Fiche 7: Verordening digitalisering sociale zekerheidscoördinatie ESSPASS

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende de digitalisering van de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, tot vaststelling van een kader voor de Europese socialezekerheidspas (Esspass) en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 883/2004, (EG) nr. 987/2009 en (EU) 2018/1724

b) Datum ontvangst Commissiedocument

15 september 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 980

d) EUR-Lex

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2026:980:FIN

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

Impact assessment: SWD(2026) 981, SWD(2026) 982, SWD(2026) 983. Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing: SEC(2026) 980

f) Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in nauwe samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

h) Rechtsbasis

Artikel 48 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft op 15 september 2026 het *Fair Labour Mobility Package* gepresenteerd. Onderdeel daarvan is een voorstel voor een verordening over de digitalisering van de coördinatie van socialezekerheidsstelsels en een kader voor de Europese

Sociale Zekerheidspas (ESSPASS). Het vrije verkeer van personen en het vrij verkeer van diensten, inclusief de vrijheid van vestiging, vormen fundamentele pijlers van de Europese interne markt. (De coördinatieverordening[1] en de bijbehorende toepassingsverordening[2] zorgen ervoor dat mensen hun socialezekerheidsrechten behouden wanneer zij binnen de EU verhuizen, reizen of werken. Hoewel de gegevensuitwisseling tussen sociale zekerheidsinstanties via het *Electronic Exchange of Social Security Information* (EESSI)-systeem reeds aanzienlijk is gedigitaliseerd, verlopen de procedures tussen burgers, bedrijven en nationale autoriteiten nog grotendeels via papieren documenten. Voorbeelden hiervan zijn het A1-document[3] en de Europese ziekteverzekeringskaart (EHIC). Volgens de Commissie leidt deze praktijk onder meer tot een gebrek aan grensoverschrijdende interoperabiliteit en standaardisatie, trage procedures, administratieve lasten voor burgers en ondernemingen en risico's op fouten en fraude.

Voortbouwend op de resultaten van het ESSPASS-pilotproject (2021–2025), beoogt het voorstel de grensoverschrijdende procedures inzake sociale zekerheid geheel te digitaliseren om het bewijzen en verifiëren van rechten te versnellen, administratieve lasten te verlagen en de fraudebestrijding te versterken. Om deze doelstellingen te bereiken, stelt het voorstel een reeks samenhangende maatregelen voor die deels nog moeten worden uitgewerkt door de Commissie via uitvoeringshandelingen. Het voorstel laat de materiële coördinatieregels van de coördinatieverordening en de toepassingsverordening intact en richt zich specifiek op procedures, digitale gegevensuitwisseling en verificatie.

Allereerst wordt een uniform digitaal kader ingesteld voor de ESSPASS voor het online aanvragen, afgeven en grensoverschrijdend verifiëren van sociale zekerheidsdocumenten. Documenten worden standaard digitaal afgegeven voor opslag en beheer in de *European Digital Identity Wallet* (EDI-*wallet*)[4] van burgers of werkgevers. Daarnaast blijven ook fysieke documenten met digitale veiligheidskenmerken (zoals QR-codes) beschikbaar om inclusiviteit te waarborgen voor minder digitaal vaardige EU-burgers. De Commissie wordt op basis van dit voorstel gemachtigd om via uitvoeringshandelingen de gedetailleerde functionele, operationele en technische specificaties van dit ESSPASS-kader vast te stellen.

Ten tweede voorziet het voorstel in een stapsgewijze implementatie van het ESSPASS-kader, waarbij de regels twaalf maanden na inwerkingtreding eerst van toepassing worden op het A1-document en na drie jaar op de EHIC. Tevens moeten bestaande fysieke EHIC-kaarten uiterlijk binnen vijf jaar worden vervangen. Bestaande EHIC-kaarten die drie jaar na inwerkingtreding al in omloop zijn en dan nog niet zijn verlopen, moeten uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding zijn vervangen. Bovendien is het idee dat alle Europese socialezekerheidsdocumenten drie jaar na

[1] Verordening (EG) nr. 883/2004
[2] Verordening (EG) nr. 987/2009
[3] Het draagbaar document A1 verklaart welke socialezekerheidswetgeving van toepassing is op een persoon in een grensoverschrijdende werksituatie.
[4] De EDI-wallet (European Digital Identity Wallet) is een app die in ontwikkeling is op basis van de herziene eIDAS-verordening, waarmee burgers en bedrijven straks veilig kunnen inloggen, digitaal ondertekenen en erkende gegevens kunnen opslaan en delen.

inwerkingtreding onder het digitale kader vallen. De Commissie kan echter tot uiterlijk achttien maanden na inwerkingtreding via gedelegeerde handelingen documenten uitzonderen waarvan digitalisering na beoordeling geen meerwaarde biedt.

Ten derde worden lidstaten verplicht om het online aanvragen van digitale sociale zekerheidsdocumenten volledig digitaal mogelijk te maken conform de *Single Digital Gateway*-verordening (SDGR). Hierbij zal de Commissie via uitvoeringshandelingen bindende afgiftetermijnen voor sociale zekerheidsdocumenten vaststellen om onnodige vertragingen te voorkomen, waarbij voor de afgifte van de volledig te automatiseren digitale EHIC een maximale termijn van 24 uur geldt na indiening van een volledige aanvraag. De andere termijnen voor de A1 en andere sociale zekerheidsdocumenten zijn nog niet bekend. De uitvoeringshandeling met de A1-afgiftetermijn moet uiterlijk twaalf maanden na inwerkingtreding worden vastgesteld; de termijnen voor de overige documenten uiterlijk na achttien maanden.

Ten vierde regelt het voorstel via uitvoeringshandelingen geharmoniseerde informatievereisten voor de aanvraag van het A1-document. In het verlengde daarvan zal de Commissie via uitvoeringshandelingen een gemeenschappelijk technisch kader vaststellen voor interoperabiliteit tussen nationale A1-portalen en het IMI-systeem voor detacheringsmeldingen. Het doel is dat relevante, reeds ingediende gegevens tussen de A1-aanvraag en de detacheringsmelding kunnen worden hergebruikt, zodat aanvragers en met name werkgevers dezelfde gegevens niet opnieuw hoeven aan te leveren. Het "*once-only"*-principe ziet hier dus specifiek op het hergebruik van relevante gegevens tussen deze procedures en niet op een algemene eenmalige gegevensverstrekking door een burger voor alle sociale-zekerheidsprocessen.

Ten vijfde blijft EESSI het primaire kanaal voor gegevensuitwisseling tussen instanties binnen de sociale zekerheid. Daarbij bevat Annex I bindende maximale termijnen voor gegevensuitwisseling tussen instanties. De Commissie kan Annex I later via gedelegeerde handelingen wijzigen. Daarnaast kan zij via uitvoeringshandelingen nadere functionele en technische specificaties voor EESSI vaststellen. Tevens wordt een specifieke rechtsbasis geschapen voor elektronische gegevensuitwisseling buiten EESSI wanneer de voor controle of handhaving benodigde gegevensuitwisseling niet effectief via EESSI kan plaatsvinden, mits dit uitvoerbaar is voor de uitvoerders van de lidstaten. In deze gevallen kan de Commissie via uitvoeringshandelingen gemeenschappelijke procedures en functionele en technische specificaties vaststellen.

