



Brussel, 20.9.2023
COM(2023) 538 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD
EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

overeenkomstig artikel 13, lid 1, van 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

1. INLEIDING

Op 20 juni 2019 hebben het Europees Parlement en de Raad Verordening (EU) 2019/1157 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 uitoefenen¹ (de “verordening”) vastgesteld. De verordening is op 1 augustus 2019 in werking getreden en is van toepassing met ingang van 2 augustus 2021².

De verordening is van toepassing op documenten waarnaar wordt verwezen in of die zijn vastgesteld bij Richtlijn 2004/38/EG (de “richtlijn vrij verkeer”)³: identiteitskaarten, verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie en verblijfskaarten voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

Krachtens de richtlijn vrij verkeer moeten de lidstaten overeenkomstig hun nationale recht een identiteitskaart afgeven aan hun onderdanen wanneer deze hun recht van vrij verkeer binnen de Unie uitoefenen en moeten zij deze bescheiden hernieuwen⁴. Hieronder valt met name het gebruik ervan om het grondgebied van een lidstaat te verlaten⁵ en binnen te komen⁶ of de inschrijving van een verblijf bij de bevoegde autoriteiten⁷. Identiteitskaarten kunnen door EU-burgers worden gebruikt wanneer zij vanuit een andere lidstaat of vanuit een derde land reizen. Bijgevolg kunnen identiteitskaarten ook worden gebruikt om de buitengrenzen van het Schengengebied te overschrijden. Tegelijkertijd zij opgemerkt dat noch de verordening, noch de richtlijn vrij verkeer de lidstaten verplicht om identiteitskaarten in te voeren wanneer het nationale recht daar niet in voorziet⁸.

Bovendien kunnen de lidstaten EU-burgers en hun familieleden de verplichting opleggen om zich bij de bevoegde autoriteiten te laten inschrijven, in welk geval de lidstaten een verklaring van inschrijving aan die EU-burgers moeten afgeven⁹. Ook moeten de lidstaten familieleden die geen EU-burger zijn¹⁰ een verblijfskaart, en op aanvraag een document ter staving van hun duurzaam verblijfsrecht verstrekken¹¹ en moeten zij duurzame verblijfskaarten afgeven¹². Hoewel

¹ PB L 188 van 12.7.2019, blz. 67.

² Op 17 maart 2023 heeft het Gemengd Comité van de Europese Economische Ruimte Besluit nr. 50/2023 tot opname van de verordening in de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte vastgesteld. Het besluit zal bindend zijn voor IJsland, Liechtenstein en Noorwegen nadat aan hun grondwettelijke vereisten is voldaan.

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).

⁴ Artikel 4, lid 3, van de richtlijn vrij verkeer.

⁵ Artikel 4, lid 1, van de richtlijn vrij verkeer.

⁶ Artikel 5, lid 1, van de richtlijn vrij verkeer.

⁷ Artikel 8, lid 3, van de richtlijn vrij verkeer.

⁸ Denemarken en Ierland geven geen identiteitskaarten af.

⁹ Artikel 8, leden 1 en 2, van de richtlijn vrij verkeer.

¹⁰ Artikel 10, lid 1, van de richtlijn vrij verkeer.

¹¹ Artikel 19, lid 1, van de richtlijn vrij verkeer.

¹² Artikel 20, lid 1, van de richtlijn vrij verkeer.

deze verblijfsdocumenten geen reisdocumenten zijn, stelt het bezit van een verblijfskaart of een duurzame verblijfskaart familieleden die geen EU-burger zijn vrij van de visumplicht¹³.

De verordening vergemakkelijkt de uitoefening van het recht van vrij verkeer van EU-burgers door te voorzien in veiligere identiteitskaarten en verblijfsdocumenten. Vóór de vaststelling van de verordening bestonden er aanzienlijke verschillen tussen de beveiligingsniveaus van de door de lidstaten afgegeven identiteitskaarten en verblijfsdocumenten voor in een andere lidstaat woonachtige EU-burgers en hun familieleden. Die verschillen verhoogden het risico op vervalsing en documentfraude en veroorzaakten ook praktische moeilijkheden voor burgers bij de uitoefening van hun recht van vrij verkeer.

Op grond van artikel 13 van de verordening moet de Commissie respectievelijk twee jaar en elf jaar na de datum van toepassing van de verordening bij het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité een verslag indienen over met name de bescherming van de grondrechten en van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van de verordening. Bovendien moet de Commissie zes jaar na de datum van toepassing van de verordening, en vervolgens om de zes jaar, een evaluatie van de verordening opstellen en over de belangrijkste bevindingen daarvan verslag uitbrengen aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité.

