

Straatsburg, 17.4.2018
SWD(2018) 111 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij

**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**

{COM(2018) 212 final} - {SWD(2018) 110 final}

Samenvatting

Effectbeoordeling van een voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad ter 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

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Wat is het probleem? Maximaal 11 regels

De belangrijkste problemen, met een impact op het vrij verkeer en de interne veiligheid, waarvoor het initiatief een oplossing wil bieden zijn:

- onvoldoende beveiliging van nationale identiteitskaarten en van verblijfsdocumenten voor niet-EU-familieleden;
- identiteitskaarten en verblijfsdocumenten die onvoldoende worden geaccepteerd door publieke en private entiteiten;
- complexiteit bij de afgifte, de verwerking en het beheer van deze documenten.

Deze problemen ontstaan vooral door verschillen en gebrek aan coherentie in het model, het ontwerp en de opmaak van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten, en door een gebrek aan coördinatie, bewustmaking en opleiding bij belanghebbenden die met deze documenten te maken krijgen. Door deze problemen wordt het ingewikkelder om de houder van het document betrouwbaar te identificeren en de documenten te authenticeren, met een toenemend risico dat deze documenten worden misbruikt of ten onrechte verworpen (bijv. bij grensovergangen, bij administratieve inschrijving of om toegang te krijgen tot diensten). Dit alles levert een aanzienlijke belasting en aanzienlijke kosten op voor: a) EU-burgers en hun familieleden wanneer zij reizen of hun recht van vrij verkeer uitoefenen; b) overheidsinstanties, zoals grenswachten, en c) entiteiten uit de publieke en private sector, zoals socialezekerheidsdiensten, banken en luchtvaartmaatschappijen.

Wat moet met dit initiatief worden bereikt? Maximaal 8 regels

De algemene doelstelling van het voorstel is tweevoudig:

- de veiligheid binnen de EU en aan haar grenzen verbeteren;
- faciliteren van het recht van EU-burgers om vrij te reizen en te verblijven in de EU.

De specifieke doelstellingen van het voorstel zijn:

- de acceptatie en authenticatie van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten verbeteren en documentfraude verminderen;
- identificatie van personen aan de hand van identiteitsdocumenten verbeteren;
- betere bewustmaking van deze documenten en de daaraan verbonden rechten, onder meer via opleiding;
- het dagelijkse leven voor burgers vereenvoudigen, de regeldruk verminderen en de kosten voor alle belanghebbenden verlagen

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau? (subsidiariteit) Maximaal 7 regels

EU-maatregelen zijn nodig om het vrije verkeer van personen te bevorderen en het veiligheidsniveau binnen de EU te verhogen. Beide aspecten hebben immers een grensoverschrijdende dimensie en kunnen niet door individuele lidstaten alleen worden aangepakt. Consequente en passende maatregelen zijn nodig om een antwoord te bieden voor de vastgestelde problemen. Hiervoor zal een gemeenschappelijke EU-brede aanpak vereist zijn om tot coherentie te komen met de nieuwe regels voor het model en de beveiligingskenmerken van identiteits- en verblijfsdocumenten en om grensoverschrijdende samenwerking te bevorderen. Indien nationale maatregelen niet worden gecoördineerd, zouden zij verdere problemen (en dus aanzienlijke kosten) kunnen opleveren voor Europese burgers, nationale overheden of bedrijven of de particuliere sector.

B. Oplossingen

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsmaatregelen zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom? Maximaal 14 regels

De opties worden gegroepeerd: a) identiteitskaarten, b) verblijfsdocumenten en c) procedure, om zo tot uiting te brengen welke specifieke maatregelen nodig zijn om de problemen binnen elke groep aan te pakken. Zij zijn niet onderling vergelijkbaar.

Optie 0: handhaving van de status quo.

