



EUROPESE
COMMISSIE

Straatsburg, 8.10.2024
COM(2024) 671 final

2024/0248 (CNS)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

**betreffende de afgifte van en technische normen voor digitale reiscredentials op basis
van identiteitskaarten**

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2024) 671 final} - {SWD(2024) 672 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad¹ bepaalt dat burgers van de Unie hun recht van vrij verkeer en verblijf kunnen uitoefenen met behulp van identiteitskaarten en paspoorten. Deze reisdocumenten zijn goed beveiligde fysieke documenten die gebaseerd zijn op de specificaties van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en zijn uitgerust met een contactloos opslagmedium (chip), dat de biografische gegevens, een gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder bevat.

Sinds 2016 werkt de ICAO aan de digitalisering van reisdocumenten om vliegreizen te vergemakkelijken. Dit werk van de ICAO heeft geresulteerd in de ontwikkeling van een norm voor een “digital travel credential” (digitale reiscredential), die gebruikmaakt van de persoonsgegevens (met uitzondering van vingerafdrukken) die zijn opgeslagen op de chip van een reisdocument. Een digitale reiscredential kan veilig worden opgeslagen, bijvoorbeeld op een mobiele telefoon, hetzij voor eenmalig gebruik hetzij voor meervoudig gebruik. Houders kunnen hun digitale reiscredential vóór hun reis delen met relevante belanghebbenden, zoals grensautoriteiten en vervoerders, met behulp van een interface zoals een mobiele telefoonapplicatie. De eerste versie van de technische norm² voor de digitale reiscredential van de ICAO is al afgerond en getest in proefprojecten³.

Deze technologische vooruitgang op het gebied van reisdocumenten zou kunnen worden benut om de uitoefening van het recht op vrij verkeer te vergemakkelijken, door de gegevens van de contactloze chip van fysieke documenten te gebruiken om digitale reiscredentials op te stellen⁴. In het kader van dit voorstel wordt onder “digitale reiscredential” verstaan: een digitale weergave van de identiteit van de persoon, afgeleid van de op de chip van de identiteitskaart opgeslagen informatie die veilig en betrouwbaar kan worden gevalideerd met behulp van de publiekesleutelinfrastructuur van de autoriteit van de lidstaat die de identiteitskaart heeft afgegeven. Een dergelijke digitale reiscredential moet dezelfde persoonsgegevens bevatten als de identiteitskaart op basis waarvan die wordt aangemaakt, met inbegrip van de gezichtsopname van de houder, maar met uitzondering van de vingerafdrukken van de houder.

¹ 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, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj?eliuri=eli%3Adir%3A2004%3A38%3Aoj&locale=nl>).

² Zie ICAO, [Guiding Core Principles for the Development of Digital Travel Credential \(DTC\)](#) en [Digital Travel Credentials \(DTC\), Virtual Component Data Structure and PKI Mechanisms](#), Technical report version 1.2, oktober 2020.

³ Zie bijvoorbeeld: Raja Rajavartiolaitos, “Finland and Croatia are testing digital travel credentials in external border traffic in a DTC Pilot project”, 3.2.2023, online beschikbaar op: https://raja.fi/-/suomi-ja-kroatia-kokeilevat-digitaalisen-matkustusasikirjan-kayttoa-ulkorajaliikenteessa-dtc-pilotiprojektissa?languageId=en_US; Nederlandse regering, “Dutch participation in European DTC pilot”, 27.10.2023, online beschikbaar op <https://www.government.nl/documents/publications/2023/02/23/dtc>.

⁴ Voor meer informatie over de overschrijding van de buitengrenzen van het gebied zonder binnengrenstoezicht, zie COM(2024) 670 final.

Digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten kunnen het voor burgers van de Unie gemakkelijker maken om hun recht van vrij verkeer uit te oefenen. Aangezien burgers van de Unie hun identiteitskaart kunnen gebruiken om de buitengrenzen van het Schengengebied te overschrijden, zouden zij met dergelijke digitale reiscredentials aan de grens sneller en vlotter kunnen worden gecontroleerd.

Daartoe gaat dit initiatief hand in hand met een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een applicatie voor de elektronische indiening van reisgegevens (“digitale reisapplicatie van de EU”) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/399 en (EU) 2018/1726 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad, wat het gebruik van digitale reiscredentials betreft⁵. Dat voorstel introduceert onder meer een digitale reiscredential op basis van paspoorten en voorziet in specificaties voor de “digitale reisapplicatie van de EU”, een mobiele telefoonapplicatie voor de afgifte en indiening van digitale reiscredentials voor aan een reis voorafgaande controle. Het tegelijkertijd goedkeuren van beide voorstellen zorgt voor consistentie in de ontwikkelingen op het gebied van identiteitskaarten en paspoorten, rekening houdend met het feit dat beide soorten reisdocumenten kunnen worden gebruikt om het recht op vrij verkeer uit te oefenen. Als gevolg daarvan moeten burgers van de Unie die houder zijn van een identiteitskaart, gebruik kunnen maken van de “digitale reisapplicatie van de EU” om op identiteitskaarten gebaseerde digitale reiscredentials aan te maken en in te dienen, net als wanneer zij paspoorten gebruiken.

Zodra digitale reiscredentials beschikbaar zijn, kunnen zij ook worden gebruikt om andere aspecten van het vrije verkeer te vergemakkelijken, zoals registratie bij de nationale autoriteiten wanneer zij zich in een andere lidstaat vestigen, en zo kunnen de administratieve lasten worden verminderd. In een later stadium kan het ook mogelijk worden het vrije verkeer uitsluitend op basis van een digitale reiscredential uit te oefenen, dat wil zeggen zonder dat een fysieke identiteitskaart of paspoort nodig is. Tot slot zou een authentieke digitale reiscredential de toegang tot stelsels voor elektronische identificatie en tot diensten die betrouwbare identificatie vereisen, kunnen vergemakkelijken. Dit kan het dagelijks leven van burgers van de Unie vereenvoudigen, met inbegrip van burgers die verblijven in een andere lidstaat dan die waarvan zij onderdaan zijn.

Het bedrijfsleven en de nationale overheden zijn al begonnen met het onderzoeken van manieren om digitale reisinformatie te gebruiken om van reizen een meer naadloos en klantgericht proces te maken. De Commissie is van mening dat op het niveau van de Unie een uniforme norm voor digitale reiscredentials moet worden vastgesteld, zoals aangekondigd in het werkprogramma van de Commissie voor 2023⁶, omdat dit: i) versnippering zou voorkomen; ii) ervoor zou zorgen dat de waarden van de Unie worden nageleefd; en iii) zou waarborgen dat alle burgers van de Unie kunnen profiteren van digitale reiscredentials. Dit zou de Unie ook in staat stellen de vooruitgang op het gebied van mondiale normen vorm te geven en zowel haar economische belangen als haar technologische strategische autonomie te bevorderen.

