen te verbeteren, zoals systematische controles aan de hand van databanken van alle personen, met inbegrip van EU-burgers, die de buitengrenzen overschrijden, verliezen aan scherpte indien het belangrijkste instrument om burgers te identificeren, zelfs binnen een nationale context problematisch is.

Burgers kunnen hun documenten bovendien niet gebruiken om hun rechten uit te oefenen indien zij er niet van op aankunnen dat hun documenten zullen worden geaccepteerd buiten de lidstaat of lidstaten van afgifte.

De "zwakste schakels" wegwerken en gemeenschappelijk voor alle lidstaten die deze documenten afgeven, minimumnormen introduceren voor de informatie op deze documenten en voor beveiligingskenmerken, zal de uitoefening van het vrije verkeer vergemakkelijken en zal de veiligheid binnen de EU en aan haar grenzen verbeteren. Vele lidstaten hebben al fraudebestendige identiteitskaarten ontwikkeld en ingevoerd. Volledige harmonisatie is niet vereist en een evenredige maatregel wordt voorgesteld om minimale normen voor documentbeveiliging te garanderen. Daarbij gaat het onder meer om de invoering van verplichte vingerafdrukken – de meest betrouwbare methode om iemands identiteit te bepalen, en bovendien een evenredige maatregel in het licht van de veiligheidsdreigingen waarmee de Unie wordt geconfronteerd. Voor verblijfskaarten die aan familieleden uit derde landen worden afgegeven, wordt voorgesteld om hetzelfde model te gebruiken als dat wat op Unieniveau is overeengekomen in Verordening (EG) nr. 1030/2002 ten aanzien van verblijfstitels voor onderdanen uit derde landen die daaronder vallen.

- **Keuze van het instrument**

Een verordening is het enige juridische instrument dat de rechtstreekse en gemeenschappelijke tenuitvoerlegging van EU-recht in alle lidstaten garandeert. In een beleidsdomein waar onderlinge verschillen nadelig zijn gebleken voor het vrije verkeer en de veiligheid, zal een verordening ervoor zorgen dat de gewenste gezamenlijke aanpak wordt verwezenlijkt.

3. RAADPLEGINGEN VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELINGEN

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Het raadplegingsproces omvatte zowel instrumenten met een algemener bereik (zoals publieksraadplegingen) als gerichtere raadplegingen van lidstaten en groepen belanghebbenden. Voorts is in de raadpleging ook de rechtstreekse feedback van burgers en het advies van het REFIT-platform meegenomen dat de Commissie aanmoedigde om de haalbaarheid te onderzoeken van een harmonisatie van identiteits- en verblijfsdocumenten, of van cruciale aspecten ervan, om het vrije verkeer te bevorderen en om de uitdagingen het hoofd te bieden waarmee mobiele EU-burgers in hun gastlanden worden geconfronteerd.

Nadere informatie over de uitkomsten van de raadplegingsprocedure is te vinden in bijlage 2 bij de effectbeoordeling waarvan dit voorstel vergezeld gaat.

- **Bijebrengen en gebruik van expertise**

De Commissie heeft het Centre for Strategy & Evaluation Services (CSES) opdracht gegeven een studie uit te voeren over EU-beleidsinitiatieven inzake verblijfs- en identiteitsdocumenten om de uitoefening van het recht van vrij verkeer te vergemakkelijken (afgerond in augustus 2017).

Een doorlichting van de concepten van het initiatief is uitgevoerd door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC) van de Commissie.

Een studie die Milieu uitvoerde voor het Europees Parlement onder de titel "De juridische en politieke context voor de ontwikkeling van een Europees identiteitsbewijs" (mei 2016) bevatte eveneens nuttige informatie²³.

- **Effectbeoordeling**

De effectbeoordeling die dit voorstel schraagt, heeft een gunstig advies gekregen van de Raad voor regelgevingstoetsing (RSB), met een aantal suggesties voor verbetering²⁴. In de effectbeoordeling is een aantal opties voor identiteitskaarten en verblijfsdocumenten onderzocht en vergeleken met de status quo, waaronder soft-lawmaatregelen, gemeenschappelijke minimumeisen en ruimere harmonisatie. De status quo werd onbevredigend bevonden, terwijl ruimere harmonisatie als onevenredig werd beschouwd.

De voorkeursoptie was dus het bepalen van minimumnormen voor de beveiliging van identiteitskaarten en gemeenschappelijke minimumeisen voor verblijfsdocumenten afgegeven aan EU-burgers en, in het geval van de verblijfskaarten voor familieleden van EU-burgers uit derde landen, het gebruik van het gemeenschappelijke uniforme model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen. Een en ander moet dan vergezeld gaan van soft-lawmaatregelen voor een soepele uitvoering die op de specifieke situatie en behoeften van elke lidstaat is toegesneden.

Dankzij de maatregelen in deze optie zullen documenten in de hele EU beter worden geaccepteerd en de verbeterde beveiligingskenmerken van documenten zullen directe en periodiek terugkerende kostenbesparingen opleveren en zullen irritatiekosten doen dalen voor Unieburgers en hun familieleden, overheidsdiensten (bijv. grenswachten die documenten controleren) en publieke en private dienstverrichters (bijv. luchtvaartmaatschappijen, de zorg, banken en verzekeraars, en socialezekerheidsdiensten).