Ten zesde introduceert het voorstel een afzonderlijke monitoring- en rapportageverplichting. Lidstaten moeten ieder kwartaal, gegevens aan de Commissie verstrekken over de naleving van de afgiftetermijnen voor sociale-zekerheidsdocumenten en de maximumtermijnen voor EESSI-uitwisselingen. De Commissie publiceert op basis daarvan statistieken. Daarmee worden de prestaties bij documentafgifte en EESSI-uitwisseling op EU-niveau zichtbaarder.

Ten zevende wordt een nieuwe governancestructuur opgericht met een Digitalisering Werkgroep (Digitalisation Group) en een comitologiecomité.

De Digitalisering Werkgroep bestaat uit twee regeringsvertegenwoordigers per lidstaat, die waar nodig door deskundigen kunnen worden ondersteund. De groep zet het werk voort van de huidige Technische Commissie voor gegevensverwerking (TC), die onder het voorstel wordt uitgefaseerd, en van de relevante ad-hocgroepen van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (AC). Bestaande AC-besluiten over digitale aspecten blijven als *guidance* gelden totdat de nieuwe uitvoeringshandelingen in werking treden; de TC blijft functioneren totdat de Digitalisering Werkgroep haar reglement van orde heeft vastgesteld. De Digitalisering Werkgroep krijgt een adviserende, voorbereidende en operationele rol van de Commissie bij de vroege voorbereiding van uitvoeringshandelingen. De formele controle door de lidstaten op de bindende uitvoeringshandelingen vindt plaats in het afzonderlijke comitologiecomité volgens de onderzoeksprocedure. De invloed van lidstaten verdwijnt daarmee niet, maar verschuift volgens de Commissie: technische en beleidsmatige voorbereiding vindt vooral plaats in de Digitalisering Werkgroep, terwijl de formele stem over uitvoeringshandelingen in het comitologiecomité wordt uitgebracht.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie beoordeelde drie beleidsopties voor het ESSPASS-raamwerk in haar impact assessment. Optie 1 verbetert het bestaande papieren/fysieke formaat van het draagbaar document A1 en de EHIC met digitale beveiligingskenmerken en grensoverschrijdende verifieerbaarheid. Optie 2 introduceert digitale afgifte en directe verificatie via EDI-*wallets*, met niet-verbeterde fysieke documenten als alternatief voor wie geen wallet wil of kan gebruiken. Optie 3 combineert optie 2 met verbeterde fysieke documenten (zoals in optie 1) voor wie geen wallet gebruikt of kan gebruiken.

De Commissie geeft de voorkeur aan optie 3, als meest effectief en het meest consistent met ander EU-beleid. Deze optie combineert de voordelen van digitalisering met een volwaardig, veilig fysiek alternatief en sluit daarmee het beste aan bij de doelstellingen van inclusiviteit en toegankelijkheid.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich conform het Coalitieakkoord in voor versterking van de interne markt.[5] De coördinatieverordening regelt de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en is daarmee een belangrijk instrument ter verwezenlijking van het vrij verkeer van personen in de EU. Het kabinetsbeleid richt zich op het faciliteren van de sociale bescherming en rechtszekerheid van personen die gebruik maken van hun recht op vrij verkeer. Daarnaast is het van belang dat er sprake is van een gelijk speelveld en dat regels kunnen worden gehandhaafd, ter voorkoming van sociale dumping en fraude of misbruik. De Nederlandse inzet op dit terrein is tevens gericht op het waarborgen van uitvoerbaarheid, het laten aansluiten van de coördinatieregels bij de moderne flexibele arbeidsmarkt, en het terugdringen van administratieve lasten voor burgers, bedrijven en

[5] Zie hiervoor onder meer de Kamerbrief met de actualisering van de kabinetsbrede interne-marktactieagenda: Kamerstukken II 2025-2026, 22112, nr. 4361.

uitvoeringsorganisaties.[6] De verdere digitalisering van de processen tussen de uitvoeringsinstanties enerzijds en tussen burgers en werkgevers anderzijds, past binnen dit streven. Tegen deze achtergrond sluit de overkoepelende mededeling bij het Eerlijke Arbeidsmobiliteit Pakket goed aan bij het Nederlandse beleid op dit terrein. Ook de Commissie erkent dat verdere modernisering, vereenvoudiging en verduidelijking van de regels noodzakelijk zijn. Daarbij moeten de regels beter aansluiten op nieuwe realiteiten op de arbeidsmarkt, zoals hoogmobiele werknemers die korte opdrachten uitvoeren en daardoor vaak van baan wisselen en werknemers zonder stabiele werkplek, zoals digitale nomaden. Tegelijkertijd benadrukt de Commissie het belang van het tegengaan van risico's zoals dubbele premieafdracht, rechtsonzekerheid en fraude. De verwachting is dat dit in 2027 leidt tot nieuwe voorstellen, die Nederland met interesse tegemoet ziet.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel voor de Verordening inzake de digitalisering van de sociale zekerheidscoördinatie en het instellen van het ESSPASS-kader. Het kabinet omarmt de hoofddoelstellingen van het voorstel om het bewijzen en verifiëren van socialezekerheidsrechten te versnellen en te vereenvoudigen. Dit om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verlagen en de grensoverschrijdende handhaving en fraudebestrijding te versterken. Digitalisering ondersteunt daarmee de mogelijkheid om eerlijke arbeidsmobiliteit op de interne markt te faciliteren en zo ongerechtvaardigde belemmeringen voor burgers en bedrijven, waaronder zelfstandigen, op de interne markt weg te nemen. Het gaat om belemmeringen voor zowel het vrij verkeer van werknemers als het vrij verkeer van diensten en de vrijheid van vestiging.

Ten eerste steunt het kabinet het opzetten van een uniform digitaal kader voor de Europese Sociale Zekerheidspas (ESSPASS) voor het online aanvragen, afgeven en grensoverschrijdend verifiëren van sociale zekerheidsdocumenten binnen de EDI-*wallet*. Veel aspecten van het voorstel worden uitgewerkt middels uitvoeringshandelingen, waardoor er op dit moment nog geen compleet beeld gevormd kan worden over bijvoorbeeld de implicaties voor de uitvoerbaarheid en handhaving. Bij de verdere uitwerking van de voorstellen zal het kabinet aandacht vragen voor een zorgvuldige beoordeling van de technische haalbaarheid, administratieve lasten voor burgers en bedrijven, de financiële en administratieve consequenties voor de nationale uitvoeringsorganisaties en het waarborgen van de AVG-privacy standaarden. Het kabinet verwelkomt het voorstel om fysieke documenten met digitale veiligheidskenmerken te verrijken en om te zorgen dat het gebruik van een digitale optie vrijwillig is voor burgers. Een aandachtspunt daarbij is dat de fysieke kaarten hetzelfde niveau van beveiliging hebben. Het kabinet zal om verduidelijking vragen op welke wijze dat gerealiseerd kan worden op basis van één en hetzelfde besturingssysteem voor zowel de wallet als de fysieke kaarten, onder andere vanuit efficiënt kostenoogpunt en goede uitvoering.