In het licht van het bovenstaande heeft dit initiatief tot doel een digitale reiscredential op te zetten op basis van door de lidstaten afgegeven identiteitskaarten die burgers van de Unie kunnen gebruiken bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer.

Om wereldwijde interoperabiliteit tot stand te brengen, moeten de technische specificaties van de Unie voor op identiteitskaarten gebaseerde digitale reiscredentials gebaseerd zijn op de

⁵ COM(2024) 670 final.

⁶ COM(2022) 548 final.

ICAO-norm voor digitale reiscredentials. Om ervoor te zorgen dat alle burgers van de Unie die houder zijn van een identiteitskaart, een digitale reiscredential kunnen verkrijgen, moeten alle lidstaten die identiteitskaarten afgeven, hun onderdanen digitale reiscredentials aanbieden. Tegelijkertijd mogen burgers van de Unie niet worden verplicht in het bezit te zijn van een digitale reiscredential indien zij alleen met hun fysieke identiteitskaart of paspoort hun recht van vrij verkeer wensen uit te oefenen.

Om het gebruik van digitale reiscredentials te bevorderen, moeten burgers van de Unie de mogelijkheid hebben om een op identiteitskaarten gebaseerde digitale reiscredential te ontvangen wanneer zij een nieuwe fysieke identiteitskaart ontvangen. Daarnaast moeten zij een digitale reiscredential kunnen verkrijgen met behulp van een reeds bestaande en geldige identiteitskaart, onder meer door deze aan te maken via mobiele telefoonapplicaties. Tot slot moeten burgers van de Unie de digitale reiscredential in hun Europese portemonnee voor digitale identiteit kunnen opslaan⁷.

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

Dit initiatief vereist dat de door de lidstaten afgegeven identiteitskaarten voldoen aan een norm die waarborgt dat deze identiteitskaarten als basis kunnen dienen voor het aanmaken van digitale reiscredentials. Daarom bouwt dit initiatief voort op — en is het afgestemd op — de relevante regels op het niveau van de Unie inzake identiteitskaarten, die momenteel zijn opgenomen in Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad⁸. Naar aanleiding van de ongeldigverklaring van Verordening (EU) 2019/1157 door het Hof van Justitie in de zaak *Landeshauptstadt Wiesbaden*⁹ heeft de Commissie op 23 juli 2024 een voorstel¹⁰ aangenomen om de procedure voor een nieuwe verordening inzake identiteitskaarten in gang te zetten.

Dit initiatief houdt geen wijziging in van de materiële voorwaarden van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie. Tegelijkertijd beoogt dit initiatief, door burgers van de Unie een digitale reiscredential op basis van de identiteitskaart te verstrekken, het voor hen gemakkelijker te maken dat recht uit te oefenen in volledige overeenstemming met Richtlijn 2004/38/EG.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit initiatief en de invoering van digitale reiscredentials in de Unie in het algemeen houden nauw verband met de lopende ontwikkelingen op het gebied van de totstandbrenging van een Europese digitale identiteit en de Europese portemonnee voor digitale identiteit. Het moet mogelijk zijn om digitale reiscredentials op te slaan in de Europese portemonnee voor digitale identiteit, net zoals digitale rijbewijzen, medische recepten en andere documenten.

Dit initiatief houdt ook verband met de strategie “Digitaal Europa” van de Commissie van 2020, die tot doel heeft de toepassing te ondersteunen van technologie die een echt verschil zal maken voor het dagelijks leven van mensen. Het initiatief ondersteunt ook het “digitaal kompas” voor het programma voor het “digitale decennium” van de Unie, waarvan een deel

⁷ Vastgesteld in 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 (PB L, 2024/1183, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1183/oj>).

⁸ 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 (PB L 188 van 12.7.2019, blz. 67, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1157/oj>).

⁹ Arrest van 21 maart 2024, C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECLI:EU:C:2024:251.

¹⁰ COM(2024) 316 final.

de digitalisering van overheidsdiensten bevordert. De specifieke doelstelling van het “digitaal kompas” is dat alle burgers van de Unie tegen eind 2030 toegang hebben tot digitale identificatie¹¹. In de Europese Verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium¹² hebben de Commissie en de medewetgevers zich ertoe verbonden ervoor te zorgen dat de mensen die in de EU wonen, de mogelijkheid hebben een toegankelijke, veilige en betrouwbare digitale identiteit te gebruiken. Meer in het algemeen helpt het voorstel het gebruik van digitale technologieën uit te breiden.

Het initiatief beantwoordt ook aan de algemene wereldwijde trend op het gebied van digitalisering en aan de verwachtingen van reizigers voor steeds snellere en meer naadloze reisformaliteiten.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Artikel 77, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) verleent de Unie de bevoegdheid om bepalingen vast te stellen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten ter vergemakkelijking van de uitoefening van het door artikel 20, lid 2, punt a), VWEU gewaarborgde recht om zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en er vrij te verblijven¹³.

Het doel van dit voorstel is de uitoefening van het recht op vrij verkeer van burgers van de Unie in een veilige omgeving te vergemakkelijken, door hun authentieke digitale reiscredentials te verstrekken op basis van de hun door de lidstaten afgegeven identiteitskaarten. Dit voorstel is dus onlosmakelijk verbonden met de regels inzake fysieke identiteitskaarten. Daarom is dit voorstel gebaseerd op dezelfde rechtsgrondslag als het voorstel van de Commissie voor een verordening van 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 uitoefenen¹⁴.

Artikel 77, lid 3, VWEU voorziet in een bijzondere wetgevingsprocedure. Bij de vaststelling van maatregelen uit hoofde van artikel 77, lid 3, VWEU besluit de Raad met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Parlement.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

Het huidige rechtskader van de Unie staat het gebruik van digitale oplossingen in het kader van de uitoefening van het recht op vrij verkeer niet toe. Gezien de aard van het probleem en de noodzaak om interoperabiliteit te waarborgen, kunnen de lidstaten niet zelf op doeltreffende wijze een Uniebreed uniform model voor digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten invoeren en kunnen zij derhalve de uitoefening van het vrije verkeer op basis van dergelijke digitale reiscredentials niet vergemakkelijken. Nationale oplossingen zouden het risico inhouden dat zij niet worden aanvaard in andere lidstaten en zouden vragen doen rijzen over de verenigbaarheid ervan met het Unierecht wanneer zij in het kader van het vrije verkeer worden gebruikt.