De lidstaten en de betrokken EU-agentschappen moeten de Commissie alle informatie verstrekken die nodig is om die verslagen op te stellen. Daartoe heeft de Commissie de lidstaten een vragenlijst toegezonden. Daarnaast heeft Frontex de beveiligingskenmerken van de specimens van de identiteitskaarten die door de lidstaten aan de Commissie zijn verstrekt¹⁴ aan een beoordeling onderworpen.

2. UITVOERING VAN DE VERORDENING

2.1. Technische uitvoering

2.1.1. Technische beoordeling van de afgegeven identiteitskaarten

Het doel van de door Frontex uitgevoerde technische beoordeling was om te controleren of de identiteitskaarten van de lidstaten voldoen aan het formaat, de minimumbeveiligingsnormen en de specificaties van artikel 3 van de verordening. Gecontroleerd werd onder meer of de identiteitskaarten voldeden aan de specificaties en minimumbeveiligingsnormen zoals uiteengezet in document nr. 9303 betreffende machineleesbare reisdocumenten van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO)¹⁵ en aan de vereisten van de punten d), f) en

¹³ Artikel 5, lid 2, van de richtlijn vrij verkeer.

¹⁴ Krachtens artikel 7, lid 1, van de verordening moeten de lidstaten voor verblijfskaarten het model gebruiken dat is vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1030/2002, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/1954. Aangezien voor verblijfskaarten een vastgesteld formaat moet worden gebruikt, heeft de Commissie Frontex niet verzocht om voor deze kaarten een soortgelijke beoordeling als die voor identiteitskaarten uit te voeren. Ook werd niet verzocht om een technische beoordeling van de verblijfsdocumenten die aan EU-burgers worden afgegeven, aangezien artikel 6 van de verordening niet voorziet in specifieke beveiligingskenmerken voor die documenten.

¹⁵ ICAO Document 9303, "Machine Readable Travel Documents", achtste editie, 2021.

g) van de bijlage bij Verordening (EG) nr. 1030/2002¹⁶, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2017/1954¹⁷, onderworpen aan bepaalde beperkingen die verband hielden met de technische capaciteit van Frontex¹⁸. Frontex heeft de meest recente modellen van de door de lidstaten afgegeven identiteitskaarten onderzocht.

Met uitzondering van de Griekse identiteitskaart (zie punt 2.4.2) werden alle geanalyseerde identiteitskaarten, voor zover Frontex die heeft kunnen controleren, in overeenstemming met de verordening bevonden. Niettemin heeft Frontex de volgende problemen vastgesteld ten aanzien van enkele andere identiteitskaarten¹⁹:

- Enkele van de onderzochte identiteitskaarten voldeden niet aan de minimale vereisten inzake de afmetingen van het portret.
- Enkele van de onderzochte identiteitskaarten bevatten niet alle beveiligingskenmerken die nodig zijn voor bescherming tegen fotovervanging.
- Enkele van de onderzochte identiteitskaarten weken af van de door de ICAO vastgestelde algemene lay-outspecificaties (voorbeeld: informatie wordt in een andere zone vermeld).

De Commissie staat in contact met de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de identiteitskaarten waarop deze bevindingen van Frontex betrekking hadden.

Op basis van zijn analyses heeft Frontex de volgende operationele opmerkingen gemaakt:

- *“Irisbedrukking, een speciale drukmethode, verhoogt de robuustheid van offsetdruk en vergemakkelijkt eerstelijnscontroles. Het geleidelijk in elkaar overlopen van de kleuren moet herkenbaar en onderscheidbaar zijn.”*
- *“[Het] vereiste inzake het portretformaat is relevant voor het vergemakkelijken van identiteitscontroles en het opsporen van documentfraude zoals fraude door bedrog en overdrukken van het portret, twee types fraude die de afgelopen jaren behoren tot de meest voorkomende vormen van document-/identiteitsfraude. Daarom is een groter formaat voor het portret van de houder van cruciaal belang voor de identiteitscontroles en de controles van de echtheid van documenten. Wanneer het portret het enige biografische identificatiemiddel is dat beschikbaar is om een identiteitscontrole uit te voeren, is het portretformaat nog belangrijker.”*
- *“De invoering van een aanvullend portret van een houder is een maatregel om de robuustheid van ID-kaarten tegen fotovervanging te vergroten en ze beter bestand te*

¹⁶ 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).

¹⁷ 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).

¹⁸ Met name de conformiteit van het opslagmedium viel buiten de reikwijdte van de controle door Frontex.

¹⁹ Om veiligheidsredenen maakt de Commissie niet bekend om welke identiteitskaarten het hierbij gaat.

maken tegen portretmanipulaties. Het aanvullende portret moet van voldoende kwaliteit zijn om een vergelijking met het eerste portret mogelijk te maken en moet gemakkelijk verifieerbaar zijn aan de eerste lijn.”