[6] Zie bijvoorbeeld het non-paper over de modernisering van de sociale zekerheidscoördinatie (januari 2025).[6]

Ten tweede acht het kabinet de voorgestelde implementatietermijnen van het ESSPASS-voorstel op onderdelen te ambitieus en zet zich bij de onderhandelingen in voor ruimere implementatietermijnen. Een algemeen punt is dat de implementatie van de ESSPASS voortbouwt op de nationale implementatie van de eIDAS-verordening in verschillende lidstaten. De implementatie van het EDI-stelsel in Nederland duurt naar verwachting langer dan de termijnen die de verordening daarvoor voorschrijft, mede doordat de eIDAS-kaders nog in ontwikkeling zijn.[7] Een mogelijke vertraging in de Nederlandse wallet-implementatie heeft invloed op de haalbaarheid van de ESSPASS-termijnen. Specifiek voor de implementatie van het A1-document, hebben Nederlandse uitvoeringsorganisaties aangegeven dat de termijn van twaalf maanden na inwerkingtreding van de verordening zeer krap is. Ook de termijn van drie jaar voor de opname van de European Health Insurance Card (EHIC) acht het kabinet ambitieus. Het kabinet geeft de voorkeur aan een implementatiepad waarbij termijnen niet starten bij inwerkingtreding van de verordening, maar rekening houden met het moment waarop de relevante uitvoeringshandelingen en technische specificaties definitief zijn. Daarmee wordt voorkomen dat lidstaten een implementatietermijn moeten halen, zonder dat de technische specificaties gereed zijn.
Het kabinet is kritisch op het voorstel om pas via een latere gedelegeerde handeling vast te stellen welke documenten niet onder het ESSPASS-kader vallen, omdat uitvoeringsorganisaties daardoor te lang in onzekerheid blijven over de reikwijdte. Daarom zet het kabinet in op het al in de verordening zelf vastleggen van welke socialezekerheidsdocumenten wel en niet binnen het kader vallen.

Ten derde onderschrijft het kabinet de doelstelling om aanvragen van socialezekerheidsdocumenten volledig digitaal mogelijk te maken in aansluiting op de *Single Digital Gateway* Verordening (SDGR). Daarbij is het van belang dat realistische implementatietermijnen worden gehanteerd en voldoende rekening wordt gehouden met de uitvoerbaarheid. De Nederlandse uitvoering is op dit moment nog niet ingericht op alle verplichtingen die uit het voorstel kunnen voortvloeien. Het kabinet heeft daarom bijzondere aandacht voor de socialezekerheidsdocumenten die naast de A1-verklaring en de EHIC onder de verordening worden gebracht. Voor deze documenten moeten de digitale aanvraagprocessen nog worden ingericht om aan de SDGR te voldoen. Dit kan de beschikbare voorbereidingstijd voor de uitvoering beperken. Zoals hierboven vermeld zet het kabinet daarom in op tijdige duidelijkheid over welke documenten wel en niet onder het kader vallen (zie ook 6c). Het kabinet onderschrijft daarnaast het voornemen van de Commissie om via uitvoeringshandelingen bindende afgiftetermijnen voor socialezekerheidsdocumenten vast te stellen. Daarbij acht het kabinet het van belang dat deze termijnen realistisch en uitvoerbaar zijn en dat uitvoeringsorganisaties voldoende worden betrokken bij de totstandkoming ervan.

[7] De huidige verwachting is dat de beoogde Nederlandse uitvoeringswet voor EDI-wallets in 2028 in werking treedt. Zie ook: Brief over enkele toezeggingen en de evaluatie van de Wet digitale overheid (Kamerstuk I 2025/26, 34972, AG).
https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34972-AG.html

Ten vierde staat het kabinet positief tegenover het hergebruik van gegevens en het *once-only*-principe, waarbij burgers en werkgevers gegevens die al bij de overheid beschikbaar zijn niet onnodig opnieuw hoeven aan te leveren.
Ook ziet het kabinet meerwaarde in een gemeenschappelijk technisch kader voor interoperabiliteit tussen nationale A1-portalen en de relevante publieke interfaces van het *Internal Market Information System* (IMI) voor detacheringsmeldingen. Het kabinet benadrukt wel dat dergelijke interoperabiliteit aanzienlijke technische aanpassingen en investeringen kan vragen, ook omdat de A1-verklaring en de detacheringsmelding stoelen op verschillende wettelijke kaders en in verschillende lidstaten moeten worden aangevraagd. Naast de koppeling van systemen zijn afspraken nodig over gegevensstandaarden, authenticatie, beveiliging, verantwoordelijkheden en beheer. Ook hiervoor is voldoende implementatietijd noodzakelijk en moet worden aangesloten bij het moment waarop de relevante technische specificaties daadwerkelijk beschikbaar zijn. Wat betreft het voorstel om middels een uitvoeringshandeling de informatievereisten voor de aanvraag van het A1-document te harmoniseren, merkt het kabinet op dat het A1-formulier zelf al op EU-niveau is gestandaardiseerd. Het kabinet staat positief tegenover het verkennen of de aanvraagcriteria ook geharmoniseerd kunnen worden. Een algemeen punt bij bovenstaande voorstellen is dat de kwaliteit van de data gewaarborgd blijft.

Ten vijfde onderschrijft het kabinet dat EESSI het primaire kanaal blijft voor elektronische gegevensuitwisseling tussen sociale-zekerheidsinstanties. Het kabinet onderstreept het belang van snelle en doeltreffende gegevensuitwisseling, ook om fraude te bestrijden. Tegelijkertijd roept de nieuwe rechtsbasis die de mogelijkheid creëert om buiten EESSI om elektronische gegevens uit te wisselen vragen op. Het kabinet zal de Commissie daarom verzoeken duidelijk te maken voor welke situaties deze mogelijkheid is bedoeld en welke partijen en gegevens hieronder kunnen vallen. Een aanvullende voorziening kan begrijpelijk zijn voor partijen die geen onderdeel zijn van EESSI maar wel de authenticiteit, integriteit en geldigheid van een document moeten kunnen controleren, bijvoorbeeld een zorgaanbieder die een EHIC verifieert. Het kabinet acht het echter onwenselijk wanneer deze mogelijkheid leidt tot een ruimere parallelle infrastructuur voor gegevensuitwisseling tussen bevoegde instanties buiten EESSI. De reikwijdte, doelen, gegevenscategorieën en betrokken partijen moeten daarom vooraf al duidelijk worden afgebakend.

Ten zesde verwelkomt het kabinet de monitoring- en rapportageverplichtingen. Het publiceren van statistieken kan bijdragen aan transparantie, het signaleren van knelpunten en de naleving van afgiftetermijnen, mits de rapportagelast proportioneel en uitvoerbaar blijft.

Ten zevende heeft het kabinet vragen bij de nieuwe *governance*structuur. Het begrijpt de wens van de Commissie om via de Digitalisering Werkgroep voortvarend te werken aan de verdere digitalisering van de Europese sociale zekerheidscoördinatie. De groep neemt daarbij taken op digitale onderwerpen over van de huidige Technische Commissie en Administratieve Commissie. Het kabinet acht het van belang dat lidstaten voldoende ruimte houden om technische, juridische en uitvoeringstechnische aandachtspunten vroegtijdig in te brengen. Het bepleit daarbij een

stevige link met de Administratieve Commissie, zodat digitalisering en gegevensuitwisseling niet los komen te staan van de coördinatieverordening. De inbreng van nationale experts in de Digitalisering Werkgroep is volgens het kabinet van groot belang bij de ontwikkeling van de technische kaders voor de uitvoeringshandelingen. In het voorstel van de Commissie heeft de Digitalisering Werkgroep echter uitsluitend een adviserende rol. Het kabinet wil daarom bezien of de adviezen van de groep aan de Commissie een zwaarder gewicht kunnen krijgen of verplicht moeten worden betrokken bij de verdere afweging en besluitvorming. Daarnaast voorziet het voorstel in een afzonderlijk comitologiecomité. Dit is het comité waarin vertegenwoordigers van de lidstaten betrokken zijn bij de besluitvorming over de uitvoeringshandelingen onder deze verordening. Het kabinet acht een duidelijke afbakening tussen beide gremia noodzakelijk. De Digitalisering Werkgroep moet zich primair richten op samenwerking, praktische implementatie en bredere digitaliseringsvraagstukken, terwijl het comitologiecomité verantwoordelijk is voor de formele behandeling van uitvoeringshandelingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Onder lidstaten lijkt er brede steun te bestaan voor de digitaliseringsdoelstellingen van het voorstel. Wel bestaat er een breed gedeelde zorg over de haalbaarheid van de implementatietermijnen en de uitvoerbaarheid voor nationale uitvoeringsorganisaties, ook omdat veel technische specificaties nog via uitvoeringshandelingen en gedelegeerde bevoegdheden gepubliceerd moeten worden. Er zijn nog geen duidelijke posities ingenomen betreft de voorgestelde *governance*structuur. Het Europees Parlement (EP) heeft zich in het verleden positief uitgesproken over het ESSPASS-initiatief en nam op 25 november 2021 een resolutie aan die direct betrekking heeft op de invoering van het ESSPASS[8], waarin het de Europese Commissie opriep tot een verplicht en ambitieus wetgevend kader. Op dit moment is nog geen rapporteur aangewezen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 48 VWEU geeft de EU de bevoegdheid om sociale-zekerheidsmaatregelen vast te stellen die het vrije verkeer van werknemers mogelijk maken, zodat grensoverschrijdende werknemers en zelfstandigen (en hun gezinsleden) hun uitkeringen en opgebouwde rechten behouden. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de interne markt en de coördinatie van de sociale zekerheid ter facilitering van het vrije verkeer van personen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub a en sub b, VWEU).

[8] Zie EP-Resolutie van 25 november 2021 over de invoering van een Europese socialezekerheidspas voor het verbeteren van de digitale handhaving van socialezekerheidsrechten en eerlijke mobiliteit (2021/2620(RSP))

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie.

Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal or lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De verordening heeft tot doel de grensoverschrijdende procedures van sociale zekerheidssystemen te digitaliseren, een uniform kader in te stellen voor de Europese Sociale Zekerheidspas (ESSPASS) ter vereenvoudiging van de digitale aanvraag, afgifte en grensoverschrijdende verificatie van sociale zekerheidsdocumenten, en de elektronische gegevensuitwisseling tussen instanties te versterken. Gezien het intrinsiek grensoverschrijdende karakter van sociale zekerheidscoördinatie en het feit dat gefragmenteerde nationale digitale oplossingen niet kunnen zorgen voor EU-brede interoperabiliteit, standaardisatie en wederzijdse erkenning van documenten, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Door het vaststellen van geharmoniseerde Europese digitale standaarden, gemeenschappelijke formats, bindende afgiftetermijnen en een interoperabel kader dat aansluit op onder meer de EDI-*wallet* en het EESSI-systeem worden belemmeringen op de interne markt voor het vrije verkeer van personen, mobiele werknemers en de grensoverschrijdende dienstverlening weggenomen, wordt het bewijzen van sociale zekerheidsrechten vereenvoudigd en worden nationale autoriteiten beter uitgerust om grensoverschrijdende fraude en misbruik effectief te bestrijden. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De verordening heeft tot doel de grensoverschrijdende procedures inzake de coördinatie van sociale zekerheidssystemen te digitaliseren, een uniform kader in te stellen voor de Europese Sociale Zekerheidspas (ESSPASS) ter vereenvoudiging van de digitale aanvraag, afgifte en grensoverschrijdende verificatie van sociale zekerheidsdocumenten, en de elektronische gegevensuitwisseling tussen instanties te versterken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat een EU-kader noodzakelijk is voor het bereiken van interoperabiliteit en wederzijdse erkenning tussen lidstaten, en het voorstel daarbij aansluit bij en voortbouwt op bestaande EU-digitale infrastructuur, zoals de EDI-*wallet*, de *Single Digital Gateway* en het OOTS[9], in plaats van een

[9] Het Once-Only Technical System (OOTS) is een EU-brede technische infrastructuur, onderdeel van de Single Digital Gateway (Verordening (EU) 2018/1724), waarmee burgers en bedrijven op eigen verzoek officiële documenten en gegevens rechtstreeks tussen overheidsinstanties in verschillende lidstaten kunnen laten uitwisselen. Zij hoeven die gegevens dan niet zelf opnieuw aan te leveren (het "once-only"-beginsel).

geheel nieuwe oplossing te creëren. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat het zich beperkt tot het vaststellen van een kader voor de aanvraag, afgifte en grensoverschrijdende verificatie van sociale zekerheidsdocumenten, die reeds op grond van de bestaande EU-coördinatieregels voor sociale zekerheid worden opgesteld, zonder in te grijpen in de nationale socialezekerheidsstelsels zelf. Het voorstel introduceert geen nieuwe verplichtingen tot melding, rapportage of documentatie voor werkgevers of zelfstandigen, en wijzigt evenmin de criteria voor het bepalen van de op een grensoverschrijdende situatie toepasselijke sociale-zekerheidswetgeving.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft volgens de Commissie zeer beperkte consequenties voor de EU-begroting. Voor de periode 2028–2034 worden de totale kosten voor de EU-begroting geraamd op circa € 1,2 miljoen per jaar (afgerond € 8,5 miljoen over de gehele MFK-periode 2028–2034). Dit bedrag bestaat uit ongeveer € 0,8 miljoen per jaar aan operationele uitgaven (totaal afgerond € 5,3 miljoen), en circa € 0,5 miljoen per jaar aan administratieve uitgaven (totaal afgerond € 3,2 miljoen). De operationele kosten zien voornamelijk op het organiseren van vergaderingen van de Digitalisering Werkgroep en het comitologiecomité, alsmede het ondersteunen van de lidstaten bij de nationale implementatie. De Commissie geeft aan dat al deze uitgaven volledig gefinancierd kunnen worden via herverdeling binnen de bestaande begrotingslijnen van de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de benodigde middelen moeten worden ingepast binnen de toekomstige financiële kaders van de EU-begroting 2028-2034 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Voor de uitvoering en het ambtelijk apparaat van de EU voorziet het financieel memorandum in de inzet van 2 FTE per jaar (1 AD-beleidsambtenaar en 1 extern personeelslid) bij DG EMPL ter ondersteuning van de onderhandelingen, het opstellen van uitvoeringshandelingen en het faciliteren van de overlegstructuren. Volgens de Commissie worden deze personele middelen opgevangen door herverdeling van reeds aanwezig personeel.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Tegenover de baten staan ook implementatiekosten: de eenmalige initiële uitrol- en integratiekosten voor nationale overheden en zorgaanbieders worden op EU-niveau geraamd op € 186 tot € 218 miljoen (verspreid over drie jaar), met een jaarlijkse structurele onderhoudskosten van € 23,2 miljoen. Aan de kostenzijde liggen de belangrijkste investerings- en aanpassingslasten in Nederland bij de nationale uitvoeringsorganisaties (zoals de SVB voor A1-verklaringen en het UWV) en zorgaanbieders/zorgverzekeraars, die hun IT-systemen en afgiftemechanismen moeten opbouwen en aansluiten op de EDI-wallet en EESSI.

Uitvoering van het voorstel vergt een aanpassing van de afgifte-infrastructuur door het leggen van koppelingen tussen bestaande systemen, mogelijk de ontwikkeling van een aanvullende applicatie, en het inrichten van een beheerorganisatie. Inbedding hiervan in het bestaande applicatie- en archieflandschap is complex en daarmee kostbaar, waardoor de eenmalige aanpassingskosten voor dergelijke organisaties naar verwachting substantieel zijn. In de eerste jaren na implementatie moet bovendien rekening worden gehouden met aanvullend onderhoud en nazorg bovenop het reguliere beheerniveau; een opslag van 10% tot 20% op de structurele beheerkosten wordt hiervoor als realistisch beschouwd, waarna na één à twee jaar een stabiel beheerniveau wordt bereikt.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. (Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e)) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Een exacte kwantificering van de financiële effecten voor Nederland blijft op dit moment evenwel onzeker, omdat belangrijke technische specificaties, gegevensmodellen en bindende afgiftetermijnen nog moeten worden vastgelegd in afgeleide EU-regelgeving (gedelegeerde en uitvoeringshandelingen). Tot slot is het belangrijk de afhankelijkheid van de technische uitrol en de adoptie van de nationale EDI-wallet te benoemen.
Het kabinet vraagt daarom aandacht in de onderhandelingen voor de financiële en personele gevolgen van nieuwe koppelingen, aanpassingen aan nationale portalen, EDI-wallet functionaliteiten, verificatievoorzieningen en beheer. Nieuwe verplichtingen moeten vergezeld gaan van realistische termijnen en een helder beeld van de benodigde middelen.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger
Het voorstel digitaliseert bestaande, veelal nog papiergebaseerde procedures voor grensoverschrijdende sociale zekerheid, waaronder de afgifte en verificatie van het draagbaar document A1 en de Europese zorgverzekeringskaart (EHIC). Het introduceert geen nieuwe aangifte-, rapportage- of documentatieverplichtingen voor werkgevers of zelfstandigen. De verwachting is dat het voorstel per saldo leidt tot een netto reductie van de regeldruk voor het Nederlandse bedrijfsleven en burgers. Belangrijke onderdelen van de verordening zijn echter nog in beweging, omdat technische specificaties, gegevensmodellen en bindende afgiftetermijnen nog moeten worden vastgelegd in afgeleide EU-regelgeving (gedelegeerde en uitvoeringshandelingen). Daarnaast is het behalen van de beoogde regeldrukvoordelen sterk afhankelijk van een tijdige, succesvolle technische uitrol en brede adoptie van de nationale EDI-wallet, in Nederland en in de overige EU-lidstaten.

Voor het Nederlandse bedrijfsleven geldt dat Nederland een sterk grensoverschrijdend georiënteerde economie kent, waarin werkgevers en zelfstandigen in sectoren als de bouw, transport, zorg en zakelijke dienstverlening intensief gebruikmaken van A1-verklaringen. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) geeft jaarlijks ruim 90.000 A1-verklaringen af (ca. 1,7% van het EU-totaal van 5,25 miljoen) en Nederland ontvangt jaarlijks circa 193.000 inkomende A1-

verklaringen voor gedetacheerde werknemers uit andere lidstaten (ca. 6,5% van het EU-totaal). Momenteel verloopt de aanvraag van een A1-verklaring bij de SVB weliswaar al via een digitaal portaal, maar dit resulteert veelal in statische PDF-documenten of papieren verklaringen waarvan de controle op de werkvloer in het buitenland handmatig en tijdrovend is.
Het ESSPASS-kader verbetert deze procedure ingrijpend: de A1-verklaring en EHIC worden voortaan verstrekt als gestandaardiseerde, digitaal verifieerbare attributen in de EDI-wallet (of via een fysiek document). Hierdoor daalt volgens onderzoek van de Europese Commissie de verificatietijd van 5 tot 16 minuten voor het A1-document en van 2 tot 5 minuten voor de EHIC naar slechts enkele seconden voor beide documenten. Bij beveiligde fysieke documenten met digitale kenmerken bedraagt de verificatietijd circa één minuut. Volgens het *impact assessment* van de Commissie levert snellere verificatie van de A1-verklaring het Europese bedrijfsleven over twaalf jaar een geschatte administratieve kostenbesparing op van €21 tot €64 miljoen. Daarnaast verhogen de geharmoniseerde informatie-eisen voor A1-aanvragen, de toepassing van het *once-only*-beginsel en de beoogde technische koppeling met IMI, de verwerkingssnelheid en zorgen zij ervoor dat de rapportagelasten voor werkgevers worden verminderd. Daarbij wordt wel aangetekend dat de kostenbesparing afhankelijk is van de huidige nationale systemen, en niet één op één toepasbaar is op de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Desondanks zal het voorstel ook in Nederland zeker een positieve bijdrage leveren aan het versnellen de procedure van aanvragen en afgifte van het A1-document en de EHIC.

Voor Nederlandse burgers (zoals grensarbeiders, gedetacheerden, vakantiegangers en reizigers) betekent het voorstel direct gebruiksgemak via de EDI-*wallet,* waarbij zij volledige digitale zelfbeschikking behouden over welke specifieke persoonsgegevens zij met een verificateur delen (selectieve openbaarmaking en dataminimalisatie). Om vertragingen bij de afgifte tegen te gaan, voegt het voorstel bindende afgiftetermijnen in voor overheidsinstanties (artikel 8). Voor de EHIC geldt een expliciete wettelijke maximale afgiftetermijn van 24 uur na het indienen van een volledige aanvraag. Op basis van het voorstel wordt een goedgekeurde EHIC zelfs binnen 2 tot 3 minuten beschikbaar in de EDI-*wallet* op de *smartphone* van de burger, tegenover een wachttijd bij fysieke post die in sommige lidstaten momenteel oploopt tot meer dan 11 dagen. Dit is van groot praktisch belang, omdat burgers de EHIC vaak pas aanvragen bij een onvoorziene medische noodzaak tijdens een tijdelijk verblijf in het buitenland. Directe digitale beschikbaarheid voorkomt dat patiënten in het buitenland zonder bewijs van dekking komen te zitten, hoge medische kosten ter plekke moeten voorschieten (in de nulmeting EU-breed € 54 tot € 58 miljoen) of afhankelijk zijn van vertraagde noodprocedures zoals een Voorlopig Vervangend Bewijs. Tegelijkertijd borgt het recht op een gratis, beveiligd fysiek document dat niemand digitaal wordt uitgesloten. Voor burgers en bedrijven zijn de directe kosten minimaal tot verwaarloosbaar; eventuele beperkte uitgaven hangen uitsluitend samen met het reguliere bezit van een smartphone voor het gebruik van de EDI-wallet. De kosten voor zorgverleners (huisartsen en ziekenhuizen) zullen naar verwachting toenemen, omdat zij met de nieuwe digitale werkwijze aan de slag moeten en de elektronische beveiligingskenmerken moeten kunnen uitlezen en verifiëren. Dit heeft ook gevolgen voor hun werkprocessen. Op dit moment is nog lastig in te schatten hoe hoog de daadwerkelijke kosten zullen zijn.