Opties ID: model en beveiliging van identiteitskaarten

- **ID SOFT):** niet-wetgevingsmaatregelen met betrekking tot identiteitskaarten (zoals bewustmaking en

opleiding)

- **ID 1):** ID SOFT, plus vaststellen van gemeenschappelijke minimumvereisten voor het model en de beveiliging van identiteitskaarten;
- **ID 2):** ID SOFT, plus ID 1), met een gemeenschappelijk model voor identiteitskaarten, die verplichte vingerafdrukken bevatten
- **ID3):** ID SOFT met de mogelijkheid om een EU-identiteitskaart uit te geven, naast nationale identiteitskaarten.

Opties RES: model en beveiliging van verblijfsdocumenten

- **RES SOFT):** niet-wetgevingsmaatregelen met betrekking tot verblijfsdocumenten
- **RES 1):** RES SOFT, plus de harmonisatie van een beperkt aantal data op verblijfsdocumenten
- **RES 2):** RES SOFT, plus RES 1), met een gemeenschappelijk model voor verblijfsdocumenten van niet-EU-familieleden
- **RES 3):** RES SOFT, plus RES 1), met een gemeenschappelijk model voor alle verblijfsdocumenten.

Opties PROCESS: procedure voor afgifte van documenten en het delen van informatie tussen lidstaten

- **PROCESS SOFT):** bevorderen van meer en betere opties om documenten aan te vragen en te ontvangen
- **PROCESS 1):** PROCESS SOFT en de mogelijkheid om identiteitskaarten af te geven via consulaire netwerken.

De voorkeursopties zijn ID 1), RES 2) en PROCESS SOFT).

Wie steunt welke optie? Maximaal 7 regels

De Raadsconclusies onderstrepen het belang van de beveiliging van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten. Talrijke nationale autoriteiten en ngo's steunen soft-lawmaatregelen voor alle types documenten (alle SOFT-opties). Sommige nationale autoriteiten (AT, CZ, HR, DK, NL, MT en PL) zien voor de kwestie van het vrije verkeer geen behoefte aan wetgeving, terwijl de introductie van minimumkenmerken voor identiteitskaarten (ID 1) de steun heeft van anderen (BG, CY, DE, EE, EL, FI, IE, PT, RO, SI en SK). Diverse nationale autoriteiten (CY, DK, EE, FR, EL en LU) zijn er voorstander van om ten minste verblijfskaarten voor niet-EU-familieleden te harmoniseren op basis van het uniforme model voor verblijfstitels (RES 2). Een meerderheid van EU-burgers die is geraadpleegd, steunde de ruimere harmonisatie van nationale identiteitskaarten (ID 2) en is voorstander van een algemene harmonisatie van verblijfsdocumenten (RES 3).

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders van de belangrijkste opties)? Maximaal 12 regels

De voorkeursopties zullen op vele punten directe voordelen opleveren, ook al zijn die niet eenvoudig te kwantificeren. Het beschikbare bewijsmateriaal laat zien dat een betere acceptatie van documenten en versterkte beveiligingskenmerken van documenten directe en periodiek terugkerende kostenbesparingen zullen opleveren en de regeldruk zullen verlagen voor burgers en hun familieleden, overheidsdiensten (bijv. grenswachten die documenten controleren) en publieke en private dienstverrichters (bijv. luchtvaartmaatschappijen, de zorg, banken en verzekeraars en socialezekerheidsdiensten).

De indirecte voordelen van de voorkeursoptie zijn onder meer een afname van documentfraude en identiteitsdiefstal en een al bij al betere veiligheid (minder misdaad, fraude en terrorisme) binnen de EU en aan haar grenzen. Het vrij verkeer van personen zal ook worden vergemakkelijkt, omdat verbeterde documenten sneller, eenvoudiger en veiliger zullen kunnen worden gebruikt.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (indien van toepassing, anders die van de belangrijkste opties)? Maximaal 12 regels

Soft-lawmaatregelen kunnen aan de behoeften van lidstaten worden aangepast.

