



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.10.2007
COM(2007) 619 definitief

2007/0216 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1) ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- **Motivering en doel van het voorstel**

Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten kent geen uitzonderingen op het nemen van vingerafdrukken. Daarom moeten er bepalingen worden toegevoegd om kinderen jonger dan zes jaar en personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is, van deze vereiste vrij te stellen.

- **Algemene context**

De Raad heeft op 13 december 2004 Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten¹ en reisdocumenten vastgesteld.

Toen de Commissie haar voorstel indiende en het werd besproken door het Europees Parlement en de Raad, was er nog geen ervaring opgedaan met grootschalig gebruik van biometrische gegevens in reisdocumenten. De nieuwe technologie waarbij chips met biometrische gegevens in het paspoort worden aangebracht, was nog niet uitgetoetst of toegepast. Tijdens proefprojecten in sommige lidstaten is gebleken dat de vingerafdrukken van kinderen onder de zes jaar niet van voldoende kwaliteit zijn voor een een-op-een identiteitscontrole. Bovendien zijn deze vingerafdrukken erg veranderlijk, waardoor ze niet goed controleerbaar blijven gedurende de gehele geldigheidsduur van het paspoort.

Zowel uit juridisch oogpunt als uit het oogpunt van veiligheid is het beter de uitzonderingen op de verplichte afname van vingerafdrukken voor paspoorten en andere door de lidstaten afgegeven reisdocumenten, niet bij nationale wetgeving te laten regelen.

Daarom stelt de Commissie voor, Verordening (EG) nr. 2252/2004 te wijzigen en geharmoniseerde uitzonderingen vast te stellen: kinderen jonger dan zes jaar en personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is, moeten worden vrijgesteld van deze vereiste.

- Als extra veiligheidsmaatregel en om kinderen extra bescherming te bieden, zal daarnaast het beginsel van "één persoon per paspoort" worden ingevoerd. Dit wordt ook aanbevolen door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en zorgt ervoor dat het paspoort en de biometrische gegevens uitsluitend aan de houder van het paspoort kunnen worden gekoppeld. Het is veiliger als iedereen een eigen paspoort heeft. Indien bijvoorbeeld een paspoort wordt verstrekt waarop de kinderen van de betrokkene staan bijgeschreven, zonder foto, worden alleen de biometrische gegevens van de betrokken ouder op de chip opgeslagen. De biometrische gegevens van de kinderen worden niet geregistreerd, waardoor de

¹ PB L 385 van 29.12.2004, blz. 1.

identiteit van de kinderen niet op een betrouwbare manier kan worden gecontroleerd. Dit kan kinderhandel in de hand werken. Met de invoering van het beginsel "één persoon per paspoort" kan dat worden voorkomen.

- **Nieuwe comitéprocedure**

Besluit 1999/468/EG is gewijzigd bij Besluit 2006/512/EG; daarbij is een regelgevingsprocedure met toetsing ingevoerd voor maatregelen van algemene strekking die ten doel hebben niet-essentiële onderdelen van een volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag aangenomen basisbesluit te wijzigen. Bij Verordening (EG) nr. 2252/2004 is een comitéprocedure vastgesteld voor de ontwikkeling van de in artikel 2 van die verordening bedoelde technische specificaties die nodig zijn om de verordening uit te voeren. De verordening wordt niet gewijzigd. De technische specificaties zijn een aanvulling op de verordening en regelen bijvoorbeeld hoe de toegang tot de chip wordt beveiligd. Indien deze technische specificaties geheim moeten blijven om te voorkomen dat vervalsers of personen met kwade bedoelingen ze kunnen gebruiken voor verkeerde doeleinden, kan het comité op grond van artikel 3 besluiten dat ze geheim moeten blijven. Een dergelijk besluit zal ook geen effect hebben op de verordening zelf. Het helpt alleen de doelstelling van de verordening te verwezenlijken: reisdocumenten veiliger maken.

Daarom is de comitéprocedure met toetsing niet van toepassing.

- **Bestaande bepalingen op het door het voorstel bestreken gebied**

Dit voorstel wijzigt Verordening (EG) nr. 2252/2004, die in haar huidige vorm geen uitzonderingen kent op de verplichte vingerafdrukafname. De invoering van het beginsel van "één persoon per paspoort" en de vrijstelling van de verplichte afname van vingerafdrukken voor kinderen jonger dan zes jaar en personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is, vormen dan ook een noodzakelijke aanvulling op de bestaande wetgeving.