Andere baten van de voorkeursoptie zijn een afname van documentfraude en identiteitsdiefstal en een al bij al beter beveiligingsniveau (minder misdaad, fraude en terrorisme) binnen de EU en aan haar grenzen. Verplichte vingerafdrukken zijn aan de voorkeursoptie voor identiteitskaarten toegevoegd om de doeltreffendheid te vergroten in termen van beveiliging. Door twee biometrische kenmerken (gezichtsopname, vingerafdrukken) op te nemen, zal de identificatie van personen verbeteren en wordt het niveau van de documentbeveiliging van identiteitskaarten van EU-burgers en van verblijfskaarten voor familieleden uit derde landen afgestemd op de normen voor, respectievelijk, paspoorten voor EU-burgers en verblijfstitels voor onderdanen van derde

²³ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556957/IPOL_STU\(2016\)556957_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556957/IPOL_STU(2016)556957_EN.pdf)

²⁴ <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>

landen die geen familielid zijn van EU-burgers. Het vrije verkeer van personen zal ook worden vergemakkelijkt door verbeterde documenten, omdat documenten hiermee sneller, eenvoudiger en veiliger zullen kunnen worden gebruikt.

De periode voor het uitfaseren van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten voor familieleden van EU-burgers die niet voldoen aan de in de voorkeursoptie geformuleerde normen, is verkort tot vijf jaar. De documenten met de minste beveiliging moeten binnen twee jaar zijn uitgefaseerd. Verder uitstel bij het doorvoeren van deze aanpassingen zou langetermijnlacunes in de beveiliging doen ontstaan en zou afbreuk doen aan de doeltreffendheid van en de samenhang met andere recentelijk goedgekeurde maatregelen voor de veiligheid binnen de EU en aan haar buitengrenzen. Door kortere uitfasering worden de veiligheidsbaten van de verbeterde documenten dus sneller verwezenlijkt.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Dit initiatief is in het werkprogramma van de Commissie 2018 opgenomen onder de REFIT-initiatieven op het gebied van een op wederzijds vertrouwen gebaseerde ruimte van recht en grondrechten.

Dit initiatief is een reactie op een advies van het REFIT-platform. In zijn advies²⁵ moedigde het REFIT-platform de Commissie aan om de haalbaarheid te onderzoeken van een harmonisatie van identiteits- en verblijfsdocumenten, of van cruciale aspecten ervan, om het vrije verkeer te bevorderen en om de uitdagingen het hoofd te bieden waarmee mobiele EU-burgers in hun gastlanden worden geconfronteerd.

De Commissie heeft ook de mogelijkheden voor vereenvoudiging en voor het verlichten van lasten gezien. De begunstigen van dit voorstel lopen uiteen - van burgers tot bedrijven en overheden. De effectbeoordeling maakte een raming van de jaarlijks terugkerende kostenbesparingen van onder meer versnelde pre-boarding checks (PBC's) in de hele EU, van versnelde documentencontroles in de hele EU bij het openen van een bankrekening, en van lagere compensatiebetalingen die overheden en luchtvaartmaatschappijen moeten uitkeren. Burgers, bedrijven en overheidsdiensten zullen ook baat vinden bij lagere irritatiekosten doordat mensen beter op de hoogte zijn van documentmodellen en de aan de documenten verbonden rechten en doordat beter beveiligde documenten gemakkelijker worden geaccepteerd.

- **Grondrechten en gegevensbescherming**

Dit voorstel werkt gunstig uit op het grondrecht van de vrijheid van verkeer en van verblijf op grond van artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) doordat een oplossing wordt geboden voor problemen die verband houden met de erkenning en de ontoereikende beveiliging van zowel identiteitskaarten als verblijfsdocumenten, met name voor familieleden van buiten de EU. Personen zullen betrouwbaarder kunnen worden geïdentificeerd aan de hand van biometrische gegevens, die garanderen dat persoonsgegevens nauwkeurig zijn en afdoende worden beschermd.

Dit voorstel houdt de verwerking van persoonsgegevens, waaronder biometrische gegevens, in. Er zijn potentiële effecten op grondrechten van personen, met name artikel 7 (over de eerbiediging van het privé-leven) en artikel 8 (over de bescherming van persoonsgegevens)

²⁵ REFIT-platform advies XIII.3a vastgesteld in juni 2017.

van het Handvest. De verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van het verzamelen van, de toegang tot en het gebruik van persoonsgegevens, raakt het in het Handvest vastgelegde recht op privacy en recht op bescherming van persoonsgegevens. Aantasting van die grondrechten moet gerechtvaardigd zijn²⁶.