Ten slotte zijn er overige effecten. Voor toezichthouders worden de besparingen over twaalf jaar geraamd op € 24 tot € 72 miljoen, en voor zorgaanbieders bij de verificatie van de EHIC op € 23 tot € 69 miljoen.
Bovenop de directe tijdwinst wordt door realtime digitale verificatie van ondertekeningen een aanzienlijke reductie van fraude en fouten verwacht, met over twaalf jaar besparingen van maximaal € 157 miljoen voor het A1-document en € 120 miljoen voor de EHIC. De gedeeltelijke uitfasering van plastic zorgpassen levert bovendien een milieubesparing op van maximaal 1.482 ton plastic, goed voor maximaal € 161 miljoen aan materiaalbesparingen op EU-niveau.

Reactie kabinet op advies ATR
Het Adviescollege toetsing regeldruk kwam tot de volgende adviespunten ten aanzien van het BNC-fiche:

1. ATR adviseert uiteen te zetten hoe de verplichtingen uit het voorstel zich verhouden tot de huidige praktijksituatie in Nederland waarbij een deel van de processen al volledig digitaal verlopen, gegevens digitaal worden uitgewisseld en stappen zijn gezet via het ESSPASS-pilotproject.
2. ATR adviseert een kwantitatieve duiding op te nemen in het fiche van a) de regeldrukbesparingen en b) de kosten voor Nederlandse partijen die volgen uit het voorstel en daarbij zo nodig gebruik te maken van bandbreedtes.
3. Gelet op de potentiële regeldruk (waarvan de omvang niet precies is aan te geven) dienen de technische systemen gereed te zijn, voordat de ESSPASS kan worden gebruikt.

Het kabinet deelt de conclusie van het ATR dat hoewel de informatie over de regeldrukkosten nog niet volledig is, er sprake is van een voorstel met naar verwachting substantiële effecten, waarvan de omvang niet precies is aan te geven. Ook deelt het kabinet de conclusie van het ATR dat de uiteindelijke kosten en besparingen afhankelijk zijn van de verdere uitwerking in gedelegeerde handelingen. Uitvoeringsorganisaties zijn breed betrokken geweest bij de totstandkoming van de Nederlandse inzet in dit fiche. Het kabinet blijft bij de onderhandelingen en bij de verdere uitwerking van de voorstellen aandacht houden voor de regeldrukeffecten. Als de uitwerking van technische functionaliteiten van de ESSPASS zich in een verder stadium bevindt, kunnen de uiteindelijke kosten en besparingen beter gekwantificeerd worden.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten
De Commissie stelt dat het voorstel de Europese concurrentiekracht versterkt en nauw aansluit bij de rapporten van Draghi en Letta door belemmeringen voor bedrijven weg te nemen. Het voorstel moet bedrijven in staat stellen om sneller grensoverschrijdend talent aan te trekken en in te zetten, wat de productiviteit en concurrentiepositie bevordert. Bovendien versterkt het voorstel de digitale transformatie en economische weerbaarheid van de EU.

6. Implicaties juridisch

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

Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten. Het voorstel werkt beleidsmatig en juridisch door voor de rijksoverheid en nationale uitvoerings- en toezichthoudende instanties.
Het voorstel heeft geen directe gevolgen voor medeoverheden (gemeenten en provincies), aangezien de afgifte van de betreffende documenten in Nederland een uitsluitend centrale overheidstaak betreft.

Het voorstel leidt tot een wijziging van de bevoegdheden, verantwoordelijkheden en taken van de rijksoverheid en bevoegde uitvoeringsinstanties. Bevoegde instanties die sociale zekerheidsdocumenten afgeven — zoals de Sociale Verzekeringsbank (SVB) voor het A1-document en zorgverzekeraars of het CAK voor de Europese zorgverzekeringskaart (EHIC) — worden verplicht deze documenten standaard in een digitaal formaat te verstrekken dat geschikt is voor opslag en beheer in de EDI-wallet van de burger. Zowel uitgevende als verifiërende instanties (zoals zorgaanbieders) moeten worden uitgerust met de nodige technische middelen en verifieer-applicaties om de authenticiteit, integriteit en geldigheid van deze documenten realtime te controleren. Daarnaast moeten uitgevende instanties op verzoek van de burger of werkgever een beveiligd fysiek document (voorzien van digitale beveiligingskenmerken) verstrekken. Het voorstel introduceert tevens bindende afgiftetermijnen voor nationale instanties. Er is hierbij geen sprake van de toepassing van de *lex silencio positivo* (fictieve vergunning of afgifte van rechtswege bij termijnoverschrijding).

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

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie tot het vaststellen van zowel gedelegeerde handelingen als uitvoeringshandelingen. Omdat het voorstel een aanzienlijk aantal Gedelegeerde en uitvoeringshandelingen bevat, worden deze overeenkomstig de richtsnoeren geclusterd beoordeeld.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen op grond van artikel 5, lid 2, en artikel 11, lid 3 (in combinatie met artikel 16).

Ingevolge artikel 5, lid 1 is Hoofdstuk I, Europese socialezekerheidspas van toepassing op het draagbare document A1, de EHIC en op andere socialezekerheidsdocumenten, met uitzondering van die welke zijn vermeld in de overeenkomstig lid 2 vastgestelde gedelegeerde handelingen. Artikel 5, lid 2 betreft de bevoegdheid om op basis van een beoordeling een lijst van overige sociale zekerheidsdocumenten (naast het A1-document en de EHIC) vast te stellen waarvoor het ESSPASS-kader niet van toepassing is. Het toekennen van deze bevoegdheid is naar de mening van het kabinet niet mogelijk voor zover het artikel 5, lid 2 betreft, omdat het bepalen van de reikwijdte van de verordening en de uitzonderingen daarop essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Besluiten over welke sociale zekerheidsdocumenten wel of niet onder het verplichte digitale ESSPASS-kader vallen, raken rechtstreeks aan de materiële werkingssfeer en

aan de rechten en plichten van burgers en bedrijven. Dergelijke principiële keuzes vormen essentiële onderdelen die door de Uniewetgever zelf in de basishandeling dienen te worden verankerd. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet niet mogelijk.

