Fiche 5: Verordening Biometrie op identiteitskaarten

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel
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.

b) Datum ontvangst Commissiedocument
17 april 2018

c) Nr. Commissiedocument
COM(2018) 212

d) EUR-Lex
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1524212747508&uri=COM:2018:212:FIN

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing
SWD(2018) 110

f) Behandelingstraject Raad
Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

h) Rechtsbasis
Artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

i) Besluitvormingsprocedure Raad
Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel
De aanpak van reis- en identiteitsdocumenten die eenvoudig zijn te vervalsen is één van de vier delen van het door de Commissie voorgestelde security package *Denying terrorists the means to act.* Naast deze verordening voor het verbeteren van reis- en identiteitsdocumenten wil de Commissie met het security package inzetten op de financiering van terreur, grondstoffen van explosieven en handel in vuurwapens.

Gesteld wordt dat de recente terreuraanslagen en migratiestromen in Europa aantonen dat zwakheden in reis- en identiteitsdocumenten uitgebuit worden door terroristen en

georganiseerde misdaad. De Commissie acht het daarom van groot belang dat de veiligheid van reis- en identiteitsdocumenten versterkt wordt en doet een voorstel om hiertoe te komen.

De Commissie definieert twee doelen die zij met het voorstel wil bereiken:

- Het verbeteren van de veiligheid binnen en op de grenzen van de EU
- Het faciliteren en stimuleren van EU-burgers en hun gezinsleden hun recht uit te oefenen om vrij te reizen en zich te vestigen binnen de EU.

De Commissie stelt dat de kwaliteit van reis- en identiteitsdocumenten per land sterk wisselt. Zo zijn er twee landen die nog papieren documenten in omloop hebben die eenvoudiger te vervalsen zijn dan de kunststof kaarten die de andere landen gebruiken. De grote diversiteit aan reis- en identiteitsdocumenten in omloop maakt het lastig de echtheid van het document te toetsen. Eenmaal het Schengengebied binnen kan met een dergelijk document vrij gereisd worden. Zo kan fraude in heel de EU gepleegd worden door van de zwakste schakels misbruik te maken. Ook worden burgers in hun vrije verkeer belemmerd omdat hun documenten niet in alle lidstaten worden geaccepteerd of het toetsen op echtheid langer duurt. Het vaststellen van iemands identiteit kan volgens de Commissie alleen betrouwbaar gebeuren met een voldoende kwalitatief document.

Voor paspoorten, visa en verblijfdocumenten voor derde landen gelden reeds EU-brede normen. De verordening betreft daarom de andere documenten waarmee mensen kunnen reizen en zich identificeren. Specifiek zijn dit: nationale ID-kaarten, verblijfsdocumenten van EU-burgers en verblijfsdocumenten van gezinsleden van EU-burgers die niet zelf EU-burger zijn. Hoewel niet deze laatste twee geen reisdocumenten zijn kan, in combinatie met andere documenten zoals een paspoort, wel beroep gedaan worden op het recht vrij binnen het Schengengebied te reizen en te vestigen. Hierdoor zijn deze documenten interessant voor fraude. De Commissie heeft in 2005 al een aanbeveling gedaan om voor deze documenten de standaard van de International Civil Aviation Organization (ICAO) te hanteren. Voor ID-kaarten betreft dit de ICAO standaard 9303 voor machinaal uitleesbare reisdocumenten[1]. Deze bevat regels voor onder andere echtheidskenmerken en biometrie. Tot op heden is deze standaard door de meeste EU-landen niet volledig geïmplementeerd. Nederland voldoet wel reeds aan deze standaard.

Om te komen tot een hogere standaard voor de verschillende documenten stelt de Commissie de volgende maatregelen voor:

- Voor ID-kaarten:
  - Een set minimumeisen aan veiligheidskenmerken. Het betreft de ICAO 9303 standaard.
  - Het opnemen van vingerafdrukken als biometrisch kenmerk.

[1] https://www.icao.int/publications/pages/publication.aspx?docnum=9303

- Voor verblijfsdocumenten:
  - Een set minimumeisen aan veiligheidskenmerken op verblijfsdocumenten van EU-burgers die in een ander dan het eigen EU-land wonen. De Commissie hanteert hiervoor dezelfde minimumnormen zoals gesteld in de EU Verordening 1030/2002.
  - Een set minimumeisen aan veiligheidskenmerken op verblijfsdocumenten van gezinsleden van EU-burgers die niet zelf EU-burger zijn. De Commissie hanteert hiervoor dezelfde minimumnormen zoals gesteld in de EU Verordening 1030/2002 en 380/2008.
  - Het opnemen van vingerafdrukken als biometrisch kenmerk.
- Documenten die niet voldoen aan de gestelde standaard in vijf of twee jaar uit te faseren afhankelijk van hun kwaliteitsniveau.
- Regels voor het veilig verwerken van de data, zoals biometrische gegevens en persoonsgegevens.
- Lidstaten dienen jaarlijks te rapporteren over het functioneren van de regeling. Na 6 jaar verwacht de Commissie voldoende informatie te hebben om de effectiviteit van de regeling te evalueren.

b) Impact assessment Commissie

In de impactanalyse worden diverse opties gewogen. Voor drie verschillende onderwerpen wordt een weging gemaakt, te weten; de aanpak van ID-kaarten, de aanpak van verblijfsdocumenten en het proces van uitgifte van documenten en informatie-uitwisseling tussen lidstaten.

Voor ID-kaarten variëren de opties van het achterwege laten van wetgeving tot het invoeren van een uniforme Europese ID-kaart. Voor verblijfsdocumenten variëren de opties van het achterwege laten van wetgeving tot een gestandaardiseerd formaat met opname van vingerafdrukken. Van al deze opties is gekeken naar de effectiviteit in het behalen van de gestelde doelen. Daarnaast is de impact op overheden, bedrijven en burgers geanalyseerd. De impactanalyse definieert op basis van de analyse voor elk onderwerp de beste optie.

Volgens de impactanalyse is voor ID-kaarten de meest wenselijke optie het instellen van een minimumset aan kwaliteitseisen conform de ICAO-standaard. Voor verblijfsdocumenten is de meest wenselijke optie om te komen tot een EU-brede standaard voor gezinsleden die niet zelf EU-burger zijn. Voor het proces van uitgifte van documenten is de meest wenselijke optie om vanuit de EU-lidstaten aan te bevelen om het online aanvragen te bevorderen, maar wordt verdergaande wetgeving ontraden.

De impact op de veiligheid wordt met deze voorstellen als significant gezien en de te behalen voordelen van verdergaande voorstellen als nodeloos ingrijpend en kostbaar. De impactanalyse verwacht met de voorkeursopties een significante reductie in fraude en het sneller en kwalitatiever kunnen vaststellen van iemands identiteit.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat de Commissie in het uiteindelijke voorstel voor ID-kaarten afwijkt van de voorkeursopties uit de impactanalyse. De keuze valt op de

voorkeursoptie met de toevoeging dat vingerafdrukken niet als optioneel maar verplicht worden aangemerkt. De Commissie legt deze keuze uit door de wens alle reis-, identiteits- en verblijfsdocumenten gelijk te trekken aan de functionaliteit van het paspoort.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland hecht veel belang aan de veiligheid van reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten en aan de betrouwbaarheid van identiteitsvaststelling. Nederland onderschrijft ook de noodzaak tot scherpe controle aan de buitengrenzen van het Schengengebied. In dit verband hecht Nederland aan een effectieve aanpak van identiteitsfraude en documentfraude om illegale immigratie en grensoverschrijding tegen te gaan. Mede hierom wordt in Nederland sterk ingezet op de kwaliteit van de eigen reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten.

Het kabinet onderschrijft het belang van een goede identiteitsregistratie en correcte en goed uitgewerkte procedures voor productie, verstrekking en controle van documenten. Nederland neemt daarom actief deel aan werkgroepen binnen de ICAO en in EU-verband om kennis en best practices te delen. Nederland voldoet reeds aan de voorgestelde normen voor de ID-kaarten en verblijfsdocumenten voor derdelanders.

Nederland gaat terughoudend om met de opname van vingerafdrukken op documenten. De vingerafdrukken die ten behoeve van paspoorten zijn gemaakt, worden alleen op het paspoort opgeslagen; na uitgifte van het paspoort worden de vingerafdrukken vernietigd. Bij het gebruik van biometrie houdt Nederland telkens rekening met de proportionaliteit van de maatregelen enerzijds en het belang van privacy voor de burger anderzijds. In 2014 is Nederland gestopt met de opname van vingerafdrukken voor op de ID-kaart. Nederland geeft op dit moment al verblijfsdocumenten uit die zijn voorzien van veiligheidskenmerken zoals vastgesteld in EU Verordening 1030/2002 en EU Verordening 380/2008.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland steunt het voorstel om te komen tot EU-brede aanpak van identiteitskaarten en de minimale veiligheidseisen zoals vastgelegd in ICAO-document 9303. Gelet op het belang van controle aan de buitengrenzen en het faciliteren van het vrije verkeer van burgers acht Nederland het van groot belang dat alle lidstaten documenten uitgeven die veilig en betrouwbaar zijn en die goed herkenbaar zijn als Europese identiteitsdocumenten zowel voor grensbewakers als voor andere instanties die voor hun werkzaamheden deze documenten moeten controleren. Nederland is er dan ook voorstander van het zo snel mogelijk vervangen van de documenten die niet voldoen aan de ICAO-standaard. De Nederlandse ID-kaarten voldoen reeds aan de ICAO-standaard evenals de verblijfsdocumenten voor derdelanders.

De verordening betreft niet het Nederlandse rijbewijs, hoewel dit in Nederland op grond van de Wet op de Identificatieplicht wel als identiteitsdocument is aangewezen. Het rijbewijs is in het buitenland geen geldig identificatiemiddel of reisdocument en valt daarmee buiten scope van de verordening.

Met betrekking tot het voorstel om vingerafdrukken op identiteitskaarten op te nemen, brengt Nederland in herinnering dat bij de implementatie van de Paspoortverordening Nederland er (naar later bleek abusievelijk[2]) vanuit is gegaan dat deze ook gold voor identiteitskaarten. Na een discussie over de opportuniteit van de afname van vingerafdrukken is in 2014 in de Paspoortwet vastgelegd dat voor de Nederlandse identiteitskaart geen vingerafdrukken worden afgenomen. Nu opnieuw overgaan op het opnemen van vingerafdrukken is derhalve een beslissing die niet licht moet worden genomen. Daarbij moet een afweging plaatsvinden tussen mogelijke inbreuk op privacy van burgers (bij afname en opslag van vingerafdrukken op het document) in relatie tot het beoogde doel. De tot op heden beperkte controle aan de buitengrenzen van vingerafdrukken uit paspoorten is daarbij relevant[3]. Op dit moment wordt wereldwijd (ook in de EU) ingezet op het gebruik van automatische gezichtsherkenning bij grenspassage. Als de opname van vingerafdrukken verplicht gaat worden zal de huidige Nederlandse ID-kaart aangepast moeten worden om te voldoen aan de door de Commissie voorgestelde eisen. Die ID-kaarten waarop geen vingerafdrukken zijn opgenomen moeten volgens het voorstel binnen vijf jaar na het in werking treden van de verordening uitgefaseerd zijn. Gelet op de hoge kosten die daaruit voortvloeien en het gegeven dat controle nu nauwelijks plaatsvindt vraagt Nederland zich af of het noodzakelijk is om vingerafdrukken verplicht te stellen. Als deze wel verplicht worden is Nederland tegen het vervroeg uitfaseren van ID-kaarten die al wel voldoen aan de ICAO-standaard, maar nog geen vingerafdrukken bevatten.

Nederland heeft een positieve grondhouding ten aanzien van het voorstel van de Commissie dat een set minimumeisen aan veiligheidskenmerken op verblijfsdocumenten van EU-burgers wordt gesteld conform de EU Verordening 1030/2002. In dit verband wordt wel uitgegaan dat er alleen een foto en geen vingerafdrukken worden opgenomen op het verblijfdocument.