Wat betreft het recht inzake de bescherming van persoonsgegevens (waaronder gegevensbeveiliging) is de betreffende EU-wetgeving²⁷ van toepassing, d.w.z. Verordening (EU) 2016/679. Een afwijking van de Unieregeling voor gegevensbescherming wordt niet overwogen en de lidstaten zullen, waar passend, duidelijke regels, voorwaarden en robuuste garanties moeten hanteren in lijn met het EU-acquis inzake gegevensbescherming. Het verplichte opnemen van biometrische gegevens in identiteitskaarten van EU-burgers en verblijfskaarten afgegeven aan niet-EU-familieleden van Unieburgers zal worden uitgevoerd met specifieke garanties vergelijkbaar met die voor paspoorten en andere reisdocumenten²⁸ en die voor verblijfstitels²⁹.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Met het oog op een doeltreffende uitvoering van de voorgenomen maatregelen en om de resultaten ervan te monitoren zal de Commissie nauw blijven samenwerken met de betrokken belanghebbenden bij nationale overheden en EU-instellingen.

De Commissie zal een programma voor monitoring van de outputs, resultaten en effecten van deze verordening opstellen. In het monitoringprogramma zal worden vermeld met welke middelen en op welke tijdstippen gegevens en andere noodzakelijke bewijsstukken zullen worden verzameld. De lidstaten dienen bij de Commissie binnen één jaar nadat de

²⁶ Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, ECLI:EU:C:2013:670, de criteria vastgelegd die een dergelijke aantasting rechtvaardigen in het kader van Verordening (EG) nr. 2252/2004. Het Hof herhaalde dat aan rechten van het Handvest beperkingen kunnen worden gesteld "voor zover bij wet in deze beperkingen is voorzien, de beperkingen de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen, en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, 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" en kwam tot de bevinding dat de doelstellingen van "het voorkomen van paspoortvervalsing, en het voorkomen van frauduleus gebruik van paspoorten" aan die criteria voldoen.

²⁷ 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) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1) en Richtlijn (EU) 2016/680 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).

²⁸ Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad.

²⁹ Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad.

verordening van toepassing is geworden, en vervolgens jaarlijks, bepaalde informatie te rapporteren die van essentieel belang wordt geacht om het functioneren van deze verordening daadwerkelijk te kunnen monitoren. Het merendeel van deze informatie zal door de bevoegde autoriteiten worden verzameld bij de uitoefening van hun taken en zal dus geen bijkomende inspanningen inzake gegevensverzameling vergen.

De Commissie zal ten vroegste zes jaar nadat de verordening van toepassing is geworden, het tot stand gekomen rechtskader evalueren op zijn effectiviteit, efficiëntie, relevantie, coherentie en toegevoegde waarde voor de EU, om ervoor te zorgen dat voldoende gegevens over de toepassing van de verordening beschikbaar zijn. Deze evaluatie zal ook raadplegingen van belanghebbenden omvatten, om feedback te verzamelen over de effecten van de wetswijzigingen en de ten uitvoer gelegde soft-lawmaatregelen. Het ijkpunt om de geboekte vooruitgang te meten is de nulmeting bij de inwerkingtreding van de wetgevingshandeling.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Hoofdstuk I (de artikelen 1 en 2) van het voorstel beschrijft het onderwerp en het toepassingsgebied van de verordening. Het betreft alle documenten die verband houden met de uitoefening van het recht van vrij verkeer door EU-burgers en hun familieleden, zoals die ook zijn vermeld in Richtlijn 2004/38/EG betreffende het vrije verkeer. Daarbij gaat het om nationale identiteitskaarten om uit te reizen en een andere lidstaat binnen te komen, verblijfsdocumenten voor EU-burgers en verblijfskaarten voor niet-EU-familieleden van EU-burgers.

Hoofdstuk II legt in artikel 3 de algemene vereisten nader vast, met onder meer minimale beveiligingskenmerken waaraan nationale identiteitskaarten moeten voldoen. Deze zijn gericht naar de specificaties in ICAO-document 9303. Deze ICAO-specificaties zijn gemeenschappelijk voor machineleesbare reisdocumenten en garanderen mondiale interoperabiliteit wanneer deze documenten worden geverifieerd via visuele inspectie en machineleesbare middelen.

Artikel 4 beschrijft de specifieke vereisten die in acht moeten worden genomen bij het verzamelen van biometrische gegevens.

Artikel 5 voorziet in een periode van vijf jaar voor het uitfaseren van oudere modellen, met uitzondering van kaarten die niet machineleesbaar zijn overeenkomstig ICAO-document 9303, deel 3 (zevende uitgave, 2015). Deze laatste zullen moeten worden uitgefaseerd binnen twee jaar te rekenen vanaf de datum van toepassing van de verordening. Deze uitfaseringstermijnen bieden de EU en haar lidstaten de gelegenheid om de bestaande beveiligingslacunes voor identiteitskaarten zo snel mogelijk te dichten, terwijl ook rekening wordt gehouden met interoperabiliteitsvereisten wanneer identiteitskaarten niet voldoen aan de normen van ICAO-document 9303, deel 3, over machineleesbaarheid.

Hoofdstuk III (artikel 6) handelt over verblijfsdocumenten voor EU-burgers. Deze documenten zijn beschikbaar voor EU-burgers die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend en die in hun gastland hun recht van verblijf opeisen dat hun rechtstreeks door het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt toegekend.

Deze documenten dienen ook als bewijs van verblijf. Dankzij minimumbeveiligingsnormen met betrekking tot het model van deze documenten zullen deze gemakkelijker te verifiëren en te authenticeren zijn door andere lidstaten, met name door de lidstaat van oorsprong van de burger.