Het kabinet vraagt daarom dat reeds in de huidige onderhandelingen over de verordening duidelijkheid wordt verschaft over welke andere digitale sociale-zekerheidsdocumenten binnen het ESSPASS-kader komen te vallen, in plaats van dit via een latere gedelegeerde handeling (art. 5, lid 2) te laten bepalen. In het huidige voorstel is het onduidelijk wat de verhouding tussen digitale en fysieke verzekeringsbewijzen is en welk juridisch kader waarvoor geldt. De gedelegeerde handeling die uiterlijk na achttien maanden kan worden vastgesteld, bepaalt welke documenten worden uitgezonderd. Voor de nationale uitvoering is het noodzakelijk dat deze afbakening ruim vóór de toepassingsdatum van drie jaar bekend is, zodat uitvoeringsorganisaties gericht kunnen ontwikkelen en testen. Het kabinet zet daarom in op een positieve lijst van documenten waaruit blijkt welke sociale zekerheidsdocumenten onder deze verordening vallen.

Artikel 11, lid 3 betreft de bevoegdheid om Bijlage I bij de verordening aan te passen inzake de maximale termijnen voor gegevensuitwisseling tussen instanties via het EESSI-systeem. Het toekennen van deze bevoegdheid is wel mogelijk, omdat het niet-essentiële onderdelen van de basishandeling betreft: het gaat om technische termijnen in een bijlage, niet om de personele, materiële of temporele reikwijdte van de verordening, en er is geen sprake van inmenging in grondrechten of een belangrijke politieke afweging. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wel wenselijk, omdat op deze manier gewaarborgd wordt dat de maximale doorlooptijden voor gegevensuitwisseling tussen sociale-zekerheidsinstanties tijdig kunnen worden bijgesteld aan technologische ontwikkelingen en praktijkervaringen met het EESSI-systeem, zonder dat daarvoor telkens de gewone wetgevingsprocedure hoeft te worden doorlopen. Het kabinet is kritisch op de huidige Bijlage 1 omdat de opgenomen deadlines niet altijd haalbaar zijn. Daarom zet het kabinet in om een aanpassing te doen dat deze deadlines in 80% van de gevallen behaald moet worden in plaats van in alle gevallen. Deze 80% sluit ook aan op eerdere afspraken die gemaakt zijn in de Technische Commissie. Een gedelegeerde handeling ligt hier voor de hand omdat het gaat om een wijziging van een bijlage bij de basishandeling zelf (dus aanvulling/wijziging van de wetgevingshandeling), en niet om de eenvormige uitvoering van een in de verordening reeds vastgelegde verplichting. Bovendien betreft het een maatregel van algemene strekking en niet een maatregel gericht tegen een individuele lidstaat, waarmee ook aan de juridische voorwaarde voor delegatie is voldaan.

Het voorstel bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen op grond van artikel 7, lid 11; artikel 8, lid 2 en 3; artikel 10, lid 1 en 2; artikel 11, lid 5; artikel 12, lid 2; en artikel 14, lid 2 (telkens in combinatie met het comitologiecomité in artikel 17, lid 2). Dit betreft de bevoegdheid om de volgende zaken vast te leggen: functionele, operationele en technische specificaties van ESSPASS, bindende afgiftetermijnen voor sociale zekerheidsdocumenten, geharmoniseerde informatie-eisen voor A1-aanvragen en IMI-interoperabiliteit, verdere technische specificaties van het EESSI-systeem, procedures voor

gegevensuitwisseling buiten EESSI voor fraudebestrijding, en het format van verplichte kwartaalrapportages. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet wel op zijn plaats, omdat het besluiten van algemene strekking betreft op het terrein van de sociale zekerheid en de bescherming van de rechten van personen (conform artikel 2, lid 2, sub b, onder iii, van Verordening (EU) nr. 182/2011), waardoor lidstaten via het comitologiecomité een stemhebbende rol behouden.
Het toekennen van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie is in beginsel mogelijk voor zover deze uitsluitend dienen om uniforme voorwaarden voor de uitvoering van de verordening vast te stellen. Daarbij is niet alleen van belang dat geen essentiële onderdelen van de basishandeling worden geregeld. Een uitvoeringshandeling mag de basishandeling ook niet aanvullen of wijzigen, ook niet ten aanzien van niet-essentiële onderdelen. Het kabinet heeft daarom vragen of alle voorgestelde uitvoeringsbevoegdheden voldoende zijn afgebakend en of bepaalde keuzes niet reeds in de verordening zelf moeten worden vastgelegd. Het kabinet ziet met name risico's bij de uitvoeringsbevoegdheden ten aanzien van de technische en functionele specificaties in artikel 7, de afgiftetermijnen in artikel 8, de informatievereisten voor de A1 in artikel 10 en de gegevensuitwisseling buiten EESSI in artikel 12. Deze bepalingen kunnen keuzes omvatten die verder gaan dan uitsluitend technische of uniforme uitvoering en mogelijk aanzienlijke gevolgen hebben voor burgers, werkgevers en uitvoeringsorganisaties. Het kabinet zal deze bevoegdheden daarom met extra aandacht beoordelen en zet erop in om belangrijke inhoudelijke kaders en keuzes zoveel mogelijk reeds in de verordening zelf vast te leggen. Voor zover nadere invulling via uitvoeringshandelingen noodzakelijk blijft, hebben de lidstaten via de onderzoeksprocedure in het comitologiecomité een formele stem bij de vaststelling daarvan.

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

Artikel 5 schetst de voorgestelde inwerkingtreding. Uiterlijk achttien maanden na inwerkingtreding kan de Commissie via een gedelegeerde handeling een lijst vaststellen van andere socialezekerheidsdocumenten waarop hoofdstuk I niet van toepassing zal zijn. Voor de overige documenten geldt hoofdstuk I in beginsel vanaf drie jaar na inwerkingtreding. Daarmee is het voor de uitvoering van groot belang dat tijdig duidelijk wordt welke documenten wel en niet onder het ESSPASS-kader komen te vallen.

Voor het digitaliseren van de A1 geldt dat hoofdstuk I twaalf maanden na inwerkingtreding van de verordening van toepassing wordt. Nederlandse uitvoeringsorganisaties hebben aangegeven dat deze termijn zeer krap is. Binnen deze periode moeten niet alleen de benodigde technische voorzieningen worden gerealiseerd, maar moeten ook nationale systemen worden aangepast, gekoppeld en getest. Indien relatief snel overeenstemming wordt bereikt over de verordening, resteert bovendien weinig tijd om vóór de start van deze termijn voorbereidende werkzaamheden af te ronden.

Voor de digitale *European Health Insurance Card* (EHIC) geldt een termijn van drie jaar. Ook deze termijn acht het kabinet ambitieus. Het gaat niet alleen om techniek, maar ook om het uitwerken van de relevante *Business Use Cases* (BUC's), richtsnoeren, technische specificaties en processen voor uitgifte en verificatie. Daarnaast moeten verifiërende partijen, waaronder zorgaanbieders, in staat zijn de digitale kenmerken van de EHIC te controleren.
Een groot deel van deze partijen is momenteel nog helemaal niet aangesloten op de gebruikelijke sociale-zekerheidssystemen. Dit maakt de invoering organisatorisch en technisch complex. Het kabinet ziet daarnaast risico's bij de verplichting dat nieuw afgegeven digitale EHIC's vanaf drie jaar na inwerkingtreding aan de nieuwe eisen voldoen en reeds in omloop zijnde, nog geldige EHIC's uiterlijk binnen vijf jaar na inwerkingtreding worden vervangen. Met verschillende zorgverzekeraars, kaartprocessen en grote aantallen kaarten in omloop kan dit een aanzienlijke logistieke opgave worden. Zorgverleners geven aan dat het essentieel is dat zij snel en betrouwbaar kunnen vaststellen of een EHIC geldig is, zodat zij voldoende zekerheid hebben over de vergoeding van de verleende zorg.