Nederland steunt het voorstel dat een set minimumeisen aan veiligheidskenmerken op verblijfsdocumenten van gezinsleden van EU-burgers die niet zelf EU-burger zijn wordt gesteld conform de vereisten van de EU Verordening 1030/2002 en 380/2008.

De voorgestelde set van minimumeisen aan veiligheidskenmerken komt overeen met de set van minimumeisen die Nederland hanteert voor de verblijfsdocumenten van derdelanders. Met dit voorstel kunnen de identificatieprocessen verricht door autoriteiten worden vereenvoudigd, het kan sneller duidelijkheid bieden over de rechtmatigheid van de aanwezigheid van personen binnen het Schengengebied en er kan sneller identiteitsfraude worden vastgesteld zodat veiligheidsrisico's effectiever kunnen worden opgespoord en aangepakt.

---

[2] http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-446/12

[3] Kamerstukken 2017-2018, nr 25764, nr 108 dd 26 februari 2018

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Bij een eerste bespreking in de Europese raadswerkgroep Grenzen hebben diverse landen zich voorzichtig positief uitgelaten over het voorstel. Zij hebben de verwachting dat het een goede stap richting een veiliger Europa is. Wel hebben diverse landen zorgen geuit over de kosten en administratieve lasten, ook worden de implementatietermijnen kort gevonden. Het valt te verwachten dat diverse landen de kostenpost willen verkleinen en mogelijk willen inzetten op het verruimen van de implementatietermijn. Hierdoor kan mogelijk aangesloten worden bij het natuurlijke vervangingspatroon, wat in de meeste landen 10 jaar is. Er is een grote verscheidenheid aan documenten in omloop in de EU. Mede omdat sommige landen meerdere versies van documenten uitgeven/in omloop hebben. Drie lidstaten geven ID-kaarten uit die niet machinaal uitgelezen kunnen worden. Zeven landen geven ID-kaarten uit zonder RFID-chip. Twee landen geven ID-kaarten uit op papier. Zes landen geven ID-kaarten uit die geen geldigheidslimiet kennen.

Hoewel Nederland de laatste jaren terughoudend is geweest met de opname van vingerafdrukken als biometrisch kenmerk geldt dit niet voor de andere lidstaten. Twaalf landen nemen al op eigen initiatief vingerafdrukken af voor de ID-kaart. Op verzoek van de Tweede Kamer is in het verleden meermaals nut en noodzaak van de opname van vingerafdrukken op reisdocumenten op Europees niveau aan de orde gesteld. Dit heeft destijds niet tot enig resultaat geleid[4]. Het is de verwachting dat geen van de andere lidstaten principiële bezwaren zal hebben tegen de opname van vingerafdrukken op de identiteitskaart. De Commissie heeft aangegeven de functionaliteiten van de ID-kaart gelijk te willen stellen aan die van het paspoort. Het achterwege laten van de vingerafdruk doet daaraan af.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

De Europese Commissie baseert de bevoegdheid op basis van artikel 21 tweede lid van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Maatregelen voor de vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van burgers van de Unie om vrij te reizen en te verblijven op het grondgebied van de lidstaten kunnen inderdaad met toepassing van artikel 21, lid 2, VWEU (gewone wetgevingsprocedure) worden vastgesteld. Nederland vraagt zich af of voor deze verordening niet een meer specifieke bevoegdheid bestaat in het VWEU, waarbij gedacht wordt aan artikel 77, lid 3 VWEU. Nederland zal dit opbrengen in de onderhandelingen.

b) *Subsidiariteit*

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. Het past bij de Europese afspraken met betrekking tot de samenwerking in het kader van het Schengenacquis. In de strijd tegen terrorisme en