Hoofdstuk IV handelt over verblijfskaarten voor familieleden van EU-burgers die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend. Die kaarten worden afgegeven aan deze familieleden die

zelf geen Unieburgers zijn. Zij zijn de neerslag van hun afgeleide verblijfsrecht in hun gastland als familieleden van EU-onderdanen die hun recht van vrij verkeer hebben uitgeoefend. Wanneer voor dergelijke familieleden een inreisvisumverplichting geldt overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 of, in voorkomend geval, het nationale recht, stellen deze verblijfskaarten hen vrij van de visumplicht wanneer zij een burger van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen.

Omdat een dergelijk document onder deze omstandigheden een visumvrijstelling kan meebrengen, dient het beveiligingsniveau van de kenmerken ervan te worden aangescherpt. Meer bepaald dienen de beveiligingskenmerken dezelfde te zijn als voor verblijfstitels die lidstaten aan niet-EU-onderdanen afgeven. Die kenmerken zijn vastgesteld door Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (artikel 7), als gewijzigd. Wel moet, zoals bepaald in artikel 10, lid 1, van Richtlijn 2004/38/EG, een vermelding van de status van familielid van een burger van de Unie worden opgenomen in de titel van het document. De lidstaten mogen een gestandaardiseerde code gebruiken, met name indien de vermelding te lang is om in het titelveld te passen.

Meer details over de regeling voor de uitfasering van niet-conforme verblijfskaarten worden in artikel 8 geformuleerd. Kaarten die al zijn afgegeven in het uniforme model als beschreven in Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 380/2008, maar die nog niet de bij Verordening (EU) 2017/1954 ingevoerde wijzigingen bevatten, zullen worden uitgefaseerd binnen vijf jaar te rekenen vanaf de datum van toepassing van de voorgestelde verordening. Voor de overige kaarten, waarin de bij Verordening (EG) nr. 380/2008 ingevoerde wijzigingen nog niet zijn opgenomen en die dat niveau van documentbeveiliging niet bereiken, wordt voorzien in een kortere uitfaseringsperiode van twee jaar.

Hoofdstuk V formuleert gemeenschappelijke bepalingen voor de drie soorten documenten.

Artikel 9 beschrijft de verplichting voor lidstaten om contactpunten aan te wijzen voor de tenuitvoerlegging van de verordening.

Artikel 10 zet het raamwerk voor gegevensbescherming uiteen en werkt garanties voor gegevensbescherming verder uit.

Artikel 11 geeft aan dat de Commissie een gedetailleerd programma voor monitoring van de outputs, resultaten en effecten van deze verordening zal opstellen.

Artikel 12 bepaalt dat de Commissie bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag moet indienen over de voornaamste bevindingen van de evaluatie inzake de tenuitvoerlegging van deze verordening. De Commissie dient de evaluatie van deze verordening uit te voeren in overeenstemming met de Commissierichtsnoeren voor betere regelgeving en de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016³⁰. Om een dergelijk verslag te kunnen uitbrengen, moet de Commissie kunnen steunen op input van de lidstaten.

In artikel 13 wordt bepaald dat de verordening in werking treedt op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en dat zij van toepassing wordt twaalf maanden na de inwerkingtreding ervan.

³⁰ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven van 13 april 2016 (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

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

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 21, lid 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Naar luid van de EU-Verdragen is de Unie vastbesloten het vrije verkeer van personen te vergemakkelijken en tegelijkertijd tevens de veiligheid en zekerheid van hun volkeren te waarborgen, door een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen, overeenkomstig het bepaalde in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- (2) Met het burgerschap van de Unie krijgt iedere burger van de Unie het recht van vrij verkeer verleend, mits bepaalde beperkingen en voorwaarden in acht worden genomen. Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad³ geeft uitvoering aan dat recht. Artikel 45 van het Handvest voorziet eveneens in het recht van vrijheid van verkeer en van verblijf. Vrijheid van verkeer houdt het

¹ PB C ..., blz. ...

² PB C ..., blz. ...

³ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

recht in om lidstaten te verlaten en binnen te komen met een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort.

- (3) Overeenkomstig artikel 4 van Richtlijn 2004/38/EG verstrekken lidstaten hun burgers overeenkomstig hun nationale wetgeving een identiteitskaart of een paspoort en hernieuwen zij deze bescheiden. Voorts is in artikel 8 van Richtlijn 2004/38/EG bepaald dat lidstaten burgers van de Unie en hun familieleden de verplichting kunnen opleggen zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven. De lidstaten moeten burgers van de Unie een verklaring van inschrijving verstrekken op de in die richtlijn vastgestelde voorwaarden. Ook moeten lidstaten familieleden van een burger van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, een verblijfskaart verstrekken en, op verzoek, een document ter staving van duurzaam verblijf en een duurzame verblijfskaart verstrekken.
- (4) In artikel 35 van Richtlijn 2004/38/EG is bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen kunnen nemen om een in die richtlijn neergelegd recht in geval van rechtsmisbruik of fraude te ontzeggen, te beëindigen of in te trekken. Vervalsing van documenten of een onjuiste voorstelling van feiten betreffende de voorwaarden voor het verblijfsrecht zijn in het kader van de richtlijn genoemd als typische gevallen van fraude⁴.
- (5) In het actieplan voor documentbeveiliging van december 2016⁵ kwam het risico van frauduleuze identiteitskaarten en verblijfsdocumenten aan bod en in het verslag over het burgerschap 2017 is toegezegd om beleidsopties te onderzoeken om de beveiliging van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten te verbeteren.
- (6) Door de onderhavige verordening wordt van lidstaten niet verlangd dat zij identiteitskaarten of verblijfsdocumenten invoeren wanneer het nationale recht daarin niet voorziet, noch wordt daardoor afbreuk gedaan aan de bevoegdheid van de lidstaat om op grond van het nationale recht andere verblijfsdocumenten uit te geven buiten het toepassingsgebied van het Unierecht, zoals verblijfskaarten voor alle ingezetenen op hun grondgebied, ongeacht hun nationaliteit.
- (7) Deze verordening laat het gebruik door lidstaten van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten met eID-functie voor andere doeleinden onverlet, noch doet zij afbreuk aan de regels die zijn vastgesteld in Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad⁶, die voorziet in Uniebrede wederzijdse erkenning van elektronische identificatiemiddelen bij de toegang tot overheidsdiensten en die burgers die naar een andere lidstaat verhuizen, helpt door te eisen dat de gebruikte elektronische identificatiemiddelen in die andere lidstaat worden erkend. Verbeterde identiteitskaarten zouden identificatie eenvoudiger moeten maken en moeten bijdragen tot een betere toegang tot diensten.

⁴ COM(2013) 837 final van 25.11.2013, blz. 7 en COM(2009) 313 definitief van 2.7.2009, blz. 15.

⁵ COM(2016) 790 final.

⁶ Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (PB L 257 van 28.8.2014, blz. 73).

- (8) Goede verificatie van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten vereist dat lidstaten voor elk type document de correcte titel gebruiken. Om de controle van de documenten in andere lidstaten te vergemakkelijken, dient de titel van het document ook ten minste in één andere officiële taal van de instellingen van de Unie te worden vermeld.
- (9) Beveiligingskenmerken zijn noodzakelijk om te verifiëren of een document authentiek is en om de identiteit van een persoon vast te stellen. De vaststelling van minimumbeveiligingsnormen en de integratie van biometrische gegevens in identiteitskaarten en in verblijfskaarten van familieleden die niet de nationaliteit bezitten van een lidstaat, is een belangrijke stap om het gebruik ervan in de Unie veiliger te maken. Het opnemen van dergelijke biometrische kenmerken dient burgers in staat te stellen ten volle te profiteren van hun rechten van vrij verkeer.
- (10) Voor de toepassing van deze verordening dient rekening te worden gehouden met de specificaties van document 9303 van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) (zevende uitgave, 2015) betreffende machineleesbare documenten die mondiale interoperabiliteit garanderen onder meer voor machineleesbaarheid en met gebruik van visuele inspectie.
- (11) Bij de procedure voor het afnemen van vingerafdrukken en een gezichtsopname dient rekening te worden gehouden met de specifieke behoeften van kinderen en deze procedure dient te worden toegepast overeenkomstig de garanties die verankerd zijn in artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in het VN-verdrag inzake de rechten van het kind.
- (12) De invoering van minimumnormen voor de beveiliging en het model van identiteitskaarten dienen lidstaten in staat te stellen op de authenticiteit van die documenten te vertrouwen wanneer EU-burgers hun rechten van vrij verkeer uitoefenen. Hoewel de mogelijkheid om aanvullende nationale kenmerken op te nemen behouden blijft, dient ervoor te worden gezorgd dat die kenmerken geen afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de gemeenschappelijke beveiligingskenmerken of ongunstig uitwerken op de grensoverschrijdende interoperabiliteit van de identiteitskaarten, zoals de mogelijkheid dat de identiteitskaarten kunnen worden gelezen door machines die in gebruik zijn in andere lidstaten dan die van afgifte.
- (13) De verordening dient de verplichtingen in acht te nemen die zijn verankerd in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap, dat door alle lidstaten en door de Unie is geratificeerd⁷. Bijgevolg dient de integratie van aanvullende kenmerken die identiteitskaarten toegankelijker en gebruiksvriendelijker maken voor mensen met een handicap, zoals mensen met een visuele beperking, te worden aangemoedigd.
- (14) Verblijfsdocumenten die aan burgers van de Unie worden afgegeven, dienen bepaalde informatie te bevatten om ervoor te zorgen dat zij als dusdanig in alle

⁷ PB L 23 van 27.1.2010, blz. 35.

lidstaten worden geïdentificeerd. Een en ander dient de erkenning van het recht van vrij verkeer van de mobiele EU-burger en van de aan het gebruik van dat recht inherente rechten te vergemakkelijken, maar harmonisatie mag niet verder gaan dan hetgeen passend is om de zwakke punten van bestaande documenten aan te pakken.