¹¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_nl

¹² PB C 23 van 23.1.2023, blz. 1.

¹³ Arrest van 21 maart 2024, C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECLI:EU:C:2024:251, punt 54.

¹⁴ COM(2024) 316 final.

Dit voorstel heeft tot doel de uitoefening van het recht op vrij verkeer te vergemakkelijken door burgers van de Unie de mogelijkheid te bieden een digitale reiscredential te verkrijgen en te gebruiken op basis van hun nationale identiteitskaart. Vanwege de omvang en de verwachte effecten kunnen de doelstellingen alleen doelmatig en doeltreffend op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt.

Tegelijkertijd verplicht dit voorstel de lidstaten niet om identiteitskaarten in te voeren wanneer het nationale recht daarin niet voorziet.

- **Evenredigheid**

Het voorstel gaat niet verder dan nodig is om de doelstelling ervan te verwezenlijken, aangezien het de regels en bepalingen van Richtlijn 2004/38/EG of die van het voorstel van de Commissie voor een verordening van 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, niet fundamenteel wijzigt¹⁵.

Bovendien wordt de beslissing over het al dan niet verkrijgen van een digitale reiscredential overgelaten aan individuele burgers van de Unie. Degenen die besluiten dit niet te doen, zouden nog steeds hun recht op vrij verkeer kunnen uitoefenen met uitsluitend hun fysieke paspoort of identiteitskaart. Het is echter mogelijk dat zij niet profiteren van bepaalde faciliteiten die beschikbaar zijn voor burgers van de Unie die ook in het bezit zijn van een digitale reiscredential.

In de effectbeoordeling bij dit voorstel worden aanvullende toelichtingen gegeven over de evenredigheid van de verschillende beleidsopties, met inbegrip van die welke niet zijn geselecteerd¹⁶.

- **Keuze van het instrument**

Een verordening is het enige rechtsinstrument dat de rechtstreekse, onmiddellijke en gemeenschappelijke tenuitvoerlegging van het Unierecht in alle lidstaten waarborgt.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Bij de voorbereiding van dit initiatief en het bijbehorende voorstel¹⁷ werd een breed scala aan belanghebbenden geraadpleegd, waaronder autoriteiten van de lidstaten, agentschappen van de Unie, het bedrijfsleven, het grote publiek en internationale organisaties die betrokken zijn bij internationaal reizen. In het kader van de effectbeoordeling is een openbare raadpleging georganiseerd¹⁸. Er werd ook een speciale Eurobarometer-enquête gehouden om meer inzicht te krijgen in de standpunten van de burgers van de Unie over het gebruik van digitale reiscredentials voor grensoverschrijdend reizen¹⁹. De meeste geraadpleegde belanghebbenden spraken hun brede steun uit voor het initiatief en benadrukten de verwachte voordelen en

¹⁵ COM(2024) 316 final.

¹⁶ SWD(2024) 671 final.

¹⁷ COM(2024) 670 final.

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13514-Travel-digitalising-travel-documents-to-make-travelling-easier/public-consultation_nl

¹⁹ [Speciale Eurobarometer 536 verslag](#) over de digitalisering van reisdocumenten en de facilitering van reizen.

gemak voor zowel nationale autoriteiten als reizigers die zouden voortvloeien uit de mogelijkheid voor reizigers om digitale reiscredentials te gebruiken.

De Commissie heeft bij de voorbereiding van dit initiatief rekening gehouden met de feedback die zij tijdens deze raadplegingsactiviteiten heeft ontvangen. Zo wordt in het initiatief bepaald dat het gebruik van digitale reiscredentials vrijwillig moet zijn (niet verplicht voor reizigers) en wordt een uniforme technische norm voorgesteld voor alle digitale reiscredentials van de Unie.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

Om de effectbeoordeling te helpen voorbereiden, heeft de Commissie opdracht gegeven tot een externe studie over een initiatief van de Unie inzake de digitalisering van reisdocumenten en de facilitering van reizen om opties te ontwikkelen en de potentiële effecten ervan te beoordelen. De studie omvatte het verzamelen van standpunten en deskundigheid van belanghebbenden in de vorm van strategische interviews, gerichte raadplegingen, diepgaande interviews en de openbare raadpleging.

Drie lidstaten (Finland, Kroatië en Nederland) voeren ook door de Unie gefinancierde proefprojecten uit om digitale reiscredentials te testen op grensoverschrijdend reizen. De tot dusver met deze proefprojecten opgedane ervaringen en resultaten zijn in aanmerking genomen en meegenomen in de effectbeoordeling en dit voorstel.

- **Effectbeoordeling**

Bij de voorbereiding van dit initiatief en het bijbehorende voorstel²⁰ heeft de Commissie ook een effectbeoordeling uitgevoerd²¹. In de effectbeoordeling werden drie beleidsopties geëvalueerd, die elk wetgevende maatregelen omvatten, aangezien bestaande Uniewetgeving inzake reisdocumenten en grenscontroles moest worden gewijzigd of aangevuld. Dit sloot een “soft law”-aanpak van meet af aan uit.

Elke beleidsoptie bevatte enkele gemeenschappelijke bouwstenen, namelijk: i) een overgangperiode; ii) het gebruik van de bestaande internationale technische norm van de ICAO; iii) het vrijwillige gebruik van digitale reiscredentials door reizigers (zoals bevestigd in de openbare raadpleging); en iv) een centrale technische oplossing van de Unie voor het aanmaken en indienen van digitale reiscredentials.

Het belangrijkste verschil tussen de drie beleidsopties is de mate van flexibiliteit die de lidstaten genieten op het gebied van: i) de mogelijkheid voor mensen om digitale reiscredentials te ontvangen (aangezien sommige lidstaten de toegang tot de chipgegevens van reisdocumenten uitdrukkelijk hebben verboden); en ii) het gebruik van digitale reiscredentials in het kader van grensoverschrijdende reizen.

Onderstaande samenvatting heeft alleen betrekking op de aspecten die relevant zijn voor dit voorstel.

Beleids optie 1 bood de lidstaten de mogelijkheid om digitale reiscredentials ter beschikking te stellen van reizigers.

Beleids optie 2 verplichtte de lidstaten om digitale reiscredentials ter beschikking te stellen van reizigers.

²⁰ COM(2024) 670 final.