De (eenmalige) compliancekosten van het infasieren van de verbeterde documenten zullen van lidstaat tot lidstaat verschillen, afhankelijk van de kwaliteit van de documenten die thans worden afgegeven. In de meeste gevallen zullen kosten tot een minimum kunnen worden beperkt door de infasering af te stemmen op de natuurlijke vervangingscyclus van documenten. Voor nationale identiteitskaarten en verblijfskaarten voor niet-EU-familieleden kunnen lidstaten voortbouwen op de bestaande infrastructuur (kaartlezers, documentscanners, uitrusting om biometrische gegevens af te nemen en te verifiëren) en productieprocessen voor paspoorten en verblijfstitels. Aanzienlijke extra administratieve en regelgevingskosten vallen niet te verwachten.

Om sneller winst te boeken op het gebied van beveiliging, zal de uitfasering van zwakker beveiligde

identiteitskaarten in bepaalde lidstaten een aantal kosten met zich meebrengen. Ook de uitfasering van verblijfskaarten voor niet-EU-familieleden die niet aan de nieuwe normen voldoen, zal een aantal (eenmalige) extra kosten met zich meebrengen. Die kosten zullen in verhouding staan tot de snelheid van de uitfasering.

Of compliancekosten voor nieuwe documenten aan burgers zullen worden doorberekend, zal afhangen van de overheidsdiensten in de lidstaten. De voorkeursoptie zal geen aanzienlijke kosteneffecten hebben voor het bedrijfsleven.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen? Maximaal 8 regels

Dankzij de voorkeursoptie zullen bedrijven, waaronder het mkb en micro-ondernemingen, meer kunnen vertrouwen op identificatiedocumenten die potentiële klanten uit andere lidstaten overleggen. Hierdoor krijgen zij ook meer zakelijke kansen. Een en ander is van bijzonder belang voor kleinere bedrijven die niet de financiële en personele middelen hebben voor het ontwikkelen van processen, deskundigheid en opleiding van medewerkers om correct om te gaan met identificatiedocumenten. Doordat de verschillende documenttypes coherenter worden, ontstaat ook voor kaartproducenten een aantal kansen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden? Maximaal 4 regels

De financiële gevolgen zullen verschillen van lidstaat tot lidstaat, afhankelijk van de omvang van de vereiste aanpassingen (compliancekosten voor infasering) en de snelheid waarmee deze verbeteringen worden geïmplementeerd (compliancekosten voor uitfasering). De kosten zullen tot een minimum beperkt blijven omdat de verwachting is dat de vervangingen veelal zullen samenlopen met de natuurlijke vervangingscyclus.

Alle overheidsdiensten in de lidstaten zullen uiteindelijk baat vinden bij tijdsbesparingen op het gebied van administratie en dienstverlening van de overheid.

Zijn er nog andere significante gevolgen? Maximaal 6 regels

De voorkeursoptie zal gevolgen hebben voor grondrechten van personen, en met name met betrekking tot artikel 7 (over de eerbiediging van het privé-leven) en artikel 8 (over de bescherming van persoonsgegevens) van het Handvest. Dezelfde benadering zal worden gevolgd als voor de EU-wetgeving over biometrische paspoorten en verblijfstitels. Wat betreft het verzamelen van biometrische gegevens van minderjarigen zal met specifieke gevoelige punten rekening worden gehouden. De voorkeursoptie zal garanties bieden en ervoor zorgen dat de rechten van de betrokkene in het kader van de algemene verordening gegevensbescherming (GDPR) worden verzekerd, met inbegrip van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

D. Opvolging

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd? Maximaal 4 regels

Het voorstel is dat de Commissie, naast regelmatige monitoring, drie jaar na de inwerkingtreding van de wetgevingsmaatregelen een verslag over de toepassing indient bij het Europees Parlement en de Raad.