- **Samenhang met andere beleidsgebieden en doelstellingen van de EU**

Niet van toepassing.

2) RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbende partijen**

Deze verordening houdt een wijziging in op de bestaande Verordening (EG) nr. 2252/2004. De eerste wijziging, de vrijstelling van de verplichte afname van vingerafdrukken, is behandeld tijdens de besprekingen over het Visuminformatiesysteem, waarbij ook de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) en de gegevensbeschermingsgroep van artikel 29 zijn geraadpleegd. De EDPS was van mening dat vangnetprocedures moesten worden ingevoerd voor degenen die niet in staat zijn biometrische gegevens te verstrekken, en nam dit standpunt ook in tijdens de besprekingen over de wijziging van de Gemeenschappelijke Visuminstructies in verband met de invoering van biometrische gegevens.

Het beginsel van "één persoon per paspoort", dat als tweede wijziging wordt ingevoerd, wordt door de meeste lidstaten al gehanteerd, omdat het ook wordt aanbevolen door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie.

- **Bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Het was niet nodig externe deskundigen te raadplegen (zie boven).

- **Effectbeoordeling**

Er is geen effectbeoordeling uitgevoerd. Dit voorstel behelst een aanvulling op Verordening (EG) nr. 2252/2004. Het beginsel van "één persoon per paspoort" wordt ingevoerd en daarnaast worden kinderen jonger dan zes jaar en personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is, vrijgesteld van de verplichte afname van vingerafdrukken. Omdat de meeste lidstaten het beginsel van "één persoon per paspoort" al volgen, zal deze verordening voor hen geen extra kosten met zich brengen. Bovendien kunnen in de lidstaten die gezinspaspoorten afgeven, op verzoek nu ook al individuele paspoorten worden verstrekt, omdat die bijvoorbeeld nodig zijn om de VS binnen te komen. Dus ook in die gevallen zullen er geen extra kosten zijn. Niettemin krijgen de burgers wel met wat extra kosten te maken. Zij moeten voor elk paspoort betalen. Maar het paspoort is alleen nodig voor reizen naar derde landen, omdat binnen de EU een identiteitskaart volstaat. Overigens wordt het reizen veiliger, omdat kinderen beter zijn beschermd. De tweede wijziging, de vrijstelling van de verplichte afname van vingerafdrukken, is een antwoord op het verzoek om vangnetprocedures in te voeren.

3) JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

- **Samenvatting van de voorgestelde maatregel**

De Commissie stelt een wijziging voor van Verordening (EG) nr. 2252/2004 om de noodzakelijke vrijstelling van de verplichte afname van vingerafdrukken voor kinderen jonger dan zes jaar en personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is, te harmoniseren. Met het oog op de beveiliging van documenten wordt bovendien het algemene beginsel van "één persoon per paspoort", dat ook door de ICAO wordt aanbevolen, ingevoerd. Dit helpt kinderhandel te voorkomen. Kinderen hebben dan hun eigen paspoort, met hun eigen biometrische kenmerken, waardoor een betere controle aan de grens mogelijk is.

- **Rechtsgrondslag**

Artikel 62, punt 2, onder a), van het EG-Verdrag.

- **Subsidiariteitsbeginsel**

Verordening (EG) nr. 2252/2004 is door de Gemeenschap vastgesteld. De Gemeenschap heeft ook de bevoegdheid geharmoniseerde uitzonderingen op de verplichte afname van vingerafdrukken vast te stellen.

- **Evenredigheidsbeginsel**

Het voorstel is om de volgende reden(en) in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

Dit voorstel wijzigt Verordening (EG) nr. 2252/2004 in die zin dat het beginsel van "één persoon per paspoort" wordt ingevoerd en kinderen jonger dan zes jaar en personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is, worden vrijgesteld van de verplichte afname van vingerafdrukken.

- **Keuze van instrumenten**

Voorgesteld instrument: verordening.

Andere instrumenten zouden om de volgende reden(en) ongeschikt zijn.

Verordening (EG) nr. 2252/2004 moet worden gewijzigd bij een verordening.

4) GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

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

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 62, punt 2, onder a),

Gezien het voorstel van de Commissie²,

Volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag³,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Raad van Thessaloniki heeft bevestigd dat in de Europese Unie een coherente aanpak nodig is inzake het gebruik van biometrische identificatiemiddelen of biometrische gegevens in documenten voor onderdanen van derde landen, paspoorten voor EU-burgers en informatiesystemen (VIS en SIS II).
- (2) De Raad heeft op 13 december 2004 Verordening (EG) nr. 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten⁴ vastgesteld en daarmee een belangrijke stap gezet in de richting van het gebruik van nieuwe elementen waarmee reisdocumenten beter kunnen worden beveiligd en een betrouwbaarder verband kan worden gelegd tussen de houder en zijn paspoort, dat daardoor beter beschermd is tegen frauduleus gebruik.
- (3) Verordening (EG) nr. 2252/2004 behelst een algemene verplichting om vingerafdrukken te laten afnemen, die worden opgeslagen op een contactloze chip in het paspoort. Uit testen blijkt echter dat er uitzonderingen moeten kunnen worden gemaakt. Tijdens proefprojecten in sommige lidstaten is gebleken dat de vingerafdrukken van kinderen onder de zes jaar niet van voldoende kwaliteit zijn voor een een-op-een identiteitscontrole. Bovendien zijn deze vingerafdrukken erg veranderlijk, waardoor ze niet goed controleerbaar blijven gedurende de gehele geldigheidsduur van het paspoort.

² PB C [...] van [...], blz. [...].

³ PB C [...] van [...], blz. [...].

⁴ PB L 385 van 29.12.2004, blz. 1.

- (4) Om gemeenschappelijke veiligheidsnormen te behouden en de grenscontroles te vereenvoudigen, is het van essentieel belang de uitzonderingen op de verplichte afname van vingerafdrukken te harmoniseren. Zowel uit juridisch oogpunt als uit het oogpunt van veiligheid is het beter de uitzonderingen op de verplichte afname van vingerafdrukken voor paspoorten en andere door de lidstaten afgegeven reisdocumenten, niet bij nationale wetgeving te laten regelen.
- (5) Als extra veiligheidsmaatregel en om kinderen extra bescherming te bieden, dient bovendien het beginsel van "één persoon per paspoort" te worden ingevoerd. Dit wordt ook aanbevolen door de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) en zorgt ervoor dat het paspoort en de biometrische gegevens uitsluitend aan de houder van het paspoort kunnen worden gekoppeld. Het is veiliger als iedereen een eigen paspoort heeft.
- (6) Deze verordening gaat niet verder dan wat strikt noodzakelijk is om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken, overeenkomstig het bepaalde artikel 5, lid 3, van het Verdrag.
- (7) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte protocol betreffende de positie van Denemarken neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat. Aangezien deze verordening echter tot doel heeft het Schengenacquis te ontwikkelen krachtens de bepalingen van het derde deel van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, beslist Denemarken overeenkomstig artikel 5 van genoemd protocol binnen zes maanden nadat de Raad de verordening heeft vastgesteld, of het deze al dan niet in zijn nationale wetgeving zal omzetten.
- (8) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2000/365/EG van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis⁵. Het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.
- (9) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis⁶. Ierland neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.
- (10) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis als bedoeld in de door de Raad van de Europese Unie, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten Overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de

⁵ PB L 131 van 1.6.2000, blz. 43.

⁶ PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20.

toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis⁷ die vallen onder artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van die overeenkomst⁸.

- (11) Wat Zwitserland betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst die is ondertekend door de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis die vallen onder artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG, juncto artikel 4, lid 1, van de Besluiten 2004/849/EG⁹ en 2004/860/EG van de Raad¹⁰.
- (12) Verordening (EG) nr. 2252/2004 dient daarom dienovereenkomstig te worden gewijzigd,

HEBLEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Artikel 1 van Verordening (EG) nr. 2252/2004 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) lid 1 komt als volgt te luiden:

"1. Door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten voldoen aan de in de bijlage vervatte minimumveiligheidsnormen.

Zij worden verstrekt als individuele documenten.";

- (2) Na lid 2 wordt het volgende lid 2 bis ingevoegd:

"2 bis. De volgende personen zijn vrijgesteld van de verplichte afname van vingerafdrukken:

- a) kinderen jonger dan zes jaar;
- b) personen bij wie het nemen van vingerafdrukken fysiek onmogelijk is."

Artikel 2

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

⁷ PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

⁸ PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31.

⁹ PB L 368 van 15.12.2004, blz. 26.

¹⁰ PB L 370 van 17.12.2004, blz.78.

Deze verordening is overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel, [...]

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter