

## **Fiche 8 : Richtlijn EU Emergency Travel Document**

### **1. Algemene gegevens**

*a) Titel voorstel:*

Council Directive establishing an EU Emergency Travel Document and repealing Decision 96/409/CFSP

*b) Datum ontvangst Commissiedocument:*

31 mei 2018

*c) Nr. Commissiedocument:*

COM (2018)358

*d) EUR-lex:*

Nog niet beschikbaar

*e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing:*

SWD (2018) 273

*f) Behandelingstraject Raad:*

Raad Buitenlandse Zaken

*g) Eerstverantwoordelijk ministerie:*

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken

*h) Rechtsbasis:*

Artikel 23 VWEU

*i) Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

*j) Rol Europees Parlement*

Raadpleging

### **2. Essentie voorstel**

*a) Inhoud voorstel*

Overeenkomstig artikel 20, lid 2, onder c), VWEU en artikel 23 VWEU dienen de lidstaten niet-vertegenwoordigde EU-burgers consulaire bescherming te bieden onder dezelfde voorwaarden

als de eigen onderdanen.<sup>1</sup> Op basis van Besluit 96/409/GBVB hebben EU-lidstaten eerder al de mogelijkheid gekregen een EU Emergency Travel Document (ETD) af te geven aan EU-onderdanen in landen buiten de EU waar hun eigen overheid geen vertegenwoordiging heeft. Dit besluit had als doel om consulaire bijstand aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers te harmoniseren door middel van een uniform reisdocument, welke EU-lidstaten kunnen afgeven aan burgers van de Unie op plaatsen waar hun land van herkomst geen permanente diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging heeft.

Nederland maakt momenteel al gebruik van deze mogelijkheid. Sommige lidstaten geven in dergelijke situaties echter een nationaal document (Laissez-Passer of een noodpaspoort) af, omdat zij van mening zijn dat de veiligheidskenmerken van het huidige EU ETD onvoldoende zijn. Het gevolg van deze verschillen in toepassing is dat derde landen worden geconfronteerd met verschillende noodreisdocumenten voor EU-burgers in gelijke situaties, wat verwarring teweegbrengt en de acceptatie van het EU ETD in de praktijk ondermijnt.

De Europese Commissie stelt daarom nu deze nieuwe Richtlijn voor met als primaire doel om de veiligheidskenmerken van het EU ETD te verbeteren. Dit wordt onder meer gedaan door het maken van een foto (*facial image*) van de aanvrager op de dag van aanvraag. Daarnaast worden EU-lidstaten verplicht tot afgifte van het EU ETD aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen, met als doel om de verschillen in de mate van gebruik tussen EU-lidstaten te verhelpen.

Tot slot expliciteert het voorstel enkele extra toepassingen van het EU ETD die voorheen – op basis van het oude voorstel – ook al mogelijk waren. Door deze expliciet te benoemen, beoogt de Commissie het gebruik van het EU ETD in de praktijk verder te bevorderen. De voorgestelde Richtlijn expliciteert in deze context (1) de mogelijkheid tot afgifte van het EU ETD aan eigen burgers; (2) de mogelijkheid tot afgifte aan andere doelgroepen; en (3) de mogelijkheid tot afgifte van het EU ETD binnen de EU (artikel 7 van de voorgestelde richtlijn).

#### *b) Impact assessment Commissie*

De Europese Commissie heeft een impact assessment uitgevoerd om de gevolgen van het voorstel voor een nieuwe richtlijn over het EU ETD inzichtelijk te maken.

De Commissie benoemt in dit impact assessment o.a. het gebrek aan handhaving en de verouderde veiligheidskenmerken van het (Pre-Lissabon) Besluit 96/409/CFSP als aanleiding voor het voorstel voor deze nieuwe Richtlijn.

---

<sup>1</sup> Onder „niet-vertegenwoordigde burgers” wordt verstaan, elke burger die de nationaliteit bezit van een lidstaat die niet wordt vertegenwoordigd in een derde land. Een lidstaat is niet vertegenwoordigd in een derde land, indien hij er geen ambassade of consulaat op permanente basis heeft of indien zijn ambassade, consulaat of honorair consul ter plaatse niet werkelijk in staat is om in een bepaald geval consulaire bescherming te verlenen. (Zie RICHTLIJN (EU) 2015/637, art. 4 en 6.)