2.1.2. Andere aspecten die verband houden met de technische uitvoering van identiteitskaarten

Zoals toegestaan door artikel 3, lid 3, van de verordening, gebruiken twee lidstaten in plaats van “identiteitskaart” een andere, goed ingeburgerde benaming in hun officiële taal²⁰. Vijf lidstaten hebben brailletekst geïntegreerd in de kaart²¹.

Momenteel maken 13 lidstaten gebruik van de door artikel 3, lid 9, van de verordening geboden mogelijkheid om een “dual interface” of een afzonderlijk opslagmedium op te nemen. 14 lidstaten hebben overeenkomstig artikel 3, lid 10, van de verordening gegevens voor elektronische diensten zoals e-overheid en e-business opgenomen in de identiteitskaart, op een zodanige wijze dat deze fysiek of logisch gescheiden zijn van de biometrische gegevens die in de chip van de kaart zijn opgeslagen.

2.1.3. Verzameling van biometrische kenmerken

Overeenkomstig artikel 3, lid 7, eerste alinea, van de verordening kunnen de lidstaten besluiten om kinderen tussen de zes en twaalf jaar vrij te stellen van de verplichting om vingerafdrukken te laten nemen bij de afgifte van hun identiteitskaart²². Momenteel maken 19 lidstaten gebruik van deze mogelijkheid. De lidstaten hebben ook verschillende maatregelen voor het verzamelen van biometrische kenmerken in verband met de specifieke behoeften van kinderen en kwetsbare personen ingevoerd, zoals het gebruik van handboeken of speciale openingstijden²³.

In hun antwoorden op de vragenlijst van de Commissie maakten slechts enkele lidstaten melding van problemen met het verzamelen van biometrische kenmerken, die voornamelijk verband hielden met de kwaliteit van de gezichtsofname of de genomen vingerafdrukken. 22 lidstaten maken gebruik van of onderzoeken oplossingen zoals mobiele aanvraagapparatuur met het oog op de afgifte van identiteitskaarten aan personen die niet in staat zijn om zelf langs te gaan bij de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van identiteitskaarten²⁴. 12 lidstaten verzamelen de gezichtsofname bij een persoonlijke verschijning van de aanvrager, terwijl sommige lidstaten ook aanvaarden dat de aanvrager in plaats daarvan een foto verstrekt.

2.1.4. Documentfraude

De meeste lidstaten melden dat zij nog steeds worden geconfronteerd met gevallen van overeenkomstig de verordening afgegeven identiteitskaarten en verblijfsdocumenten waarmee documentfraude is gepleegd. Een gedetailleerd overzicht van de situatie die relevant is voor de

²⁰ Tsjechië (*občanský průkaz*) en Portugal (*Cartão de Cidadão*).

²¹ Zie overweging 35 van de verordening.

²² Kinderen onder de zes jaar zijn vrijgesteld van de verplichting om vingerafdrukken te laten nemen.

²³ Zie overweging 27 van de verordening.

²⁴ Zie overweging 35 van de verordening.

verordening kan echter niet worden gegeven, aangezien niet alle lidstaten het aantal fraudeurs (plegers van “lookalike”-fraude²⁵ en plegers van fraude in algemene zin²⁶) die gebruikmaken van overeenkomstig de verordening afgegeven identiteitskaarten of verblijfsdocumenten, of het aantal personen dat aangifte doet van identiteitsdiefstal, specifiek bijhouden. Tussen de vijf lidstaten die sinds het van toepassing worden van de verordening het aantal gerapporteerde fraudeurs hebben verstrekt, liep het aantal frauduleuze documenten uiteen van 22 tot 57.

2.1.5. Rapportageverplichting uit hoofde van de verordening

In de paragrafen hieronder worden de verschillende rapportageverplichtingen waarin de verordening voorziet op een rijtje gezet. De Commissie blijft in gesprek met de lidstaten die nog geen informatie op grond van de verschillende bepalingen hebben verstrekt.

2.1.5.1. Rapportage overeenkomstig artikel 9

Krachtens artikel 9 van de verordening moeten de lidstaten ten minste één centrale autoriteit aanwijzen als contactpunt voor de uitvoering van de verordening en moeten zij de naam van die autoriteit meedelen aan de Commissie en de overige lidstaten.

In juni 2023 hadden 19 lidstaten die naam meegedeeld aan de Commissie.

2.1.5.2. Rapportage overeenkomstig artikel 11, lid 7

Op grond van artikel 11, lid 7, van de verordening moeten de lidstaten een lijst bijhouden van de bevoegde autoriteiten die toegang hebben tot de biometrische gegevens die zijn opgeslagen op het opslagmedium en moeten zij de Commissie jaarlijks in kennis stellen van deze lijst. De Commissie moet online een compilatie van deze nationale lijsten publiceren.

In juni 2023 hadden 22 lidstaten de lijst van hun bevoegde autoriteiten meegedeeld aan de Commissie, die deze lijsten openbaar heeft gemaakt²⁷.