- (15) Wat betreft verblijfsdocumenten afgegeven aan familieleden die niet de nationaliteit bezitten van een lidstaat, dient te worden gebruikgemaakt van hetzelfde model en dezelfde beveiligingskenmerken als die waarin is voorzien door Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad⁸ (waarin een uniform model wordt vastgesteld voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/1954⁹. Niet alleen zijn die documenten een bewijs van het verblijfsrecht, maar zij stellen de houders ervan voor wie anders een visumplicht zou gelden, vrij van de verplichting om een visum te verkrijgen wanneer zij de burger van de Unie op het grondgebied van de Unie begeleiden of zich bij hem voegen.
- (16) In artikel 10 van Richtlijn 2004/38/EG is bepaald dat documenten die worden afgegeven aan familieleden die niet de nationaliteit bezitten van een lidstaat, "Verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie" moet worden genoemd.
- (17) Identiteitskaarten, maar ook verblijfskaarten van een familielid van een burger van de Unie met onvoldoende beveiligingsnormen dienen te worden uitgefaseerd, rekening houdende met zowel het veiligheidsrisico als de kosten die lidstaten moeten maken. Algemeen genomen dient een periode van vijf jaar voldoende te zijn om een evenwicht te vinden tussen de frequentie waarmee documenten doorgaans worden vervangen, en de noodzaak om de bestaande beveiligingslacune in de Europese Unie te dichten. Voor kaarten die belangrijke kenmerken, met name machineleesbaarheid, niet hebben, is een kortere periode van twee jaar om veiligheidsredenen noodzakelijk.
- (18) Wat betreft de in het kader van de toepassing van deze verordening te verwerken persoonsgegevens geldt 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)¹⁰. Voorts dienen nadere garanties te worden bepaald die gelden voor de verwerkte persoonsgegevens. De betrokkenen dienen goed te worden geattendeerd op het feit dat hun documenten een opslagmedium met hun biometrische gegevens bevatten, die ook contactloos toegankelijk zijn, alsmede op alle gevallen waarin de gegevens vervat in hun identiteitskaarten en verblijfsdocumenten worden gebruikt. Hoe dan ook dienen de betrokkenen toegang te hebben tot persoonsgegevens die in hun

⁸ Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PB L 157 van 15.6.2002, blz. 1).

⁹ PB L 286 van 1.11.2017, blz. 9.

¹⁰ PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1.

identiteitskaarten en verblijfsdocumenten zijn verwerkt en dienen zij deze te kunnen laten rectificeren.

- (19) In deze verordening dient de grondslag voor het verzamelen en het opslaan van gegevens op het opslagmedium van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten nader te worden vermeld. In overeenstemming met hun nationale wetgeving of het Unierecht mogen lidstaten andere gegevens opslaan op een opslagmedium voor elektronische diensten of voor andere doeleinden met betrekking tot de identiteitskaart of het verblijfsdocument. De verwerking van dergelijke gegevens, met inbegrip van het verzamelen ervan, en de doelstellingen waarvoor deze kunnen worden gebruikt, dienen te worden toegestaan door het nationale recht of het Unierecht. Alle nationale gegevens dienen fysiek of logisch gescheiden te worden van de in deze verordening bedoelde biometrische gegevens.
- (20) De lidstaten dienen deze verordening uiterlijk twaalf maanden na de inwerkingtreding ervan toe te passen. Vanaf de datum van toepassing van deze verordening dienen de lidstaten documenten af te geven die de in deze verordening uiteengezette vereisten in acht nemen.
- (21) De Commissie dient drie jaar na de toepassingsdatum van deze verordening verslag te doen over de tenuitvoerlegging ervan, onder meer over de vraag of het beveiligingsniveau passend is. Overeenkomstig de punten 22 en 23 van het interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven¹¹ dient de Commissie voor deze verordening een evaluatie uit te voeren op basis van via specifieke monitoringregelingen verzamelde informatie om de daadwerkelijke effecten van de verordening en de behoefte aan verdere acties na te gaan.
- (22) Aangezien de doelstellingen van deze verordening onvoldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en beter op het niveau van de Unie kunnen worden gerealiseerd, kan de Unie maatregelen nemen overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in datzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan hetgeen nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken.
- (23) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waaronder de eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven, het recht op de bescherming van persoonsgegevens, het recht op vrij verkeer en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte,

¹¹ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven van 13 april 2016 (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

ONDERWERP, TOEPASSINGSGEBIED EN DEFINITIES

Artikel 1

Onderwerp

Deze verordening versterkt de beveiligingsnormen die gelden voor identiteitskaarten die lidstaten aan hun onderdanen afgeven, en voor verblijfsdocumenten die lidstaten afgeven aan burgers van de Unie en hun familieleden wanneer deze(n) hun recht op vrij verkeer uitoefenen.

Artikel 2

Toepassingsgebied

Deze verordening is van toepassing op:

- (a) identiteitskaarten die lidstaten aan hun eigen onderdanen afgeven als bedoeld in artikel 4, lid 3, van Richtlijn 2004/38/EG;
- (b) verklaringen van inschrijving afgegeven aan burgers van de Unie die langer dan drie maanden in een gastland verblijven overeenkomstig artikel 8 van Richtlijn 2004/38/EG en documenten ter staving van duurzaam verblijf op verzoek afgegeven aan burgers van de Unie overeenkomstig artikel 19 van Richtlijn 2004/38/EG;
- (c) verblijfskaarten afgegeven aan familieleden van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten overeenkomstig artikel 10 van Richtlijn 2004/38/EG en duurzame verblijfskaarten afgegeven aan familieleden van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten overeenkomstig artikel 20 van Richtlijn 2004/38/EG.