Een breder aandachtspunt is dat de termijnen rechtstreeks zijn gekoppeld aan de inwerkingtreding van de verordening, terwijl essentiële functionele, operationele en technische randvoorwaarden nog via uitvoeringshandelingen worden vastgesteld. Deze uitvoeringshandelingen bepalen onder meer hoe digitale documenten worden uitgegeven en geverifieerd en hoe zij binnen de EDI-*wallet* functioneren. Het kabinet ziet het risico dat een belangrijk deel van de implementatietijd verstrijkt voordat de technische specificaties definitief zijn. Het kabinet zet daarom in op een koppeling van relevante implementatietermijnen die geheel of gedeeltelijk kunnen aanvangen vanaf de vaststelling of inwerkingtreding van de bijbehorende uitvoeringshandelingen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
In artikel 18 van het verordeningsvoorstel is een evaluatiebepaling opgenomen. De Europese Commissie dient uiterlijk zeven jaar na de datum van inwerkingtreding van de verordening de uitvoering en doeltreffendheid ervan te evalueren. Hierbij zal specifiek worden beoordeeld of de doelstellingen van de verordening zijn bereikt en of de bepalingen relevant, doeltreffend, efficiënt, samenhangend en proportioneel blijven. De Commissie dient de bevindingen van deze evaluatie in een openbaar rapport voor te leggen aan het Europees Parlement en de Raad. In het Commissievoorstel is geen horizonbepaling opgenomen; de verordening geldt voor onbepaalde tijd. Het kabinet vindt evaluatiebepaling wenselijk om te bezien in hoeverre de doelen zoals het verlagen van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven, en het doeltreffend bestrijden van grensoverschrijdende fraudedaadwerkelijk behaald worden.

e) Constitutionele toets
Het voorstel respecteert de relevante grondrechten uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ('het Handvest'), het EVRM en de Grondwet.

Het gebruik van de EDI-*wallet* is voor burgers en werkgevers op vrijwillige basis. Voor wie geen digitale wallet wenst of kan gebruiken, blijft een kosteloos, beveiligd fysiek document

gegarandeerd. Het voorstel faciliteert de uitoefening van het recht op vrij verkeer van personen (artikel 45 Handvest) door de afgifte en verificatie van sociale zekerheidsdocumenten te digitaliseren.

De hiermee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens vormt een beperking van de rechten op eerbiediging van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens (artikelen 7 en 8 Handvest, artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet). Deze beperking is bij Uniewetgeving voorzien, noodzakelijk en proportioneel om socialezekerheidsrechten grensoverschrijdend te waarborgen en fraude te bestrijden. Het voorstel bevat hiertoe robuuste waarborgen conform de AVG, zoals verplichte dataminimalisatie, digitale zelfbeschikking (*selective disclosure*) en het verbod voor verificateurs om gegevens na de controle op te slaan. Het kabinet ziet derhalve voldoende waarborgen voor de bescherming van de grondrechten.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het voorstel kan aanzienlijke gevolgen hebben voor de uitvoeringsorganisaties, zorgaanbieders en zorgverleners. Naast de technische ontwikkeling en aanpassing van systemen voor de online aanvraag, digitale uitgifte en verificatie van sociale zekerheidsdocumenten, moeten bestaande werkprocessen worden aangepast en gekoppeld aan onder meer de EDI-*wallet*, EESSI en mogelijk IMI. Daarbij blijven fysieke documenten op verzoek beschikbaar, waardoor gedurende langere tijd digitale en fysieke processen naast elkaar moeten worden ondersteund.

Ook structureel kan er sprake zijn van taakverzwaring. De introductie van bindende afgiftetermijnen en termijnen voor gegevensuitwisseling via EESSI kan extra druk leggen op de capaciteit. Daarnaast kunnen geharmoniseerde informatievereisten, nieuwe verificatie- en intrekkingsprocessen, aanvullende gegevensuitwisseling voor controle en fraudebestrijding en rapportageverplichtingen leiden tot nieuwe uitvoerende taken.

Voor de uitvoerbaarheid is daarom van belang dat technische specificaties en uitvoeringshandelingen tijdig beschikbaar zijn. Tevens is het van belang dat er zo veel mogelijk wordt aangesloten op bestaande en voorziene EU-voorzieningen. Naast de al genoemde *wallets* kan gedacht worden aan het SDG-register voor uitvoeringsorganisaties voor de invulling van de lijst van verstrekkers van digitale documenten. Daarnaast moet er voldoende implementatie- en testtijd worden geboden en rekening worden gehouden met afhankelijkheden van andere lidstaten en Europese systemen. Ook moet worden bezien of de voorgestelde termijnen haalbaar zijn en of aanvullende financiële en ICT-capaciteit structureel nodig zijn. Voorkomen moet worden dat juridische verplichtingen al van toepassing worden voordat de benodigde Europese en nationale infrastructuur operationeel en voldoende getest is. Hergebruik van EU en Nationale systemen kan de implementatie vergemakkelijken maar voorkomen moet worden dat (door bijvoorbeeld uitloop van de realisatie van deze voorzieningen) opeenstapeling van aanpassingen moet plaatsvinden zonder dat deze voldoende hun werking hebben aangetoond.

b) Handhaafbaarheid

Het voorstel beoogt de handhaafbaarheid van de sociale-zekerheidscoördinatie te versterken. Daarbij moet onder meer kunnen worden gecontroleerd of een document door een bevoegde instantie is afgegeven, niet is gewijzigd en niet is verlopen of ingetrokken. Dit kan controles vergemakkelijken en het gebruik van vervalste of ingetrokken documenten tegengaan.

Daarnaast creëert artikel 12 een expliciete grondslag voor elektronische gegevensuitwisseling buiten EESSI wanneer dit noodzakelijk is voor de controle op de correcte toepassing en handhaving van de coördinatieverordening en de toepassingsverordening . Dit kan onder meer worden ingezet voor het signaleren van gewijzigde omstandigheden, onjuistheden, inconsistenties, fraude en fouten. Daarmee kunnen bevoegde instanties in beginsel sneller informatie tussen lidstaten vergelijken en controleren.

Tegelijkertijd is de praktische handhaafbaarheid op onderdelen nog onvoldoende uitgewerkt. Zo moeten de precieze verificatieprocedures, gegevenscategorieën, toegangsmogelijkheden, beveiliging en verantwoordelijkheidsverdeling grotendeels nog worden vastgesteld in uitvoeringshandelingen. Het voorstel introduceert bovendien geen afzonderlijk algemeen sanctiestelsel voor niet-naleving, maar bouwt vooral voort op de bestaande handhavingsbevoegdheden binnen de sociale-zekerheidscoördinatie en het nationale recht. Voor een goede beoordeling van de handhaafbaarheid is daarom nadere duidelijkheid nodig.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Er zijn geen verwachte implicaties voor ontwikkelingslanden, anders dan implicaties voor derde landen in het algemeen.