Voor de versterking van de veiligheidskenmerken van het EU ETD heeft de Europese Commissie twee opties overwogen:

- (1) Nieuwe EU-wetgeving ter versterking van de veiligheidskenmerken van het EU ETD
- (2) Nieuwe EU-wetgeving voor een EU ETD *met biometrische chip*

De Commissie heeft met dit voorstel gekozen voor de eerste optie: een versterking van de veiligheidskenmerken van het EU ETD *zonder een biometrische chip*. Beweegreden om voor deze minder vergaande optie te kiezen was voornamelijk het feit dat de invoering van een biometrische chip in het EU ETD te duur werd bevonden door de overgrote meerderheid van de EU-lidstaten. Daarnaast zijn de versterkte veiligheidskenmerken zoals in het huidige voorstel opgenomen – o.a. door opname van een facial image van de aanvrager – ook voldoende om door derde landen geaccepteerd te worden.

Door de relatief lage kosten van het EU ETD – o.a. door gebruik van bestaande apparatuur voor afgifte van Schengenvisa – is de financiële impact van het onderhavige voorstel gering.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

De verlening van consulaire bijstand aan Nederlandse onderdanen is in principe een nationale competentie. Nederland is wel een actief voorstander van praktische samenwerking tussen EU-lidstaten op het gebied van consulaire zaken en verwelkomt de faciliterende rol en coördinerende ondersteuning van de Unie daarin.

Het huidige voorstel ziet specifiek op de verlening van consulaire bijstand aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers. Op basis van artikel 20 en 23 van het VWEU zijn de EU-lidstaten verplicht alle burgers van de Unie – op plaatsen waar hun land van herkomst geen permanente diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging heeft – onder dezelfde voorwaarden consulaire bescherming te bieden als aan de eigen onderdanen.

Nederland ziet het EU ETD als een goed voorbeeld van praktische samenwerking op EU-niveau ten behoeve van de verbetering van consulaire bescherming van dergelijke niet-vertegenwoordigde EU-burgers en maakt dan ook gebruik van het ETD in deze situaties. Echter, door het verschil tussen EU-lidstaten in de afweging over de veiligheidskenmerken van het bestaande ETD wordt het ETD momenteel slechts in beperkte mate gebruikt. Nederland is daarom een voorstander van de verbetering van de veiligheidskenmerken van het ETD, met als doel het gebruik van het ETD te bevorderen.

#### *b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Nederland is positief over het voorstel met kanttekening: het voorstel vereist nog wel één aanpassing, namelijk om de afgifte van het EU ETD te beperken tot EU-burgers en het EU ETD dus niet uit te geven aan niet-EU-burgers.

Nederland is voor een uniform Europees nooddocument met goede veiligheidskenmerken, dat breed geaccepteerd wordt door derde landen. Dit draagt bij aan de dienstverlening aan EU-burgers en aan de internationale veiligheid. Verplicht gebruik van het EU ETD voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers zal hierbij tot het beste resultaat leiden.

Het impact assessment van de Commissie kan voorts worden beschouwd als realistisch. Nederland steunt de keuze voor een verbetering van de veiligheidskenmerken van het EU ETD zonder de – vergaande – invoering van een *biometrische chip*. De financiële gevolgen van het gebruik van de EU ETD zijn daarnaast beperkt (zie ook punt 5 van dit BNC-fiche).

Nederland is echter tegen afgifte van het EU ETD aan niet-EU-burgers: Artikel 23 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen te treffen die nodig zijn om de consulaire bescherming van EU-onderdanen te vergemakkelijken. Dit artikel en het hierop gebaseerde nooddocument is dus uitsluitend bedoeld voor EU-onderdanen. Lidstaten kunnen aan niet-EU-burgers, in afstemming met het land van hun nationaliteit, een ander document verstrekken. M.a.w. de afgifte van nooddocumenten aan niet-EU-burgers is een nationale aangelegenheid.

#### *Inzet van Nederland*

Hieronder wordt specifieker – puntsgewijs – de inzet van Nederland t.a.v. de verschillende onderdelen van het Commissievoorstel beschreven.