[4] Kamerstuk 25 764, nr. 77 en 84

het beheersen van migrantenstromen is het van belang dat de reis- en identiteitsdocumenten van alle lidstaten van eenzelfde hoge kwaliteit zijn. Adequate controle van het Schengengebied is alleen mogelijk als bij de buitengrenzen alle eigen documenten op eenzelfde niveau op echtheid gecontroleerd kunnen worden. Hiervoor kunnen alleen op EU-niveau afspraken gemaakt worden. Het uitblijven van maatregelen op EU-niveau zal bovendien ook leiden tot meer praktische problemen voor EU-burgers, nationale autoriteiten en bedrijven in een context waarin burgers in de Unie en over de grenzen van de Unie heen wonen en reizen. Om de systeemproblemen op het gebied van veiligheid en vrij verkeer aan te pakken, is actie op EU-niveau van toegevoegde waarde.

c) *Proportionaliteit*

Nederland beoordeelt proportionaliteit van de verordening positief met een kanttekening. Het kabinet is positief waar de voorstellen bijdragen aan de bestrijding van fraude met documenten en zo illegale immigratie en terrorisme tegengaan. In dit kader is het van belang dat kennis en informatie optimaal ontwikkeld, gedeeld en benut kunnen worden. De middelen die worden voorgesteld verhouden zich tot het beoogde doel.

Nederland plaatst echter een kanttekening bij de te behalen resultaten voor het tegengaan van fraude middels het plaatsen van vingerafdrukken op de ID-kaart. Gelet op de beperkte controles, het feit dat bij grensoverschrijding vooral gebruik wordt gemaakt van gezichtsherkenning en gelet op de kosten die verbonden zijn met het voorstel bij implementatie binnen 5 jaar staat dit niet in verhouding tot het nagestreefd doel van betere fraudebestrijding.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Er zijn geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Het voorstel heeft voor Nederland op verschillende manieren financieel impact. Ten eerste leidt het tot twee soorten implementatiekosten. Dit zijn enerzijds de kosten voor aanpassing in de gebruikte ICT-systemen. Voordeel is wel dat alle uitgevende instanties al beschikken over apparatuur om vingerafdrukken mee af te nemen (voor het paspoort). Ook de chip op de identiteitskaart is al geschikt om vingerafdrukken op te slaan. De kosten hiervan zijn daarom vermoedelijk beperkt. Anderzijds zijn er kosten verbonden aan het oproepen van burgers om hun document vroegtijdig te vervangen (in geval de implementatietermijn korter wordt dan de huidige reguliere vervanging van documenten). Naar schatting zullen deze implementatiekosten circa € 15 miljoen bedragen.

Ten tweede zijn er de kosten van de te vervangen identiteitskaarten zelf (zie ook 2b en 4c). Er zijn naar schatting 7 miljoen identiteitskaarten in omloop waar geen vingerafdruk in is opgenomen. Kaarten van burgers die bij aanvraag jonger waren dan 18 jaar hebben een looptijd van vijf jaar en hoeven niet eerder uitgefaseerd te worden. Als de verordening in 2019 in werking treedt moeten ongeveer vijf miljoen ID-kaarten eerder uitgefaseerd worden. De

totale kosten hiervan worden geschat op circa 250 miljoen euro. Deze kosten zullen, gezien het verkorten van de geldigheid van ID-kaarten niet volledig ten laste van de burger kunnen komen. Voor veel burgers zou dit betekenen dat zij verplicht zijn vóór het verlopen van de formele geldigheidsduur een nieuw document aan te schaffen. Omdat het nieuwe document een geldigheidsduur heeft van 10 jaar en het oude gedurende ten minste 5 jaar is gebruikt door de burger, is het niet onredelijk dat de burger in elk geval een deel van de kosten zelf betaalt. Deze bijdrage moet proportioneel zijn aan hoe lang de uitgefaseerde kaart geldig is geweest. Welk deel dat precies is en welk deel vanuit de overheid zal moeten worden bijgedragen, zal nader moeten worden bepaald. Belangrijk hierbij is dat de periode tussen de deadline voor uitfasering en het in werking treden van de aanpassingen van de Paspoortwet bepalen hoezeer de geldigheid van kaarten verkort wordt. Het uitfaseren kan gedurende deze periode geleidelijk gebeuren waardoor de kosten die voor rekening van de overheid komen uitgesmeerd kunnen worden. Dit is afhankelijk van de duur van de wetswijziging maar zal niet langer zijn dan vier jaar. Daarom is Nederland ook voorstander om de implementatietermijn te verlengen tot 10 jaar zodat deze kosten zich niet voortdoen.

Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Kosten als gevolg van de verordening komen vooral voort uit het uitfaseren van ID-kaarten. Als een kaart eerder uitgefaseerd wordt zal deze wel minstens een aantal jaar geldig zijn geweest. De nieuwe kaart zal opnieuw 10 jaar geldig zijn. Bezien zal worden wat een redelijke verdeling van de kosten tussen burger en overheid is voor het vervroegd aanvragen van een nieuwe kaart. Er worden voor het bedrijfsleven geen extra kosten als gevolg van de verordening verwacht.

d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Als Nederland ID-kaarten eerder zal moeten uitfaseren, zal extra capaciteit nodig zijn bij de uitgevende instanties. De kosten hiervan zullen via de leges of de begroting gedekt worden. Ook wordt door de Commissie gevraagd om ten behoeve van een evaluatie jaarlijks te rapporteren. Dit zal leiden tot additionele administratieve lasten bij zowel de uitgevende als de controlerende en uitvoerende instanties. De hoogte hiervan is nog niet te bepalen nu de te verzamelen gegevens nog onbekend zijn.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Het opnemen van biometrie in ID-kaarten en het wijzigen van de geldigheidsduur van de documenten vereist wetgeving (aanpassen Paspoortwet en onderliggende regelgeving, allemaal Rijksregelgeving). Een wetgevingstraject, waar verstrekkende (en politiek gevoelige)

maatregelen aan de orde zijn, duurt gemiddeld circa twee jaar. In principe betekent de keuze van de verordening als instrument dat deze rechtstreeks toepasselijk is en niet als zodanig mag worden omgezet in nationale wetgeving. Echter: aanpassing van nationale regelgeving is meestal wel noodzakelijk om een goede uitvoering te bewerkstelligen. In dit geval omdat de Paspoortwet momenteel expliciet regelt dat de identiteitskaart geen vingerafdrukken bevat.

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

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De verordening is geldig 20 dagen nadat deze in het publicatieblad van de EU is gepubliceerd. 12 maanden daarna treedt de verordening in werking. Diverse landen hebben reeds gevraagd om een termijn van 24 maanden. Gelet op het feit dat in Nederland de Paspoortwet moet worden aangepast, is een inwerkingstredingtermijn van 24 maanden reëler. De technische aanpassingen die nodig zijn om de verordening te implementeren zijn voor Nederland beperkt, immers de apparatuur om vingerafdrukken te kunnen opnemen is al beschikbaar. Zoals ook onder Financiële implicaties (5c) staat is de wens van Nederland om de implentatietermijn ter verlengen van 5 naar 10 jaar.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
De Commissie stelt voor na zes jaar te evalueren op basis van jaarlijks aangeleverde informatie. Nederland acht een evaluatiebepaling wenselijk. Maar daarvoor moet de maatregel wel minimaal vijf jaar in werking en uitgevoerd zijn in alle lidstaten om iets over de werking te kunnen zeggen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De implementatie van dit voorstel zal mogelijk investeringen in techniek, infrastructuur als personeel vergen. De exacte uitvoeringsconsequenties zijn op dit moment nog niet goed in te schatten omdat de uitvoerbaarheid van het voorstel onder andere afhankelijk zal zijn van nationale beleidskeuzen. Ook de exacte consequenties voor de handhaving zijn op dit moment niet goed in te schatten.

EU-brede verbetering van de kwaliteit van de documenten in dit voorstel genoemd zal zorgen voor een betere controle van deze documenten. Naast een kwaliteitsslag zal ook de uniformiteit van de veiligheidskenmerken op de documenten de controle vergemakkelijken, zowel aan grenzen als bij overige controles in het land. Uit ervaring blijkt dat veiligere documenten leiden tot een verschuiving in fraude: van vervalsing van de documenten naar lookalike fraude.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.