2.1.5.3. Rapportage overeenkomstig artikel 14, lid 3

Artikel 14, lid 3, van de verordening bepaalt dat de lidstaten instanties moet aanwijzen die verantwoordelijk zijn voor respectievelijk het drukken van identiteitskaarten en het drukken van verblijfskaarten van familieleden van burgers van de Unie, en dat zij de namen van die autoriteiten moeten meedelen aan de Commissie en de overige lidstaten.

In juni 2023 hadden 22 lidstaten de Commissie in kennis gesteld van de instanties die verantwoordelijk zijn voor drukken van de documenten.

²⁵ De fraudeur maakt gebruik van het geldige document van iemand anders.

²⁶ De fraudeur maakt gebruik van nagemaakte of vervalste kaarten.

²⁷ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence_nl

2.1.6. Aantal documenten dat is afgegeven in een formaat dat in overeenstemming is met de verordening

In april 2023 hadden de lidstaten volgens de door hen gerapporteerde gegevens meer dan 53 miljoen **identiteitskaarten**, bijna 900 000 **verblijfsdocumenten** voor EU-burgers en meer dan 950 000 **verblijfskaarten** voor onderdanen van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie afgegeven in een formaat dat in overeenstemming is met de verordening.

2.2. Uitfaseringsperioden voor identiteitskaarten en verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie en verblijfskaarten voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben

2.2.1. Identiteitskaarten

In artikel 5 van Verordening is bepaald dat identiteitskaarten die niet aan de vereisten van de verordening voldoen, niet langer geldig zijn bij de einddatum van hun geldigheid of, wanneer dit vroeger valt, uiterlijk op 3 augustus 2031. Identiteitskaarten die niet aan bepaalde minimumbeveiligingsvereisten voldoen of die geen functionele machineleesbare zone bevatten, zijn niet langer geldig op hun einddatum van geldigheid of uiterlijk op 3 augustus 2026.

In de antwoorden op de vragenlijst hebben tien lidstaten aangegeven dat de uitfaseringsperiode van tien jaar van toepassing is op hun eerder afgegeven identiteitskaarten, hebben vijf lidstaten verklaard dat de uitfaseringsperiode van vijf jaar van toepassing is op hun eerder afgegeven identiteitskaarten, en hebben zeven lidstaten gemeld dat beide perioden van toepassing zijn vanwege de verschillende formaten die momenteel in omloop zijn.

2.2.2. Verblijfskaart voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten

Artikel 8 van de verordening bepaalt dat verblijfskaarten voor familieleden die niet aan de vereisten van de verordening voldoen, niet langer geldig zullen zijn bij de einddatum van geldigheid of, wanneer dit vroeger valt, uiterlijk op 3 augustus 2026 (uitfaseringsperiode van vijf jaar). Verblijfskaarten die niet aan bepaalde minimumbeveiligingsvereisten voldoen of die geen functionele machineleesbare zone bevatten, zijn niet langer geldig bij hun einddatum van geldigheid of, wanneer dit vroeger valt, uiterlijk op 3 augustus 2023 (uitfaseringsperiode van twee jaar).

In de antwoorden op de vragenlijst hebben elf lidstaten gerapporteerd dat de uitfaseringsperiode van vijf jaar van toepassing is op hun eerder afgegeven verblijfskaarten, hebben zes lidstaten verklaard dat de uitfaseringsperiode van vijf jaar van toepassing is op hun eerder afgegeven verblijfskaarten, en hebben zes lidstaten gemeld dat beide perioden van toepassing zijn vanwege de verschillende formaten die momenteel in omloop zijn.

2.3. Bescherming van grondrechten en persoonsgegevens

2.3.1. Vrijheid van verkeer en van verblijf

De verordening heeft een positieve invloed op het grondrecht van vrij verkeer en verblijf uit hoofde van artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna het “Handvest” genoemd) doordat problemen met de beveiliging en de erkenning van zowel identiteitskaarten als verblijfsdocumenten zijn geadresseerd. De opname van biometrische gegevens (gezichtsoopname en twee vingerafdrukken) maakt een betrouwbaardere verificatie van overeenkomstig de verordening afgegeven documenten mogelijk en vergemakkelijkt de identificatie van personen.

Vanaf het moment dat identiteitskaarten voor het eerst werden afgegeven in een formaat dat voldoet aan de vereisten van de verordening, hebben de lidstaten geen melding gemaakt van problemen van hun onderdanen in verband met de aanvaarding van die documenten in andere lidstaten.

In de meeste lidstaten zijn de vergoedingen voor de afgifte van de documenten die onder de verordening vallen na de inwerkingtreding van de verordening niet gestegen. Waar de vergoedingen wel stegen, was de gerapporteerde stijging gering en evenredig aan de kosten van de verbeterde beveiligingskenmerken van de documenten.