Het onderhavige Commissievoorstel voor een Richtlijn over het EU Emergency Travel Document bevat de volgende elementen:

1. Verbetering van de veiligheidskenmerken (onder meer het maken van een foto (*facial image*) van de aanvrager op de dag van aanvraag);
2. Verplichting van afgifte aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen;
3. Explicitering van de mogelijkheid tot afgifte aan eigen burgers;
4. Explicitering van de mogelijkheid tot afgifte aan andere doelgroepen (o.a. familieleden van aanvragers, vertegenwoordigde EU-burgers);
5. Expliciet mogelijk maken van afgifte binnen de EU.

Ad 1:

- **Voor:** Het Kabinet steunt de invoering van verbeterde veiligheidskenmerken conform 'Normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten' (COM 2004/116) en ten aanzien van de gezichtsopname het gebruik van het ICAO Document 9303, waarop de normen van de Fotomatrix 2007 gebaseerd zijn die Nederland hanteert voor de pasfoto in Nederlandse reisdocumenten.

- **Tegen:** Het Kabinet zal zich ervoor inzetten om het voorstel in lijn te laten zijn met andere EU-dossiers op het terrein van reis- en identiteitsdocumenten, waaronder het dossier over Biometrie op identiteitskaarten.<sup>2</sup>

Ad 2:

- **Voor:** Het Kabinet steunt de *verplichting* tot afgifte van het EU ETD aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers. Nederland is voor een uniform Europees nooddocument met goede veiligheidskenmerken dat breed geaccepteerd wordt door derde landen (welke het reisdocument moeten accepteren bij uitreis van betrokken burger). De verplichting tot afgifte van het EU ETD aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers draagt bij aan de dienstverlening aan EU-burgers en aan de internationale veiligheid. Daarnaast draagt een uniform gebruik van het EU ETD als Europees nooddocument door EU-lidstaten bij aan de acceptatie van dit document door de autoriteiten van derde landen.

Ad 3:

- **Voor:** Het Kabinet steunt ook de *mogelijkheid* tot afgifte (op vrijwillige basis) van een EU ETD aan de eigen (Nederlandse) onderdanen. Indien het EU ETD (minimaal) aan de normen voldoet van 'Normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten'(COM (2004)116) en de normen voor een gezichtsopname op grond van het ICAO Document 9303, zal Nederland onderzoeken of de dienstverlening aan eigen onderdanen voor het verstrekken van een nooddocument verbeterd kan worden met de afgifte van EU ETD in plaats van een huidig Nederlands nooddocument (laissez passer of noodpaspoort). Deze mogelijkheid bestond al, maar werd – mede als gevolg van de beperkte veiligheidskenmerken – in de praktijk nauwelijks door de lidstaten gebruikt.<sup>3</sup>

Ad 4:

- **Voor:** Het Kabinet onderschrijft de invoering van de *mogelijkheid* tot afgifte aan vertegenwoordigde EU-burgers door niet-diplomatieke vertegenwoordigingen. De oude regelgeving (Besluit 96/409/GBVB) vereist dat het ETD enkel wordt afgegeven door diplomatieke vertegenwoordigingen. In de praktijk betekent dit dat EU-burgers op het Caribische deel van het Koninkrijk op dit moment afhankelijk zijn van hun consulaire vertegenwoordiging in Den Haag voor de verstrekking van een noodreisdocument. Met de invoering van de *mogelijkheid* tot afgifte aan vertegenwoordigde EU-burgers door niet-diplomatieke vertegenwoordigingen zou Nederland het EU ETD ook kunnen gebruiken voor afgifte aan EU-onderdanen in het Caribische gedeelte van het Koninkrijk door de Kabinetten van de Gouverneur in de Caribische landen van het Koninkrijk.
- **Tegen:** Het Kabinet zal zich ervoor inzetten het voorstel aangepast te krijgen op het punt van de *mogelijkheid* tot afgifte aan niet-EU-burgers. Het Kabinet is van mening dat het

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2017-2018, 22 112, nr. 2585.