²¹ SWD(2024) 671 final.

Beleids optie 3 verplichtte de lidstaten om digitale reiscredentials ter beschikking te stellen van reizigers en stelde een geharmoniseerde aanpak vast voor het gebruik ervan in alle lidstaten.

Op basis van de bevindingen van de effectbeoordeling was de voorkeursoptie optie 3, in combinatie met een passende overgangperiode. Bij optie 3 zouden alle lidstaten digitale reiscredentials aanbieden op basis van de reisdocumenten die zij reeds afgeven. Burgers van de Unie zouden hun digitale reiscredentials kunnen gebruiken: i) in de lidstaten die ervoor kiezen digitale reiscredentials tijdens een overgangperiode in te voeren; en ii) in alle betrokken lidstaten na de overgangperiode en zodra de gemeenschappelijke Uniebrede technische oplossing klaar is.

Al met al heeft de voorkeursoptie het meest positieve effect wat betreft de verwezenlijking van de doelstellingen om: i) een vlottere en gemakkelijker uitoefening van het vrije verkeer mogelijk maken; en ii) strikte veiligheidsnormen in acht te nemen. Dit effect is voornamelijk toe te schrijven aan de tweeledige verplichting voor de lidstaten om personen toe te staan zowel digitale reiscredentials te verkrijgen als deze daadwerkelijk voor reisdoeleinden te gebruiken. Het nakomen van deze tweeledige verplichting zal naar verwachting leiden tot het hoogste verwachte gebruik van digitale reiscredentials van alle beleidsopties. De voorkeursoptie zou elke burger van de Unie die in het bezit is van een conforme identiteitskaart, de mogelijkheid bieden om op de meest doeltreffende wijze een digitale reiscredential te verkrijgen.

Het standaardiseren van op identiteitskaarten gebaseerde digitale reiscredentials zou ook verdere voordelen opleveren, zoals een grotere efficiëntie voor vervoerders (luchtvaartmaatschappijen, passagiersvervoer, spoorwegmaatschappijen enz.) die op vrijwillige basis kunnen besluiten deze digitale reiscredentials in hun workflows te integreren. Door digitale reiscredentials op te nemen in de Europese portemonnee voor digitale identiteit, zou dit voorstel de burgers van de Unie in staat stellen er verder gebruik van te maken.

De voorkeursoptie brengt beperkte lasten voor de lidstaten met zich mee in verband met de levering van digitale reiscredentials, die wordt gecompenseerd door het verwachte positieve effect van de maatregelen. De uiteindelijke voordelen zullen afhangen van het gebruik van digitale reiscredentials. Nadere informatie over de kosten, baten en op scenario's gebaseerde evaluaties van de voorkeursoptie is te vinden in de effectbeoordeling.

Van dit initiatief worden geen significante milieueffecten verwacht, met name gezien het feit dat het initiatief naar verwachting geen gevolgen zal hebben voor het aantal reizen.

De Raad voor regelgevingstoetsing heeft op 15 december 2023 een positief advies over de effectbeoordeling uitgebracht²², waarin hij aanbeveelt om in de effectbeoordeling een beter onderscheid te maken tussen de voordelen op het gebied van concurrentievermogen en een betere beoordeling van de kosten en baten van de verschillende opties.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Bij de voorbereiding van dit voorstel zijn geen specifieke gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen vastgesteld.

Aangezien dit voorstel een op een identiteitskaart gebaseerde digitale reiscredential zou invoeren, is het volledig verenigbaar met het beginsel “standaard digitaal”.

²² SEC(2024) 670.

- **Grondrechten**

Dit voorstel heeft een positief effect op het grondrecht van de burgers van de Unie op vrij verkeer en verblijf uit hoofde van artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna “het Handvest” genoemd) door een digitale reiscredential op basis van identiteitskaarten in te voeren die tot doel heeft de uitoefening van dat recht te vergemakkelijken.

Dit voorstel zal aanleiding geven tot de verwerking van persoonsgegevens (met inbegrip van biometrische gegevens, namelijk de gezichtsopname van de houder van de digitale reiscredential). De verplichting om een gezichtsopname op te nemen in de digitale reiscredential die op basis van een identiteitskaart wordt afgegeven, vormt een beperking van zowel het recht op eerbiediging van het privéleven als het recht op bescherming van persoonsgegevens²³. Beperkingen van deze rechten moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen. Bovendien kunnen dergelijke beperkingen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, slechts 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 en vrijheden van anderen²⁴.

In dit verband bepaalt het voorstel dat de toepasselijke wetgeving van de Unie²⁵, met name de bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens in de context van fysieke identiteitskaarten²⁶, van toepassing is. De beperkingen, en de voorwaarden voor de toepassing en het toepassingsgebied van die beperkingen zullen derhalve worden vastgelegd in Uniewetgeving, voornamelijk in dit voorstel en in de voorgestelde verordening betreffende identiteitskaarten²⁷. De verplichting om de gezichtsopname van de houder op te nemen, doet geen afbreuk aan de wezenlijke inhoud van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde grondrechten, aangezien de door de gezichtsopname verstrekte informatie op zich geen inzage geeft in het privéleven en het familie- en gezinsleven van de betrokken personen²⁸.

Het opnemen van de gezichtsopname in de digitale reiscredential is bedoeld om de houder van die credential op betrouwbare wijze te kunnen identificeren, door zijn gezichtsopname te vergelijken met die in de digitale reiscredential wanneer de digitale reiscredential wordt

²³ Arrest van 21 maart 2024, C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECLI:EU:C:2024:251, punten 73 en 74.

²⁴ Arrest van 21 maart 2024, C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECLI:EU:C:2024:251, punt 76.

²⁵ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>) en Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 89), ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/680/oj>).

²⁶ COM(2024) 316 final.

²⁷ COM(2024) 316 final.

²⁸ Zie ook arrest van 21 maart 2024, C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECLI:EU:C:2024:251, punten 80 en 81.

gepresenteerd, en dus om documentfraude te bestrijden, een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang, zoals ook door het Hof van Justitie is bevestigd²⁹.

De opname van de gezichtsopname in de digitale reiscredential is geschikt om de doelstelling van algemeen belang, namelijk de bestrijding van documentfraude, te verwezenlijken, aangezien het een middel is om de identiteit van de houder van de digitale reiscredential op betrouwbare wijze te verifiëren en aldus het risico op fraude te verminderen.

Hieraan wordt niet afgedaan door het feit dat digitale reiscredentials, anders dan fysieke identiteitskaarten, geen vingerafdrukken van de houder bevatten, omdat digitale reiscredentials niet in de plaats komen van, maar in combinatie met een fysiek document worden gebruikt. Wanneer de bevoegde autoriteiten twijfels hebben over de authenticiteit van de digitale reiscredential of de identiteit van de houder, behouden zij de mogelijkheid om de op de chip van de identiteitskaart opgeslagen vingerafdrukken te gebruiken. Momenteel bestaan er geen normen voor het opnemen van vingerafdrukken in digitale reiscredentials en vanwege de cryptografische bescherming van vingerafdrukken is het in ieder geval niet mogelijk deze van de chip van de identiteitskaart te halen.

Het opnemen van de gezichtsopname is ook noodzakelijk om het nagestreefde algemeen belang te waarborgen. Zonder die opname zou de digitale reiscredential alleen biografische gegevens van de houder bevatten (zoals naam, geboortedatum enz.), wat geen betrouwbaar en doeltreffend identificatiemiddel is.

Bovendien zullen de op dit voorstel gebaseerde digitale reiscredentials geen persoonsgegevens bevatten die nog niet zijn opgenomen in de chip van de identiteitskaart op basis waarvan de kaart wordt afgegeven. In feite zullen zij minder persoonsgegevens bevatten, aangezien de digitale reiscredential geen vingerafdrukken van de houder bevat.

Zoals het Hof reeds heeft opgemerkt in de zaak *Landeshauptstadt Wiesbaden* over fysieke identiteitskaarten³⁰, zijn de beperkingen die voortvloeien uit de opname van dergelijke biometrische gegevens — in het licht van de aard van de betrokken gegevens, de aard van de verwerkingen en de wijze waarop deze worden uitgevoerd, alsook de ingestelde vrijwaringsmechanismen — niet dermate ernstig dat zij onevenredig zijn aan het belang van de nagestreefde doelstelling. Een dergelijke maatregel moet dus worden geacht te zijn gebaseerd op een evenwichtige afweging tussen enerzijds deze doelstellingen en anderzijds de betrokken grondrechten. Bijgevolg zijn de beperkingen op de uitoefening van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde rechten niet in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

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

Binnen vijf jaar nadat de eerste digitale reiscredentials met behulp van de “digitale reisapplicatie van de EU” zijn aangemaakt, zal de Commissie het voorstel evalueren op zijn

²⁹ Arrest van 21 maart 2024, C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECLI:EU:C:2024:251, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

³⁰ Arrest van 21 maart 2024, C-61/22, *Landeshauptstadt Wiesbaden*, ECLI:EU:C:2024:251, punten 106 tot en met 125.

doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, coherentie en meerwaarde voor de EU. Dit zal ervoor zorgen dat er voldoende gegevens over alle aspecten van de verordening beschikbaar zijn. Die evaluatie zou kunnen worden uitgevoerd samen met de evaluatie waarin het begeleidende voorstel voorziet³¹.

- **Artikelsgewijze toelichting**

In **artikel 1** wordt het onderwerp van de verordening uiteengezet.

Artikel 2 bevat de materiële regels voor het aanmaken van digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten die door de lidstaten zijn afgegeven aan hun eigen onderdanen als bedoeld in artikel 4, lid 3, van Richtlijn 2004/38/EG in een formaat dat in overeenstemming is met de voorgestelde verordening betreffende fysieke identiteitskaarten³².

Bij de afgifte van een nieuwe identiteitskaart moeten de lidstaten aanvragers op hun verzoek een overeenkomstige digitale reiscredential verstrekken. Houders van een compatibele identiteitskaart moeten in een later stadium ook een overeenkomstige digitale reiscredential kunnen aanvragen bij de lidstaat die de identiteitskaart heeft afgegeven.

Bovendien moeten houders van een identiteitskaart op basis van die kaart een digitale reiscredential kunnen aanmaken. Houders moeten op afstand een digitale reiscredential kunnen verkrijgen via middelen die de betrokkene ter beschikking staan, zoals een mobiele telefoon waarmee de contactloze chip van de identiteitskaart kan worden gelezen, samen met een mobiele telefoonapplicatie.

Voordat een digitale reiscredential wordt aangemaakt, moeten de lidstaten een systeem opzetten om de authenticiteit en integriteit van de chip van de identiteitskaart te bevestigen en om de gezichtsopname van de persoon die de digitale reiscredential wil aanmaken, te vergelijken met de op de chip opgeslagen gezichtsopname. Dit moet ervoor zorgen dat de digitale reiscredential wordt aangemaakt door de persoon aan wie de identiteitskaart is afgegeven.

Om zelf een digitale reiscredential aan te maken, moeten houders van een identiteitskaart gebruik kunnen maken van de “digitale reisapplicatie van de EU”, waarvoor bepalingen zijn vastgesteld in het begeleidende voorstel³³. Deze applicatie zal de ontwikkeling van digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten ondersteunen, aangezien zij dezelfde technische normen zullen gebruiken als digitale reiscredentials op basis van paspoorten.

Digitale reiscredentials moeten dezelfde persoonsgegevens bevatten als de identiteitskaart waarop zij zijn gebaseerd, met inbegrip van de gezichtsopname van de houder, maar met uitzondering van de vingerafdrukken van de houder.

Houders van een digitale reiscredential moeten deze kunnen opslaan in de Europese portemonnee voor digitale identiteit.

Daarnaast verleent dit artikel de Commissie de bevoegdheid om door middel van een uitvoeringshandeling de uiterste datum vast te stellen met ingang waarvan de lidstaten het aanmaken van digitale reiscredentials door middel van de “digitale reisapplicatie van de EU” mogelijk moeten maken. Deze bevoegdheid is bedoeld om ervoor te zorgen dat de wettelijke verplichting om het aanmaken van digitale reiscredentials met behulp van de “digitale reisapplicatie van de EU” mogelijk te maken, pas van toepassing is zodra die applicatie operationeel is geworden.

³¹ COM(2024) 670 final.

³² COM(2024) 316 final.

³³ COM(2024) 670 final.

Artikel 3 beschrijft de verplichting voor lidstaten om contactpunten aan te wijzen voor de uitvoering van de verordening. Deze kunnen dezelfde zijn als die welke zijn aangewezen voor de uitvoering van de voorgestelde verordening betreffende fysieke identiteitskaarten³⁴.