2.3.2. Eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven en bescherming van persoonsgegevens

Beperkingen van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens (artikelen 7 en 8 van het Handvest) moeten bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen en evenredig zijn aan de verwezenlijking van een legitieme doelstelling²⁸. In deze context voorziet de verordening in de verwerking van persoonsgegevens van de houder van het document, met inbegrip van biometrische gegevens. De opslag van een gezichtsoopname en twee vingerafdrukken op identiteits- en verblijfskaarten, zoals reeds geschiedt in geval van biometrische paspoorten²⁹ en verblijfsvergunningen voor onderdanen van derde landen³⁰, vormt een passende combinatie van betrouwbare identificatie en authenticatie met een lagere fraudegevoeligheid, waarmee identiteitskaarten en verblijfskaarten beter kunnen worden beveiligd³¹.

Wijzigingen van het voorstel van de Commissie die het Europees Parlement en de Raad tijdens het wetgevingsproces hebben voorgesteld, hebben de mogelijkheid toegevoegd om die biometrische gegevens op te slaan op verblijfsdocumenten die aan EU-burgers worden

²⁸ Zie bijvoorbeeld arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 41.

²⁹ Artikel 1, lid 2, van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad.

³⁰ Artikel 4 bis van 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).

³¹ Overweging 18 van de verordening.

afgegeven³². Volgens de informatie die de lidstaten hebben verstrekt in de antwoorden op de vragenlijst, nemen 13 lidstaten momenteel een beveiligd opslagmedium met biometrische identificatiemiddelen van de houder (gezichtsoptname en mogelijk twee vingerafdrukken) op in verblijfsdocumenten die aan EU-burgers worden afgegeven.

Wat de rechtvaardiging van de verwerking van de biometrische gegevens betreft, moet worden opgemerkt dat deze bij wet is geregeld, te weten in artikel 3, lid 5, van de verordening. Deze beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang, namelijk het voorkomen van vervalsing en documentfraude, waarvan het belang nog wordt versterkt door het gebrek aan homogeniteit van de modellen en beveiligingskenmerken van nationale identiteitskaarten vóór de inwerkingtreding van de verordening. Het voorkomen van vervalsing en fraude bevordert de acceptatie van identiteitskaarten in andere lidstaten dan de lidstaat van afgifte, waardoor het recht op vrij verkeer van EU-burgers wordt vergemakkelijkt³³. Het risico van fraude moet serieus worden genomen, met name fraude door middel van vervalste identiteitskaarten of rechtsmisbruik³⁴.

Artikel 3, lid 5, is het voorwerp van twee lopende prejudiciële procedures bij het Hof van Justitie (zie punt 2.4.3). Wat de geschiktheid van de opslag van biometrische gegevens in identiteitskaarten betreft, heeft het Hof reeds erkend dat de opslag van vingerafdrukken op een opslagmedium dat aan de hoogste veiligheidsnormen voldoet, het risico van vervalsing van paspoorten kan verminderen en de taak van de autoriteiten die de authenticiteit van die documenten moeten onderzoeken, kan vergemakkelijken³⁵. Volgens advocaat-generaal Medina geldt dit ook voor het gebruik van identiteitskaarten in het kader van de uitoefening van het vrije verkeer³⁶.

De evenredigheid van de acceptatie en opslag van vingerafdrukken is door het Hof van Justitie reeds onderzocht. Daarbij verklaarde het Hof dat dit proces geen intiem karakter heeft, aangezien de twee vingerafdrukken kenmerken zijn die zijn blootgesteld aan het zicht van anderen, en dat het afnemen ervan ook geen fysieke of psychische ongemakken voor de betrokkene veroorzaakt³⁷. Bovendien was er volgens het Hof niets dat erop wees dat het afnemen van vingerafdrukken en het maken van de gezichtsoptname zouden leiden tot een ernstiger inmenging in die rechten, omdat beide handelingen tegelijkertijd werden uitgevoerd³⁸. Voorts concludeerde het Hof dat er niet een evenzeer geschikte, maar minder ingrijpende methode dan het nemen en

³² Artikel 6, tweede alinea, lid 1, van de verordening.

³³ Conclusie van de advocaat-generaal van 29 juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2023:520, punt 75.

³⁴ Artikel 35 van de richtlijn vrij verkeer staat beperkingen van het recht van vrij verkeer toe in geval van fraude en rechtsmisbruik.

³⁵ Arrest van 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punt 41.

³⁶ Conclusie van 29 juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2023:520, punt 82.

³⁷ Arrest van 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punt 48; zie ook het arrest van 3 oktober 2019, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid/A en anderen, C-70/18, EU:C:2019:823, punt 58, en de conclusie van 29 juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2023:520, punt 79.

³⁸ Arrest van 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punt 50. Zie ook de conclusie van 29 juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2023:520, punt 89.

opslaan van vingerafdrukken beschikbaar is om het doel van de verordening op een even doeltreffende wijze te bereiken³⁹.

Tot slot voorziet de verordening in sterkere waarborgen voor het verzamelen en opslaan van vingerafdrukken⁴⁰. Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad⁴¹ is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens, inclusief biometrische gegevens, in het kader van de toepassing van de verordening. In de regel moeten de lidstaten de gezichtsopname controleren en mogen vingerafdrukken alleen in geval van twijfel worden gecontroleerd. Vingerafdrukken mogen alleen worden afgenomen door gekwalificeerd en naar behoren gemachtigd personeel en worden gecontroleerd door naar behoren gemachtigd personeel, en alleen wanneer dit wettelijk vereist is. Daarnaast moeten biometrische gegevens die zijn opgeslagen met het oog op het personaliseren van identiteitskaarten of verblijfsdocumenten worden bewaard op een wijze die aan de hoogste veiligheidseisen voldoet, en alleen totdat het document is samengesteld. Bovendien wordt in overweging 21 uitdrukkelijk verklaard dat de verordening geen rechtsgrond kan vormen voor het opzetten of bijhouden van databanken voor de opslag van biometrische gegevens op nationaal of Europees niveau.

Sinds de datum van toepassing van de verordening heeft de Commissie geen meldingen van succesvolle aanvallen of inbreuken op het beveiligde opslagmedium in de hier aan de orde zijnde documenten ontvangen.

In de zaak Landeshauptstadt Wiesbaden heeft advocaat-generaal Medina geconcludeerd dat de verordening, en met name artikel 3, lid 5, ervan, geen ongerechtvaardigde beperking van de artikelen 7 en 8 van het Handvest vormt⁴².

2.4. Andere informatie over de uitvoering van de verordening

2.4.1. Gevolgen van de COVID-19-pandemie

Op de datum waarop de verordening van toepassing werd, 2 augustus 2021, was de COVID-19-pandemie uitgebroken. In het licht daarvan had de Commissie de lidstaten in maart 2021 gevraagd om feedback over de gevolgen van de pandemie voor hun voorbereidingen voor de uitvoering van de verordening. In hun antwoorden suggereerden zeven lidstaten dat zou kunnen worden overwogen om de datum van toepassing van de verordening te verschuiven.

Op basis van de ontvangen feedback heeft de Commissie de lidstaten in juli 2021⁴³ meegedeeld dat zij had besloten om geen voorstel tot uitstel van de datum van toepassing van de verordening

³⁹ Arrest van 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670, punt 51. Zie ook de conclusie van 29 juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2023:520, punt 95.

⁴⁰ Zie de artikelen 10 en 11 en de overwegingen 19-22 en 40 van de verordening en de conclusie van 29 juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2023:520, punten 98-103.

⁴¹ 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).

⁴² Conclusie van 29 juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2023:520, punt 108.

⁴³ Ares(2021) 4724281.

in te dienen, aangezien zij de geplande uitrol van lidstaten die gereed waren om uiterlijk met ingang van 2 augustus 2021 documenten af te geven die aan de vereisten van de verordening voldoen, niet in het gedrang wilde brengen.

De Commissie stelde voor dat de lidstaten die potentiële vertragingen hadden aangegeven, mitigerende maatregelen zouden nemen om ervoor te zorgen dat de op het document vermelde geldigheidsduur in overeenstemming is met de in de artikelen 5 en 8 van de verordening vastgestelde uitfaseringsperioden (zie punt 2.2).

Dat zou bijvoorbeeld betekenen dat op niet-conforme identiteitskaarten die na 2 augustus 2021 zijn afgegeven en onder de langere uitfaseringsperiode vallen, als einddatum van geldigheid uiterlijk 3 augustus 2031 moet worden vermeld, ook als de lidstaat die identiteitskaarten normaal gesproken afgeeft met een geldigheidsduur van tien jaar. Anders zouden de betrokken identiteitskaarten niet langer geldig zijn krachtens artikel 5 van de verordening, terwijl zij nog steeds geldig zouden lijken omdat er op het document een latere datum wordt vermeld. Evenzo moet op niet-conforme identiteitskaarten die na 2 augustus 2021 zijn afgegeven en die onder de kortere uitfaseringsperiode vallen, als einddatum van geldigheid uiterlijk 3 augustus 2026 worden vermeld.

Tegelijkertijd heeft de Commissie alle lidstaten met aandrang verzocht om ervoor te zorgen dat zij vanaf het van toepassing worden van de verordening met de verordening in overeenstemming zijnde documenten afgeven.

Wat de mitigerende maatregelen betreft, hebben de betrokken lidstaten aangegeven dat zij de geldigheid van de betrokken documenten hadden beperkt en/of de houders ervan van die maatregel in kennis hadden gesteld.