<sup>3</sup> Zie artikel 6 Bijlage II van 94/409/CFSP

ETD bedoeld is voor EU-burgers. Op basis van artikel 23 VWEU, kan de Raad richtlijnen aannemen op het gebied van de coördinatie en samenwerking t.a.v. de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers. Het voorstel voor de mogelijkheid tot afgifte van het EU ETD aan niet-EU-burgers treedt buiten deze bevoegdheid.<sup>4</sup>

Ad 5:

- **Voor:** Het Kabinet is voor de *mogelijkheid* tot afgifte van het ETD binnen de EU. De oude regelgeving (Besluit 96/409/GBVB) ziet enkel toe op de afgifte van het ETD aan niet-vertegenwoordigde burgers buiten de EU. Met het onderhavige voorstel voor een nieuwe richtlijn over het ETD wordt de mogelijkheid gecreëerd om het ETD ook op het grondgebied van de EU te gebruiken. Deze verandering maakt het – samen met het wegvallen van het vereiste van afgifte ‘door diplomatieke vertegenwoordigingen’ zoals benoemd onder *ad 4* – mogelijk om het EU ETD af te geven aan EU-burgers in het Caribische deel van het Koninkrijk. Zoals boven gesteld, beschouwt het kabinet dit als een praktisch voordeel, waardoor Nederland de toevoeging van de *mogelijkheid* tot afgifte van het ETD binnen de EU zal steunen.

*c) Eerste inschatting van het krachtenveld*

Het Europees Parlement is naar verwachting voorstander van het behoud en modernisering van het ETD (m.n. gericht op veiligheidskenmerken). Een aantal lidstaten had veiligheid als belangrijkste argument om het huidige ETD niet te gebruiken. De verwachting is dat er met name weerstand zal zijn van lidstaten tegen de uitbreiding van de doelgroepen. Ten slotte bewaakt de meerderheid van lidstaten het feit dat consulaire bijstand een nationale competentie is en dat Richtlijn 2015/637 niet dwingt tot een andere consulaire praktijk.

#### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

*a) Bevoegdheid*

De Commissie baseert haar voorstel op artikel 23 VWEU. Het kabinet acht dit de juiste rechtsgrondslag. Op grond van artikel 23 VWEU heeft de EU een bevoegdheid ten aanzien van consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen. Op basis van artikel 23 VWEU kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Europees Parlement, richtlijnen aannemen tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om die bescherming te vergemakkelijken.

*b) Subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel positief. Het huidige ETD zoals neergelegd in Besluit 96/409/GBVB is verouderd en kent beperkte veiligheidskenmerken. Wijziging van het huidige ETD is enkel mogelijk op EU-niveau. Het verplicht stellen van afgifte

---

<sup>4</sup> Dit doet niet af aan het feit dat niet-EU-burgers in voorkomende gevallen wel een EU ETD zouden kunnen krijgen als familielid van een aanvrager (wel-EU-burger) o.b.v. artikel 7 (a) van het voorstel.

aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers heeft meerwaarde ten aanzien van acceptatie in derde landen en dient daarmee de dienstverlening aan EU-burgers en de internationale veiligheid.

*c) Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel positief, met kanttekening. De voorgestelde maatregelen zijn in beginsel geschikt en gaan niet verder dan noodzakelijk om het gestelde doel (verbeterde veiligheidseisen EU ETD en daarmee vergemakkelijking van de uitoefening van recht op consulaire bijstand voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen) te bereiken. De vorm van het voorgestelde instrument, een richtlijn, is volgens het kabinet geschikt omdat art. 23 VWEU voorschrijft dat maatregelen in de vorm van een richtlijn worden aangenomen. Zoals gesteld onder 3 (b) van het huidige BNC-fiche is Nederland echter tegen afgifte van het EU ETD aan niet-EU-burgers. Aangezien het voorstel de vergemakkelijking van de uitoefening van het recht op consulaire bijstand voor niet-vertegenwoordigde *EU-onderdanen* beoogt, gaat het voorstel van de Commissie op dit punt naar de mening van het kabinet verder dan strikt noodzakelijk om het doel te bereiken.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten**

*a) Consequenties EU-begroting*

Het huidige voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting.