Artikel 4 bepaalt dat, naast het algemeen toepasselijke rechtskader van de Unie inzake gegevensbescherming, het specifieke gegevensbeschermingskader van de voorgestelde verordening betreffende identiteitskaarten³⁵ van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van deze verordening. Er is geen afzonderlijk gegevensbeschermingskader nodig, aangezien de bij deze verordening ingestelde digitale reiscredentials dezelfde persoonsgegevens bevatten als fysieke identiteitskaarten, met uitzondering van de vingerafdrukken van de houder, en bedoeld zijn om voor dezelfde doeleinden te worden gebruikt.

Artikel 5 verleent de Commissie de bevoegdheid om de noodzakelijke technische specificaties, procedures en vereisten vast te stellen voor op basis van identiteitskaarten afgegeven digitale reiscredentials, met inbegrip van die betreffende: i) het dataschema en -formaat; ii) de afgifteprocedure en de procedure voor het delen van gegevens; iii) de geldigheid; iv) het vertrouwensmodel; v) de authenticatie en validering; en vi) de intrekking.

Deze technische specificaties moeten zoveel mogelijk gebaseerd zijn op de relevante internationale normen en praktijken die op het niveau van de ICAO zijn overeengekomen om zowel een consistente aanpak op internationaal niveau als de mondiale interoperabiliteit van digitale reiscredentials te waarborgen.

De technische specificaties moeten er ook voor zorgen dat de digitale reiscredential kan worden opgeslagen in de Europese portemonnee voor digitale identiteit.

Artikel 6 bevat regels betreffende het comité dat de Commissie moet bijstaan bij de uitvoering van de verordening.

Het “Comité voor een uniform visamodel”³⁶, dat is ingesteld bij artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad³⁷, wordt aangewezen als bevoegd comité, aangezien het eveneens tot taak heeft de Commissie bij te staan bij de voorgestelde verordening betreffende fysieke identiteitskaarten³⁸.

In **artikel 7** is bepaald dat de Commissie de verordening moet evalueren en daarover verslag moet uitbrengen binnen 5 jaar na de datum met ingang waarvan de lidstaten het aanmaken van digitale reiscredentials met behulp van de “digitale reisapplicatie van de EU” mogelijk moeten maken overeenkomstig de uit hoofde van artikel 2 vast te stellen uitvoeringshandeling. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd in overeenstemming met de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie³⁹ en overeenkomstig de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016⁴⁰. Om een

³⁴ COM(2024) 316 final.

³⁵ COM(2024) 316 final.

³⁶ <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C20800/consult?lang=nl>

³⁷ Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad van 29 mei 1995 betreffende de invoering van een uniform visummodel (PB L 164 van 14.7.1995, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1995/1683/oj>).

³⁸ COM(2024) 316 final.

³⁹ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_nl

⁴⁰ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj).

dergelijk verslag te kunnen uitbrengen, zal de Commissie input van de lidstaten en van de betrokken agentschappen van de Unie nodig hebben.

Artikel 8 bevat regels inzake de inwerkingtreding en toepassing van de verordening. Daarin is bepaald dat de lidstaten 12 maanden na de vaststelling van de in artikel 5 bedoelde noodzakelijke technische specificaties moeten beginnen met de afgifte van digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten zonder behulp van de “digitale reisapplicatie van de EU”. Het aanmaken van digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten met behulp van de “digitale reisapplicatie van de EU” zal in een later stadium mogelijk worden, en pas nadat de Commissie de in artikel 2 bedoelde uitvoeringshandeling heeft vastgesteld.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN DE RAAD

betreffende de afgifte van en technische normen voor digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten

(Voor de EER relevante tekst)

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 3,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

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

Gezien het advies van het Europees Parlement¹,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad² zijn fysieke identiteitskaarten en paspoorten de documenten waarmee burgers van de Unie hun recht van vrij verkeer en verblijf kunnen uitoefenen.
- (2) Om de betrouwbaarheid en aanvaarding van door de lidstaten aan hun onderdanen afgegeven identiteitskaarten en van door de lidstaten aan burgers van de Unie en hun familieleden afgegeven verblijfsdocumenten te vergroten en aldus de uitoefening van het recht op vrij verkeer te vergemakkelijken, worden bij Verordening (EU) XXXX/XXXX van de Raad³ [COM(2024) 316 final] de veiligheidsnormen voor die identiteitskaarten en verblijfsdocumenten aangescherpt. Voor identiteitskaarten bevat die verordening de beveiligingsnormen, het formaat en de specificaties waaraan dergelijke fysieke documenten moeten voldoen.
- (3) Om de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf te vergemakkelijken, moeten op het niveau van de Unie regels worden vastgesteld voor het aanmaken van een op een identiteitskaart gebaseerde digitale reiscredential; dat is een digitale

¹ PB C [...] van [...], blz. [...].

² 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, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2004/38/oj?eliuri=eli%3A2004%3A38%3Aoj&locale=nl>).

³ Verordening (EU) XXXX/XXXX van de Raad van [...] 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 (PB L [...], [...], blz. [...], ELI: [...]).

weergave van de identiteit van een persoon, afgeleid van de op het opslagmedium van een identiteitskaart opgeslagen informatie, die kan worden gevalideerd met behulp van de publiekesleutelinfrastructuur van de autoriteit die de identiteitskaart heeft afgegeven. Hiermee wordt ook voorkomen dat er binnen de Unie onverenigbare normen ontstaan en wordt ervoor gezorgd dat alle burgers van de Unie die over een identiteitskaart beschikken, desgewenst digitale reiscredentials kunnen verkrijgen.