HOOFDSTUK II

NATIONALE IDENTITEITSKAARTEN

Artikel 3

Beveiligingsnormen/model/specificaties

- (1) Identiteitskaarten die lidstaten afgeven, worden geproduceerd in het ID-1-model en voldoen aan de minimumbeveiligingsnormen van ICAO-document 9303 (zevende uitgave, 2015).
- (2) De titel van het document ("Identiteitskaart") verschijnt in de officiële talen of talen van de afgevende lidstaat en in ten minste één andere officiële taal van de instellingen van de Unie.
- (3) De identiteitskaart bevat een opslagmedium dat aan de hoogste veiligheidseisen voldoet en dat een gezichtsopname en twee vingerafdrukbeelden van de houder van de kaart bevat, in een interoperabel formaat.
- (4) Het opslagmedium heeft voldoende capaciteit en is voldoende geschikt om de integriteit, de authenticiteit en de vertrouwelijkheid van de gegevens te garanderen. De gegevens zijn contactloos toegankelijk en zijn beveiligd zoals bepaald in de overeenkomstig artikel 2 van Verordening (EG) nr. 1030/2002 vastgestelde uitvoeringsbesluiten van de Commissie.
- (5) De volgende personen zijn vrijgesteld van de verplichte afname van vingerafdrukken:
 - (a) kinderen jonger dan twaalf jaar;
 - (b) personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is.
- (6) De lidstaten kunnen bijzonderheden en opmerkingen opnemen voor nationaal gebruik zoals vereist in verband met hun nationale bepalingen.
- (7) Wanneer de lidstaten een dual interface of een afzonderlijk opslagmedium opnemen in de identiteitskaart, voldoet het aanvullende opslagmedium aan de desbetreffende ISO-normen en interfereert het niet met het in lid 3 genoemde opslagmedium.
- (8) Wanneer de lidstaten gegevens voor elektronische diensten zoals e-overheid en e-business in de identiteitskaart opnemen, zijn de nationale gegevens fysiek of logisch gescheiden van de in lid 3 genoemde biometrische gegevens.
- (9) Wanneer de lidstaten aanvullende beveiligingskenmerken opnemen in de identiteitskaarten, neemt de grensoverschrijdende interoperabiliteit van de identiteitskaarten en de efficiëntie van de minimumbeveiligingsnormen niet af.

- (10) Identiteitskaarten hebben een maximale geldigheidsduur van tien jaar. Afwijkingen mogen worden toegestaan voor specifieke leeftijdsgroepen.

Artikel 4

Verzameling van biometrische kenmerken

- (1) De biometrische kenmerken worden verzameld door gekwalificeerd en naar behoren gemachtigd personeel dat daartoe is aangewezen door de voor de afgifte van identiteitskaarten bevoegde nationale autoriteiten.
- (2) Wanneer zich moeilijkheden voordoen bij het verzamelen van biometrische kenmerken, zorgen de lidstaten ervoor dat passende procedures voorhanden zijn om de waardigheid van de betrokken persoon te garanderen.

Artikel 5

Utfasering

Identiteitskaarten die niet aan de vereisten van artikel 3 voldoen, zijn niet langer geldig bij de einddatum geldigheid of, wanneer dit vroeger valt, vijf jaar na [*the date of application of the Regulation*]. Identiteitskaarten die echter geen functionele machineleesbare zone (MRZ) bevatten die voldoet aan ICAO-document 9303 deel 3 (zevende uitgave, 2015), zijn niet langer geldig bij de einddatum geldigheid of, wanneer dit vroeger valt, twee jaar na [*the date of application of the Regulation*].

HOOFDSTUK III VERBLIJFSDOCUMENTEN VOOR BURGERS VAN DE UNIE

Artikel 6

Minimaal te vermelden informatie

Op verblijfsdocumenten die lidstaten afgeven aan burgers van de Unie is ten minste het volgende aangegeven:

- (a) de titel van het document in de officiële talen of talen van de betrokken lidstaat en in ten minste één andere officiële taal van de instellingen van de Unie;
- (b) een duidelijke vermelding dat het document is afgegeven in overeenstemming met Richtlijn 2004/38/EG;
- (c) het documentnummer;

- (d) de naam (achternaam en voornaam/voornamen) van de houder;
- (e) de geboortedatum van de houder;
- (f) de datum van afgifte;
- (g) de plaats van afgifte.