2.4.2. Door de Commissie ingeleide inbreukprocedures

Op 14 juli 2023 heeft de Commissie inbreukprocedures ingeleid tegen Bulgarije, Griekenland en Portugal wegens het niet uitvoeren van de verordening⁴⁴. De inbreukprocedures hebben betrekking op het verzuim van die lidstaten om documenten die onder het toepassingsgebied van de verordening vallen, af te geven in een formaat dat voldoet aan de vereisten ervan.

In het geval van **Bulgarije** gaat het om het afgeven van niet-conforme identiteitskaarten, verblijfsdocumenten van EU-burgers en verblijfskaarten voor familieleden van EU-burgers die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

In het geval van **Griekenland** gaat het om het afgeven van niet-conforme identiteitskaarten.

In het geval van **Portugal** gaat het om het afgeven van niet-conforme identiteitskaarten en verblijfsdocumenten van EU-burgers.

⁴⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_23_3445

2.4.3. Rechtszaken met relevantie voor de verordening

Sinds de inwerkingtreding van de verordening zijn er twee verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend die betrekking hebben op de verordening, en specifiek op de rechtmatigheid van het opnemen van vingerafdrukken in de identiteitskaarten. Beide zaken zijn momenteel

Het eerste aanhangige verzoek om een prejudiciële beslissing, de zaak Landeshauptstadt Wiesbaden⁴⁵, betreft de geldigheid van artikel 3, lid 5, van de verordening, waarin wordt bepaald dat door de lidstaten afgegeven identiteitskaarten een opslagmedium moeten bevatten dat aan de hoogste veiligheidseisen voldoet, met daarop een gezichtsopname en twee vingerafdrukbeelden, in een interoperabel digitaal formaat.

De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 21, lid 2, VWEU de juiste rechtsgrondslag voor de verordening vormt, of de verplichting om vingerafdrukken te nemen in overeenstemming is met de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en gegevensbescherming, en of het beweerdelijke ontbreken van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling gevolgen kan hebben voor de geldigheid van artikel 3, lid 5, van deze verordening.

In haar conclusie van 29 juni 2023⁴⁶ heeft advocaat-generaal Medina geconcludeerd dat de verordening kon worden geacht terecht te zijn vastgesteld op basis van artikel 21, lid 2, VWEU om de uitoefening van het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven te vergemakkelijken. In dit verband wees de advocaat-generaal erop dat dit recht EU-burgers in staat stelt om zich in het dagelijks leven van de andere ingezetenen van de gastlidstaat te integreren. Nationale identiteitskaarten hebben dus dezelfde functies als zij voor die ingezetenen hebben, hetgeen betekent dat enkel een betrouwbaar en authentiek identiteitsbewijs het volledige genot van het vrije verkeer vergemakkelijkt.

Advocaat-generaal Medina was ook van oordeel dat artikel 3, lid 5, geen ongerechtvaardigde beperking van de artikelen 7 en 8 van het Handvest vormt (zie ook punt 2.3.2). Ten slotte was de advocaat-generaal de opvatting toegedaan dat het Europees Parlement en de Raad niet verplicht waren een effectbeoordeling uit te voeren tijdens het wetgevingsproces dat heeft geleid tot de vaststelling van de verordening.

Het tweede aanhangige verzoek om een prejudiciële beslissing, de zaak Kinderrechtencoalitie Vlaanderen en Liga voor Mensenrechten⁴⁷, betreft artikel 3, leden 5 en 6, en artikel 14 van de verordening en de verenigbaarheid daarvan met onder meer het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van persoonsgegevens en het recht op vrij verkeer. In deze zaak is nog geen conclusie gepubliceerd.

⁴⁵ Zaak C-61/22.

⁴⁶ Conclusie van 29 juni 2023, Landeshauptstadt Wiesbaden, C-61/22, EU:C:2023:520.

⁴⁷ Zaak C-280/22.

2.4.4. Van burgers ontvangen informatie

Sinds de inwerkingtreding van de verordening heeft de Commissie een aantal klachten en brieven van burgers ontvangen over de documenten die in de verordening aan bod komen. Het merendeel van die correspondentie had betrekking op kwesties die geen verband hielden met de uitvoering van de verordening, met name op nationale administratieve procedures voor de afgifte van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten in de lidstaten en vertragingen in die procedures. De brieven en klachten over de toepassing van de verordening betroffen voornamelijk de verplichte opname van vingerafdrukken (zie in dit verband punt 2.3.2).

2.5. Andere relevante ontwikkelingen

2.5.1. Digitalisering van reisdocumenten en faciliteren van reizen

Op 2 juni 2021 heeft de Commissie een mededeling over een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied gepubliceerd⁴⁸. In die mededeling wordt opgemerkt dat zodra het wereldwijde reizigersverkeer zich heeft hersteld van de COVID-19-pandemie, de passagiersstromen naar verwachting sterk zullen toenemen. Dit zal een nieuwe impuls geven aan het digitaliseringsproces dat reeds voor de pandemie van start is gegaan, en zal innovatieve manieren vergen om de grenscontroles in internationale havens van binnenkomst te vergemakkelijken en te versnellen. Digitale documentatie is zowel efficiënter als veiliger. De Commissie heeft aangekondigd dat zij, na een grondige beoordeling en de noodzakelijke raadplegingen, een voorstel zal indienen voor een verordening betreffende de digitalisering van reisdocumenten en het faciliteren van reizen.

Door het invoeren van digitale reisdocumenten voor EU-burgers wil de Commissie het gemakkelijker maken om over de buitengrenzen heen te reizen, de druk en knelpunten bij grensovergangen verminderen, de wachttijden verkorten en grenscontroles veiliger en doeltreffender maken. Ook zou deze maatregel de uitoefening van het recht van vrij verkeer door EU-burgers en hun familieleden moeten vergemakkelijken.

De Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) heeft een norm voor digitale reisdocumenten vastgesteld (de zogeheten “digitale reisreferenties”), zoals zij dat in het verleden ook heeft gedaan voor het fysieke ePaspoort en de elektronische gegevens op de chip daarvan⁴⁹. Digitale reisreferenties kunnen worden afgeleid uit een bestaand paspoort of identiteitskaart. Reizigers zouden een kopie van de op het opslagmedium van het fysieke reisdocument opgeslagen gegevens moeten laten repliceren in een applicatie die wordt gehost op een apparaat, zoals een mobiele telefoon (vingerafdrukken niet inbegrepen). Reizigers zouden reisinformatie

⁴⁸ COM(2021) 277 final.

⁴⁹ “Guiding Core Principles for the Development of Digital Travel Credential (DTC)”, te vinden op: <https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/PublishingImages/Pages/Publications/Guiding%20core%20principles%20for%20the%20development%20of%20a%20Digital%20Travel%20Credential%20%20%28DTC%29.PDF>

vooraf kunnen verzenden, waardoor de autoriteiten de tijd zouden krijgen om de informatie te filteren en eventuele toepasselijke grenscontroles te versnellen.

De Commissie is momenteel bezig met het verzamelen van bewijsmateriaal en met het verrichten van de beoordelingen die nodig zijn voor het opstellen van een voorstel met die strekking.

2.5.2. Europese digitale identiteit

Op 3 juni 2021 heeft de Commissie een voorstel voor een kader voor een Europese digitale identiteit⁵⁰ ingediend, dat beschikbaar zal zijn voor EU-burgers, personen die in de EU verblijven en bedrijven om zich online en offline te identificeren voor openbare en particuliere diensten. De voorgestelde verordening beoogt een beveiligd kader tot stand te brengen waar burgers hun nationale digitale identiteit kunnen koppelen aan digitale attributen en inloggegevens. Daarmee kunnen zij een verscheidenheid aan fysieke kaarten en passen vervangen, waardoor hun dagelijks leven wordt vereenvoudigd.

Het voorstel voor een Europese digitale identiteit, waarover momenteel wordt onderhandeld, sluit aan bij de doelstellingen van de verordening. Identiteitskaarten die overeenkomstig de vereisten van de verordening zijn afgegeven, bevatten beveiligde informatie op een opslagmedium, die door de lidstaten kan worden gebruikt om een persoon veilig te identificeren, en op basis waarvan een Europese digitale identiteit kan worden gecreëerd. Ook kunnen de lidstaten het beveiligde opslagmedium van de identiteitskaarten die op grond van de verordening zijn afgegeven, gebruiken om de kaarten uit te rusten met eID-functionaliteit.

Op 29 juni 2023 hebben het Europees Parlement en de Raad een voorlopig politiek akkoord bereikt over de belangrijkste elementen van het voorstel⁵¹.

3. CONCLUSIE

Het recht van vrij verkeer is een aan het EU-burgerschap verbonden recht dat door EU-burgers hogelijk wordt gewaardeerd, en veilige en betrouwbare identiteitskaarten en verblijfsdocumenten spelen een cruciale rol bij het voorkomen van belemmeringen voor de uitoefening van dit recht. De mogelijkheid voor EU-burgers om zonder paspoort en met alleen een identiteitskaart binnen de EU te reizen, is een van de concrete voordelen van het recht van vrij verkeer. Bovendien vergemakkelijkt het visumvrije karakter van verblijfskaarten die worden afgegeven aan familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten het gezins- of familieleven met de EU-burger die zij vergezellen. Om ervoor te zorgen dat deze voordelen niet worden misbruikt door kwaadwillende actoren, blijft een hoog niveau van beveiliging van dergelijke documenten een absolute noodzaak.

De Commissie zal de uitvoering van de verordening blijven volgen in haar rol als hoedster van de Verdragen.

⁵⁰ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 betreffende een Europees kader voor een digitale identiteit (COM(2021) 281 final).

⁵¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_23_3556