- (4) Wanneer de uitoefening van het recht op vrij verkeer gepaard gaat met reizen naar een andere lidstaat, kan het gebruik van op identiteitskaarten gebaseerde digitale reiscredentials de toepasselijke controles versnellen. Daarom moeten burgers van de Unie het recht hebben digitale reiscredentials te verkrijgen en te gebruiken op basis van hun identiteitskaart. Tegelijkertijd mogen zij niet worden verplicht over een digitale reiscredential te beschikken of deze te blijven gebruiken zodra deze is verkregen.
- (5) Om het voor burgers van de Unie gemakkelijk te maken een digitale reiscredential te verkrijgen, moeten de lidstaten hun bij de afgifte van een identiteitskaart op hun verzoek ook een overeenkomstige digitale reiscredential afgeven op basis van geharmoniseerde specificaties van de Unie.
- (6) Aangezien een burger van de Unie er mogelijk niet voor heeft gekozen een digitale reiscredential te verkrijgen bij de afgifte van een identiteitskaart, moeten de lidstaten houders van door hen afgegeven identiteitskaarten in een formaat dat voldoet aan de vereisten van Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 final] bovendien de mogelijkheid bieden om in een later stadium een overeenkomstige digitale reiscredential aan te maken, ook op afstand met behulp van apparaten zoals mobiele telefoons waarmee het opslagmedium van de identiteitskaart kan worden gelezen, samen met een mobiele telefoonapplicatie.
- (7) Wanneer een digitale reiscredential op afstand wordt aangemaakt, moeten de lidstaten, door daarvoor de noodzakelijke softwareoplossing te configureren, ervoor zorgen dat de authenticiteit en integriteit van het opslagmedium van de fysieke identiteitskaart worden geverifieerd en dat de gezichtsopname van de persoon die de digitale reiscredential wil aanmaken, wordt vergeleken met de op het opslagmedium opgeslagen gezichtsopname voordat de credential wordt aangemaakt. Dit moet ervoor zorgen dat de digitale reiscredential uitsluitend wordt aangemaakt door de persoon aan wie de identiteitskaart is afgegeven.
- (8) Aangezien de “digitale reisapplicatie van de EU”, waarvoor bepalingen zijn vastgesteld in Verordening (EU) XXXX/XXXX van het Europees Parlement en de Raad⁴ [COM(2024) 670 final], het mogelijk zal maken digitale reiscredentials aan te maken op basis van identiteitskaarten die voldoen aan de vereisten van Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 final], moeten burgers van de Unie die houder zijn van dergelijke identiteitskaarten, die applicatie kunnen gebruiken wanneer zij op afstand overeenkomstige digitale reiscredentials aanmaken.

⁴ Verordening (EU) XXXX/XXXX van het Europees Parlement en de Raad van [...] tot vaststelling van een applicatie voor de elektronische indiening van reisgegevens (“digitale reisapplicatie van de EU”) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/399 en (EU) 2018/1726 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad, wat het gebruik van digitale reiscredentials betreft (PB L [...] van [...], blz. [...], ELI: [...]).

- (9) De digitale reiscredential moet ondersteuning bieden voor opslag in Europese portemonnees voor digitale identiteit die worden afgegeven overeenkomstig Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad⁵.
- (10) Aangezien digitale reiscredentials afkomstig zijn van een identiteitskaart, moeten zij dezelfde persoonsgegevens bevatten, waaronder een gezichtsopname. Het opnemen van biometrische gegevens, namelijk de gezichtsopname, in de digitale reiscredential moet het mogelijk maken de houder van die credential op betrouwbare wijze te identificeren door zijn gezichtsopname te vergelijken met die in de digitale reiscredential wanneer de digitale reiscredential wordt gepresenteerd, en zo documentfraude te bestrijden. Zoals het Hof van Justitie heeft bevestigd, vormt de bestrijding van documentfraude, die onder meer de bestrijding van de vervaardiging van valse documenten en de bestrijding van het gebruik van authentieke documenten door andere personen dan de werkelijke houders van die authentieke documenten omvat, een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang.
- (11) Digitale reiscredentials mogen echter niet de vingerafdrukken van de houder bevatten die zich in het opslagmedium van identiteitskaarten bevinden om documentfraude te bestrijden. Momenteel bestaan er geen normen voor de opname ervan in digitale reiscredentials en vanwege de cryptografische bescherming van vingerafdrukken is het in ieder geval niet mogelijk deze van het opslagmedium van de identiteitskaart te halen. Het ontbreken van vingerafdrukken in digitale reiscredentials ondermijnt de bescherming tegen frauduleus gebruik van identiteitskaarten niet, aangezien digitale reiscredentials niet in de plaats komen van, maar in combinatie met fysieke identiteitskaarten worden gebruikt. Wanneer de bevoegde autoriteiten twijfels hebben over de authenticiteit van de digitale reiscredential of de identiteit van de houder, behouden zij de mogelijkheid om de op het opslagmedium van de identiteitskaart opgeslagen vingerafdrukken te gebruiken.
- (12) Om het gebruik van digitale reiscredentials te stimuleren, en onverminderd de bevoegdheid van de lidstaten om de vergoedingen voor de afgifte van identiteitskaarten vast te stellen, moeten digitale reiscredentials kosteloos worden afgegeven.
- (13) De lidstaten moeten met elkaar de informatie uitwisselen die nodig is om de authenticiteit en geldigheid van digitale reiscredentials te kunnen verifiëren.
- (14) Aangezien een op grond van deze verordening afgegeven digitale reiscredential bestaat uit informatie uit het opslagmedium van de identiteitskaart van de houder, moet de afgifte ervan de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf voor personen die in het bezit zijn van een dergelijk document vergemakkelijken, ook in het kader van de binnenkomst op het grondgebied van een lidstaat.
- (15) Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad⁶ is van toepassing op de persoonsgegevens die in het kader van de toepassing van deze

⁵ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/910/oj>).

⁶ 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 moeten worden verwerkt. Aangezien de bij deze verordening vastgestelde digitale reiscredentials dezelfde persoonsgegevens bevatten als identiteitskaarten, met uitzondering van de vingerafdrukken van de houder, en voor dezelfde doeleinden worden gebruikt, moeten de specifieke regels van Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 final] betreffende de bescherming van persoonsgegevens ook van toepassing zijn op digitale reiscredentials die onder deze verordening vallen.

- (16) Om eenvormige voorwaarden voor het afgeven en aanmaken van op identiteitskaarten gebaseerde digitale reiscredentials te waarborgen, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend om technische specificaties, procedures en vereisten vast te stellen, onder meer met betrekking tot de afgifteprocedure, geldigheid, authenticatie, validering en intrekking ervan. Bij het vaststellen van de technische specificaties voor digitale reiscredentials moet de Commissie zich zoveel mogelijk baseren op de relevante internationale normen en praktijken die in het kader van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie zijn overeengekomen om zowel een consistente aanpak op internationaal niveau als de mondiale interoperabiliteit van digitale reiscredentials te waarborgen. De Commissie moet er ook naar streven de toegankelijkheid voor personen met een handicap te waarborgen overeenkomstig de toegankelijkheidsvoorschriften uit hoofde van het Unierecht. Daarnaast moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend om te bevestigen dat het technisch mogelijk is om op identiteitskaarten gebaseerde digitale reiscredentials aan te maken met behulp van de “digitale reisapplicatie van de EU”, waarvoor bepalingen zijn vastgesteld in Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 670 final], en om op basis daarvan de uiterste datum vast te stellen met ingang waarvan de lidstaten het mogelijk moeten maken met die applicatie digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten aan te maken. Die uitvoeringsbevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad⁷.
- (17) Daar de doelstellingen van deze verordening, namelijk de uitoefening van het recht op vrij verkeer te vergemakkelijken door digitale reiscredentials op basis van een identiteitskaart in te voeren, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang en de gevolgen van het optreden beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (18) Overeenkomstig de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016 over beter wetgeven⁸ moet de Commissie deze verordening evalueren om na te gaan wat de daadwerkelijke effecten ervan zijn en of verdere maatregelen nodig zijn.

verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>).

⁷ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/182/oj>).

⁸ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinsti/2016/512/oj).

- (19) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken.
- (20) [Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van deze verordening wenst deel te nemen.] OF [Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op Ierland.]
- (21) Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) zijn neergelegd, waaronder het recht van vrij verkeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens. De lidstaten moeten bij de uitvoering van deze verordening het Handvest naleven.
- (22) De Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming is geraadpleegd overeenkomstig artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad⁹ en heeft op XXXX een advies uitgebracht¹⁰,

HEEFT DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1 *Onderwerp*

Bij deze verordening wordt het kader vastgesteld voor het afgeven en aanmaken van digitale reiscredentials op basis van identiteitskaarten die door de lidstaten aan burgers van de Unie zijn afgegeven overeenkomstig de vereisten van Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 final], teneinde de uitoefening van het in artikel 20, lid 2, punt a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bedoelde recht door burgers van de Unie die houder zijn van dergelijke digitale reiscredentials, te vergemakkelijken.

Artikel 2 *Digitale reiscredentials*

1. Op verzoek van de persoon die een identiteitskaart heeft aangevraagd, gaan door de lidstaten afgegeven identiteitskaarten vergezeld van een digitale reiscredential.

⁹ Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

¹⁰ PB C [...] van [...], blz. [...].

2. Op verzoek van de houder van een identiteitskaart die is afgegeven overeenkomstig de vereisten van Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 *final*], verstrekt de lidstaat die de identiteitskaart heeft afgegeven, een digitale reiscredential.
3. De lidstaten bieden houders van een identiteitskaart die zij hebben afgegeven overeenkomstig de vereisten van Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 *final*], de mogelijkheid op afstand een digitale reiscredential aan te maken. Daartoe kunnen houders gebruikmaken van de “digitale reisapplicatie van de EU”, waarvoor bepalingen zijn vastgesteld in Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 670 *final*]. Houders krijgen toegang tot de delen van het opslagmedium van identiteitskaarten die nodig zijn voor het aanmaken van een digitale reiscredential.

Voordat de digitale reiscredential wordt aangemaakt, zorgen de lidstaten ervoor dat de authenticiteit en integriteit van het opslagmedium van de identiteitskaart worden geverifieerd en dat de gezichtsopname van de persoon die de digitale reiscredential wil aanmaken, wordt vergeleken met de op het opslagmedium opgeslagen gezichtsopname.

4. Digitale reiscredentials die op grond van dit artikel worden afgegeven of aangemaakt:
 - (a) zijn gebaseerd op de overeenkomstig artikel 5 vastgestelde technische specificaties;
 - (b) zijn opgesteld in een formaat dat opslag mogelijk maakt in Europese portemonnees voor digitale identiteit die zijn afgegeven overeenkomstig Verordening (EU) nr. 910/2014;
 - (c) zijn kosteloos;
 - (d) bevatten dezelfde persoonsgegevens, met inbegrip van de gezichtsopname, als de identiteitskaart op basis waarvan zij worden afgegeven of aangemaakt.

Voor de toepassing van punt d) bevatten de op grond van dit artikel afgegeven of aangemaakte digitale reiscredentials niet de vingerafdrukken van de houder.

5. De lidstaten maken de authenticatie en validering van digitale reiscredentials mogelijk overeenkomstig de krachtens artikel 5, lid 1, vastgestelde technische specificaties.
6. Zodra de Commissie heeft bevestigd dat het technisch mogelijk is om digitale reiscredentials aan te maken op basis van identiteitskaarten die zijn afgegeven overeenkomstig de vereisten van Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 *final*] met behulp van de “digitale reisapplicatie van de EU”, waarvoor bepalingen zijn vastgesteld in Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 670 *final*], maken de lidstaten het uiterlijk vanaf de door de Commissie door middel van een uitvoeringshandeling vastgestelde datum mogelijk digitale reiscredentials aan te maken overeenkomstig lid 3 van dit artikel. Die uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de in artikel 6, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.

Artikel 3 *Contactpunt*

Elke lidstaat wijst voor de uitvoering van deze verordening een autoriteit als contactpunt aan. Elke 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.

Artikel 4 *Bescherming van persoonsgegevens*

Persoonsgegevens die zijn opgeslagen in digitale reiscredentials die zijn afgegeven of aangemaakt overeenkomstig artikel 2, worden verwerkt overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EU) XXXX/XXXX [COM(2024) 316 final].

Artikel 5 *Technische specificaties, procedures en vereisten*

De Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen technische specificaties, procedures en vereisten vast voor digitale reiscredentials die worden afgegeven of aangemaakt op basis van identiteitskaarten, met inbegrip van:

- (a) het dataschema en -formaat;
- (b) de afgifteprocedure en de procedure voor het delen van gegevens;
- (c) de geldigheid;
- (d) het vertrouwensmodel;
- (e) de authenticatie en validering;
- (f) de intrekking.

Die uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de in artikel 6, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure.

Bij de vaststelling van die technische specificaties houdt de Commissie rekening met de toegankelijkheidsvoorschriften uit hoofde van het Unierecht.

Artikel 6 *Comitéprocedure*

1. De Commissie wordt bijgestaan door het bij artikel 6 van Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad opgerichte comité¹¹. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

Artikel 7 *Evaluatie*

Binnen vijf jaar na de vaststelling van de in artikel 2, lid 6, bedoelde uitvoeringshandeling voert de Commissie een evaluatie van deze verordening uit en brengt zij over de voornaamste bevindingen verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad.

De lidstaten en de Unie-agentschappen die op dit gebied actief zijn, verstrekken de Commissie de informatie die nodig is om dit verslag op te stellen.

¹¹ Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad van 29 mei 1995 betreffende de invoering van een uniform visummodel (PB L 164 van 14.7.1995, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1995/1683/oj>).

Artikel 8
Inwerkingtreding

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

Artikel 2, lid 1, en artikel 2, lid 2, zijn van toepassing met ingang van 12 maanden na de inwerkingtreding van de in artikel 5 bedoelde technische specificaties, procedures en voorschriften.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Straatsburg,

Voor de Raad
De voorzitter