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

De financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden zijn zeer beperkt. Het voorstel zet in op het gebruik van bestaande apparatuur voor afgifte van Schengenvisa, waardoor de financiële impact van het onderhavige voorstel gering is. De uitbreiding van de afgifte van het EU ETD naar het Caribische gedeelte van het Koninkrijk brengt slechts beperkte kosten met zich mee. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

De financiële gevolgen voor het bedrijfsleven en de burger zijn minimaal. De productiekosten voor het nieuwe EU ETD worden geschat op 8 euro per document. Dit bedrag is lager dan bijvoorbeeld het huidige bedrag voor de productiekosten van het Nederlandse Laisser-Passer of Noodpaspoort.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

De uitbreidingen van de mogelijkheden van toepassing en nieuwe procedure voor afgifte van het ETD vereist een update van de werkinstructies.

Daarnaast vereist het voorstel dat de lidstaten zorg dragen voor monitoring (artikel 14) en de Commissie de nodige informatie leveren voor de evaluatie van de richtlijn welke na vijf jaar zal

worden uitgevoerd (artikel 15). Het verplichtende karakter van deze monitoring en evaluatie zal mogelijk wel leiden tot enige verzwaring van de administratieve lasten voor de rijksoverheid. Voorheen was er slechts beperkt zicht op de verstrekking van het EU ETD door lidstaten. Nu zal in kaart moeten worden gebracht hoeveel EU ETDs verstrekt worden conform artikel 3 en 7 van het onderhavige voorstel. Tot slot moeten lidstaten gevallen van fraude en vervalsing aangaande EU ETDs bijhouden en jaarlijks rapporteren aan de Commissie.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Geen.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Het voorstel voor de Richtlijn vereist een aanpassing van de 'Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers' om de verplichting het EU ETD af te geven aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers wettelijk vast te leggen.

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

Op grond van art. 9 van het voorstel krijgt de Commissie de bevoegdheid om via uitvoeringshandelingen aanvullende technische specificaties voor ETD's vast te stellen. De vaststelling van deze uitvoeringshandelingen gebeurt via de onderzoeksprocedure. Wanneer het gaat om aanvullende technische specificaties om namaak en vervalsing te voorkomen, kan besloten worden om deze geheim te houden en niet te publiceren.

Het kabinet kan instemmen met de voorgestelde uitvoeringsbevoegdheden, omdat deze gericht zijn op de uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Volgens het kabinet is de keuze voor de onderzoeksprocedure geschikt, omdat het gaat om maatregelen van algemene strekking (zie art. 2, lid 2, onder a, Verordening 182/2011 (de Comitologieverordening).

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De voorgestelde implementatietermijn is 12 maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn. 24 maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn dienen de nationale bepalingen ter implementatie van de richtlijn toegepast te worden in de lidstaten. Besluit 96/409/GBVB wordt vanaf dat moment ingetrokken. Aanpassing van de 'Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers' (Rijkswetgeving) vereist een wetgevingstraject. Aangezien een wetgevingstraject gemiddeld circa twee jaar duurt acht het kabinet de voorgestelde implementatietermijn van 12 maanden te kort voor de vaststelling van de benodigde regelgeving ter implementatie van de richtlijn. Het Kabinet zal zich inzetten voor een aanpassing van het voorstel op het punt van de implementatietermijn naar een termijn van 24 maanden.



*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In artikel 15 van het voorstel is opgenomen dat de Commissie niet eerder dan 5 jaar na de datum van omzetting van de richtlijn een evaluatie zal uitvoeren en haar bevindingen zal rapporteren aan het Europees Parlement en de Raad. Het kabinet kan instemmen met deze evaluatiebepaling.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

Op grond van deze Richtlijn zouden de landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk zelfstandig ETD's kunnen verstrekken aan aldaar gestrande EU-onderdanen. Onder het oude besluit 96/409/GBVB was dit voorbehouden aan ambassades en consulaire vertegenwoordigingen. In de praktijk betekent dit dat EU- burgers op het Caribische deel van het Koninkrijk op dit moment afhankelijk zijn van hun consulaire vertegenwoordiging in Den Haag voor de verstrekking van een noodreisdocument. Met de invoering van de *mogelijkheid* tot afgifte aan vertegenwoordigde EU- burgers door niet-diplomatieke vertegenwoordigingen zou Nederland het EU ETD ook kunnen gebruiken voor afgifte aan EU-onderdanen in het Caribische gedeelte van het Koninkrijk door de Kabinetten van de Gouverneur in de Caribische landen van het Koninkrijk, zonder dat deze enkel afhankelijk zijn van hun diplomatieke vertegenwoordiging in Den Haag.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.