HOOFDSTUK IV

VERBLIJFSKAART VOOR FAMILIELEDEN DIE NIET DE NATIONALITEIT VAN EEN LIDSTAAT BEZITTEN

Artikel 7

Uniform model

- (1) Wanneer lidstaten verblijfskaarten afgeven aan familieleden van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, gebruiken zij hetzelfde model als dat wat is vastgesteld in Verordening (EG) nr. 1030/2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/1954, en ten uitvoer gelegd bij Beschikking C(2002) 3069 van de Commissie van 14 augustus 2002 tot vaststelling van de technische specificaties voor het uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen, laatstelijk gewijzigd bij Uitvoeringsbesluit C(2013) 6178 van 30 september 2013.
- (2) In afwijking van lid 1 wordt op een kaart duidelijk aangegeven dat deze is afgegeven in overeenstemming met Richtlijn 2004/38/EG en heeft deze als titel, respectievelijk, "Verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie" of "Duurzame verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie". De lidstaten mogen ook de respectieve gestandaardiseerde code "Art 10 DIR 2004/38/EC" of "Art 20 DIR 2004/38/EC" gebruiken.
- (3) De lidstaten mogen gegevens voor nationaal gebruik invoeren overeenkomstig het nationale recht. Wanneer lidstaten dergelijke gegevens invoeren en opslaan, nemen zij dezelfde voorwaarden in acht als die zijn vastgesteld in artikel 4, tweede alinea, van Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/1954.

Artikel 8

Uitfasering van bestaande verblijfskaarten

- (1) Verblijfskaarten van familieleden van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, welke op [*the date of entry into force of this Regulation*] niet een voor verblijfstitels bepaald model van Verordening

(EG) nr. 1030/2002, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 380/2008 van het Europees en de Raad, hebben, zijn niet langer geldig op einddatum geldigheid of, wanneer dit vroeger valt, op [*two years after the date of application of this Regulation*].

- (2) Verblijfskaarten van familieleden van burgers van de Unie die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, welke op [*the date of entry into force of this Regulation*] wel een voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen bepaald model van Verordening (EG) nr. 1030/2002, gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 380/2008, hebben, maar niet een model bepaald in Verordening (EG) nr. 1030/2002, gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/1954, zijn niet langer geldig op einddatum geldigheid of, wanneer dit vroeger valt, [*five years after the date of application of this Regulation*].

HOOFDSTUK V

GEMEENSCHAPPELIJKE BEPALINGEN

Artikel 9

Contactpunt

- (1) Elke lidstaat wijst voor de toepassing van deze verordening één autoriteit als contactpunt aan. De lidstaat deelt de naam van die autoriteit aan de Commissie en aan de overige lidstaten mee. Indien een lidstaat de door hem aangewezen autoriteit verandert, stelt hij de Commissie en de overige lidstaten daarvan in kennis.
- (2) De lidstaten zorgen ervoor dat de contactpunten bekend zijn met en in staat zijn samen te werken met de bestaande en relevante informatie- en bijstandsdiensten op Unieniveau, zoals Your Europe, SOLVIT, EURES, organen als bedoeld in artikel 4 van Richtlijn 2014/54/EU, Enterprise Europe Network en de centrale aanspreekpunten.

Artikel 10

Bescherming van persoonsgegevens

- (1) Onverminderd de toepassing van Verordening (EU) 2016/679 hebben de personen aan wie een identiteitskaart of verblijfsdocument wordt afgegeven, het recht de in die documenten vermelde persoonsgegevens te verifiëren en zo nodig te verzoeken dat deze worden gerectificeerd dan wel geschrapt.
- (2) Informatie in machineleesbaar formaat wordt alleen in een identiteitskaart of verblijfsdocument opgenomen in overeenstemming met deze verordening of de nationale wetgeving van de afgevende lidstaat.

- (3) Biometrische gegevens die worden verzameld en opgeslagen op het opslagmedium van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten worden, in overeenstemming met Unierecht en nationaal recht, alleen gebruikt voor het verifiëren van:
- (a) de authenticiteit van de identiteitskaart of het verblijfsdocument;
 - (b) de identiteit van de houder door middel van direct beschikbare vergelijkbare kenmerken wanneer het overleggen van een identiteitskaart of verblijfsdocument wettelijk vereist is.

Artikel 11

Monitoring

Uiterlijk twaalf maanden na de inwerkingtreding van deze verordening stelt de Commissie een gedetailleerd programma op voor de monitoring van de outputs, resultaten en effecten van deze verordening.

In het monitoringprogramma wordt vermeld met welke middelen en op welke tijdstippen gegevens en ander noodzakelijke bewijsstukken moeten worden verzameld. In het programma wordt tevens nader aangegeven welke actie de Commissie en de lidstaten moeten ondernemen om de gegevens en andere bewijsstukken te verzamelen en te analyseren.

De lidstaten verschaffen de Commissie de voor de monitoring noodzakelijke gegevens en andere bewijsstukken.

Artikel 12

Rapportage en evaluatie

- (1) Vier jaar na de datum van toepassing dient de Commissie bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag in over de tenuitvoerlegging van deze verordening.
- (2) Ten vroegste zes jaar na de datum van toepassing van deze verordening voert de Commissie een evaluatie van deze verordening uit en doet zij over de belangrijkste bevindingen verslag aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité. De evaluatie wordt verricht conform de Commissierichtsnoeren voor betere regelgeving.
- (3) De lidstaten verstrekken de Commissie de informatie die nodig is om de verslagen op te stellen.

Artikel 13

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Zij is van toepassing met ingang van [twaalf maanden na de inwerkingtreding ervan].

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter