

Vergaderjaar 2024–2025

**36 640 (R2201)**

## **Wijziging van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers voor de vaststelling en afgifte van een Europees noodreisdocument**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

Dit wetsvoorstel strekt tot gedeeltelijke implementatie van Richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad van de Europese Unie van 18 juni 2019 tot vaststelling van een EU-noodreisdocument en tot intrekking van Besluit 96/409/GBVB (PbEU 2019, L 163) (hierna: EU-noodreisdocumentrichtlijn). De EU-noodreisdocumentrichtlijn wordt ook geïmplementeerd door een wijziging van de Regeling op de consulaire tarieven. Uiterlijk op 8 december 2024 moet deze richtlijn in nationaal recht zijn omgezet. Vanaf 8 december 2025 moeten de bepalingen worden toegepast. In de bijlage bij deze toelichting is voor de omzetting van de richtlijn een transponeringstabel opgenomen.

De EU-noodreisdocumentrichtlijn trekt Besluit 96/409/GBVB in en stelt aanvullende voorschriften vast die in voorkomend geval moeten worden toegepast naast de voorschriften van Richtlijn (EU) 2015/637 (hierna: consulaire beschermingsrichtlijn). Op grond van de artikelen 20, tweede lid, onder c, en 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en de daarop gebaseerde consulaire beschermingsrichtlijn, moeten EU-lidstaten garanderen dat – buiten de EU – consulaire bescherming wordt geboden aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers<sup>1</sup> onder dezelfde voorwaarden als aan eigen onderdanen. In Nederland is aan de consulaire beschermingsrichtlijn uitvoering gegeven met de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers (hierna: RcbEU). De meest voorkomende vorm van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers is de afgifte van EU-noodreisdocumenten. Met de inwerkingtreding van de EU-noodreisdocumentrichtlijn kunnen niet-vertegenwoordigde EU-burgers hun recht op deze vorm van consulaire bescherming gemakkelijker en doeltreffender uitoefenen. Daarnaast wordt met de

<sup>1</sup> Als de lidstaat waarvan de betrokken EU-burger de nationaliteit draagt niet vertegenwoordigd is in het desbetreffende derde land (buiten de EU), wordt deze EU-burger aangemerkt als een «niet-vertegenwoordigde EU-burger».

EU-noodreisdocumentrichtlijn gestreefd naar samenhang tussen enerzijds de specifieke voorwaarden en procedures tot het afgeven van EU-noodreisdocumenten en anderzijds de algemene regels over coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen, zoals die zijn vastgesteld in de consulaire beschermingsrichtlijn. De rechten die niet-vertegenwoordigde EU-burgers aan de EU-noodreisdocumentrichtlijn ontleen, worden met dit wetsvoorstel in de Nederlandse wet geborgd.

## **2. Hoofdpijnen van dit voorstel**

### *2.1 Algemeen*

Zoals opgemerkt is de meest voorkomende vorm van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers de afgifte van EU-noodreisdocumenten. Aangezien het verlies van een paspoort of een reisdocument in een land buiten de EU tot aanzienlijke problemen kan leiden voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers, is een specifieke richtlijn over de afgifte van EU-noodreisdocumenten vastgesteld die niet-vertegenwoordigde EU-burgers meer waarborgen biedt dan de al bestaande richtlijn over consulaire bescherming. Deze waarborgen zien op een vereenvoudigde procedure voor de afgifte van de EU-noodreisdocumenten en op het recht van de niet-vertegenwoordigde EU-burger om in bepaalde situaties en binnen een bepaalde termijn een EU-noodreisdocument te verkrijgen.

Vóór de inwerkingtreding van de EU-noodreisdocumentrichtlijn konden niet-vertegenwoordigde EU-burgers ook een EU-noodreisdocument verkrijgen bij Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen. Er was echter geen verplichte procedure voor de afgifte hiervan voorgeschreven. In Nederland geldt namelijk geen algemeen wettelijk recht op consulaire bescherming. Daarom is het aan de beoordeling van de Minister van Buitenlandse Zaken (hierna: Minister) om in een concreet geval te bepalen in welke vorm en in welke mate consulaire bescherming wordt geboden. Bij die beoordeling moet de Minister altijd de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen, zoals het gelijkheidsbeginsel. Daarnaast is de Minister bij het maken van die beoordeling gebonden aan eventuele wettelijke bepalingen die gelden voor een specifiek aspect van consulaire bescherming.

Voor de consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers werd het Europeesrechtelijke kader lange tijd gevormd door de artikelen 20, tweede lid, onder c, en 23 van het VWEU<sup>2</sup>. Op grond daarvan hebben EU-burgers het recht op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van andere lidstaten op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Sinds 1996 is dit recht voor wat betreft de afgifte van Europese noodreisdocumenten nader uitgewerkt in Besluit 96/409/GBVB<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd het Europeesrechtelijke kader gevormd door de artikelen 17 en 20 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

<sup>3</sup> Besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 25 juni 1996 betreffende de opstelling van een noodreisdocument (PbEU 1996, L 168).

De voorwaarden voor de afgifte van nationale noodreisdocumenten zijn voor Nederlanders wettelijk geregeld in artikel 16 van de Paspoortwet en de daarop gebaseerde regelgeving zoals de artikelen 2.10 en 2.11 van het Paspoortbesluit. Voor de afgifte van EU-noodreisdocumenten geldt op grond van de eerdergenoemde verdragsbepalingen dus dat EU-burgers in derde landen een EU-noodreisdocument verkrijgen in dezelfde omstandigheden en binnen dezelfde termijn als Nederlanders daar een noodreisdocument verkrijgen.

Met de vaststelling van de consulaire beschermingsrichtlijn zijn samenwerkings- en coördinatiemaatregelen vastgesteld die nodig waren om de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers verder te vergemakkelijken. Ter uitvoering van deze richtlijn zijn in de RcbEU niet alleen samenwerkings- en coördinatiemaatregelen vastgelegd, maar is ook de aanspraak op gelijke behandeling vastgelegd wanneer een niet-vertegenwoordigde EU-burger een verzoek om consulaire bescherming doet in een derde land. Deze aanspraak is opgenomen in de «schakelbepaling» van artikel 2 van de RcbEU en geldt sinds de vaststelling van de RcbEU op 1 mei 2018 als het wettelijk kader voor de afgifte van EU-noodreisdocumenten aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen.

Met de vaststelling van de EU-noodreisdocumentrichtlijn is voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers een specifiek wettelijk recht op EU-noodreisdocumenten gecreëerd als aan een aantal voorwaarden is voldaan. Met dit wetsvoorstel worden dit recht en deze voorwaarden opgenomen in hoofdstuk 3 van de RcbEU. Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is het voor de afgifte van EU-noodreisdocumenten daarom voor diplomatieke vertegenwoordigingen niet meer nodig om de «schakelbepaling» van artikel 2 van de RcbEU toe te passen, maar geldt het specifieke wettelijke kader van hoofdstuk 3 van de RcbEU<sup>4</sup>. Voor de overige vormen van consulaire bescherming<sup>5</sup> blijft de «schakelbepaling» van artikel 2 van de RcbEU gelden als het wettelijk kader.

## *2.2 EU-noodreisdocumentrichtlijn*

### *2.2.1 Situaties waarin een EU-noodreisdocument wordt afgegeven*

Een niet-vertegenwoordigde EU-burger heeft in een derde land recht op de afgifte van een EU-noodreisdocument in de situatie waarin de lidstaat waarvan die EU-burger de nationaliteit draagt niet vertegenwoordigd is in dat land of de vertegenwoordiging van die lidstaat niet in staat is om een EU-noodreisdocument af te geven (waardoor die EU-burger dus wordt aangemerkt als «niet-vertegenwoordigd») en het paspoort of reisdocument van die EU-burger verloren, gestolen of vernietigd is, of om een andere reden niet binnen een redelijke termijn kan worden verkregen. Bij deze laatste categorie geeft de EU-noodreisdocumentrichtlijn de (niet-limitatief bedoelde) voorbeelden van een pasgeborene die tijdens de reis van de EU-burger is geboren en de situatie waarin de documenten van de EU-burger zijn verlopen en niet gemakkelijk door de lidstaat van nationaliteit kunnen worden vervangen.

---

<sup>4</sup> Waarbij wordt opgemerkt dat de artikelen 3, 4 en 5 uit hoofdstuk 2 van de RcbEU tot dit wettelijk kader worden gerekend op grond van voorgesteld artikel 5a van de RcbEU (zie ook de artikelsgewijze toelichting van dat artikel).

<sup>5</sup> Zie de begripsomschrijving van «consulaire bescherming» in artikel 1 van de RcbEU en de overige vormen van consulaire bescherming in artikel 9, onderdeel f, van de consulaire beschermingsrichtlijn.

## 2.2.2 De aanvraagprocedure voor een EU-noodreisdocument

Als een diplomatieke vertegenwoordiging een aanvraag tot het afgeven van een EU-noodreisdocument ontvangt, moet die vertegenwoordiging de aanvraag behandelen volgens de procedure die is voorgeschreven in artikel 4 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn. Op grond van die procedure moet de post zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee werkdagen, de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde EU-burger raadplegen met het oog op de verificatie van de nationaliteit van de aanvrager. De lidstaat van nationaliteit dient zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen drie werkdagen, te bevestigen of de aanvrager zijn onderdaan is. Na deze bevestiging verstrekt de vertegenwoordiging de aanvrager zo spoedig mogelijk, en uiterlijk twee werkdagen na ontvangst van de bevestiging, een EU-noodreisdocument. In een interne instructie van de Minister worden deze termijnen vastgelegd. Voor de aanvrager is van belang dat het EU-noodreisdocument volgens deze procedure zo spoedig mogelijk wordt verstrekt, in de regel niet later dan zeven werkdagen na ontvangst van de aanvraag. In dit wetsvoorstel wordt deze afgiftetermijn wettelijk geborgd. De afwijkingsmogelijkheid die de EU-noodreisdocumentrichtlijn biedt ten aanzien van de termijnen in de aanvraagprocedure wordt met dit wetsvoorstel ook in de RcbEU verankerd. Daarbij wordt opgemerkt dat EU-noodreisdocumenten momenteel al worden verstrekt binnen zeven werkdagen na ontvangst van de aanvraag. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat van deze afwijkingsmogelijkheid slechts sporadisch gebruik gemaakt hoeft te worden en enkel in goed gemotiveerde gevallen, bijvoorbeeld wanneer de lidstaat van nationaliteit niet binnen de in de richtlijn voorgeschreven termijn van drie werkdagen kan antwoorden op het verzoek om verificatie van de nationaliteit van de aanvrager<sup>6</sup>. In dergelijke gevallen stelt de Minister de aanvrager hiervan in kennis. Voor de aanvraagprocedure worden legeskosten in rekening gebracht bij de aanvrager. Zie voor een toelichting hierop paragraaf 3.2 in deze toelichting.

Na afgifte van het EU-noodreisdocument heeft het document een beperkte territoriale en tijdelijke geldigheid. Het document is bedoeld voor een enkele reis, dus dient het document zo lang geldig te zijn als nodig is om die reis te maken. Gelet op de vele reismogelijkheden zal het document in de regel niet langer dan vijftien dagen geldig hoeven te zijn, maar in uitzonderlijke omstandigheden kan van deze termijn worden afgeweken. De territoriale geldigheid ziet normaliter op een reis naar de lidstaat van verblijf van de niet-vertegenwoordigde EU-burger, maar kan in uitzonderlijke gevallen ook op een andere bestemming zien.

Om veiligheidsredenen is het de bedoeling dat de houders van een EU-noodreisdocument het document retourneren zodra zij op hun bestemming zijn aangekomen, bijvoorbeeld bij de grenswachters of bij de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de afgifte van paspoorten. Nederlandse houders van een EU-noodreisdocument retourneren dit document dus bij een grenswacht van de Marechaussee of bij de gemeente waar diegene staat ingeschreven. Op het aanvraagformulier van een EU-noodreisdocument staat informatie over de verplichting om het EU-noodreisdocument bij aankomst op de eindbestemming te retourneren. Ook zal deze verplichting worden medegedeeld door de vertegenwoordiging bij de afgifte van het EU-noodreisdocument.

---

<sup>6</sup> Zie artikel 4, derde lid, tweede zin, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

### 2.2.3 Facultatieve afgifte van EU-noodreisdocumenten

De EU-noodreisdocumentrichtlijn stelt de afgifte van EU-noodreisdocumenten aan een niet-vertegenwoordigde EU-burger verplicht wanneer het paspoort of reisdocument van die EU-burger in een derde land verloren, gestolen of vernietigd is, of om een andere reden niet binnen een redelijke termijn kan worden verkregen. Daarnaast biedt de EU-noodreisdocumentrichtlijn de mogelijkheid om aan andere categorieën aanvragers een EU-noodreisdocument af te geven<sup>7</sup>.

#### 2.2.3.1 Familieleden van niet-vertegenwoordigde EU-burgers

Voorgesteld wordt om een EU-noodreisdocument ook af te geven aan familieleden die geen EU-burger zijn en die een niet-vertegenwoordigde EU-burger in een derde land vergezellen, wanneer het paspoort of reisdocument van dat familielid verloren, gestolen of vernietigd is, of om een andere reden niet binnen een redelijke termijn kan worden verkregen<sup>8</sup>. Voor deze familieleden kan het verlies van hun paspoort of reisdocument ook tot aanzienlijke problemen leiden, maar in tegenstelling tot familieleden die zelf EU-burger zijn, maken familieleden die geen EU-burger zijn niet automatisch aanspraak op de afgifte van een EU-noodreisdocument. Om deze reden is het wenselijk deze familieleden ook aanspraak te laten maken op de afgifte van een EU-noodreisdocument als zij een niet-vertegenwoordigde EU-burger in een derde land vergezellen en hun paspoort of reisdocument verloren, gestolen of vernietigd is, of om een andere reden niet binnen een redelijke termijn kan worden verkregen.

Wel geldt voor familieleden die geen EU-burger zijn de aanvullende eis dat zij legaal moeten verblijven in een lidstaat van de Europese Unie volgens de vereisten uit Richtlijn 2004/38/EG<sup>9</sup>. In Nederland zijn deze vereisten geïmplementeerd in hoofdstuk 8, afdeling 2, paragraaf 2, van het Vreemdelingenbesluit 2000. Ook kunnen sommige van deze familieleden worden verplicht om, naast het EU-noodreisdocument, een visum te verkrijgen om terug te keren naar het grondgebied van de Europese Unie. Deze visumvereisten volgen uit Verordening (EU) 2018/1806<sup>10</sup> en blijven onverminderd van toepassing. Om het legaal verblijf in een lidstaat van de Europese Unie en het eventueel visumplichtig zijn te controleren zal de diplomatieke vertegenwoordiging die de aanvraag voor een EU-noodreisdocument ontvangt van een familielid die geen EU-burger is, in de aanvraagprocedure de lidstaat van nationaliteit van de vergezeldde EU-burger betrekken en, in voorkomend geval, ook de lidstaat van verblijf van het familielid<sup>11</sup>. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat als een familielid die geen EU-burger is visumplichtig is, het voor kan komen dat dit familielid een visum moet aanvragen bij een andere lidstaat dan de lidstaat die het EU-noodreisdocument afgeeft. Dit zou moeten blijken uit artikel 8 Verordening (EG) nr. 810/2009, op grond waarvan vertegenwoor-

<sup>7</sup> Zie artikel 7, eerste lid, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

<sup>8</sup> Zie artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

<sup>9</sup> Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEU 2004, L 158).

<sup>10</sup> Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (PbEU 2018, L 303).

<sup>11</sup> In het geval dat een andere lidstaat is dan de lidstaat van nationaliteit van de vergezeldde EU-burger.

digingsafspraken met andere lidstaten kunnen gelden. In deze gevallen wordt dit familielid daarop gewezen door de diplomatieke vertegenwoordiging. Als er geen vertegenwoordigingsafspraken gelden met een andere lidstaat, zal het visum met het EU-noodreisdocument worden afgegeven door de diplomatieke vertegenwoordiging.

### *2.2.3.2 Andere categorieën*

Omdat de regering veel waarde hecht aan de betrouwbaarheid en de mate van acceptatie van reisdocumenten, wordt onderzocht of het EU-noodreisdocument op termijn ook aan andere categorieën aanvragers kan worden afgegeven dan die beschreven in voorgaande paragrafen, zoals aan de eigen burgers<sup>12</sup>.

De afgifte van het EU-noodreisdocument aan andere categorieën aanvragers heeft naast versterkte betrouwbaarheid en verhoogde acceptatie ook als voordeel dat derde landen niet geconfronteerd worden met verschillende Nederlandse noodreisdocumenten in soortgelijke situaties.

Bovendien investeert het Ministerie van Buitenlandse Zaken reeds in de software om de uitgifte van het vernieuwde en machineleesbare EU-noodreisdocument mogelijk te maken (zie ook paragraaf 6). Het zou in de lijn der verwachting liggen om deze software te gebruiken bij de afgifte van alle noodreisdocumenten, zoals bij de afgifte aan Nederlanders in het buitenland. Het vervangen van het nationale noodreisdocument door het EU-noodreisdocument vergt echter nader onderzoek en zou een bredere wetswijziging vereisen, hetgeen losstaat van dit wetsvoorstel waarmee de regering beoogt de EU-noodreisdocumentrichtlijn strikt te implementeren<sup>13</sup>.

## *2.3 Toepassingsbereik Rijkswetgeving*

### *Aruba, Curaçao en Sint-Maarten*

Aangezien de EU-noodreisdocumentrichtlijn betrekking heeft op consulaire bescherming, verleend door de vertegenwoordigingen van het Koninkrijk, vindt implementatie van deze richtlijn plaats in een rijkswet. De werkzaamheden van de koninkrijksvertegenwoordigingen betreffen immers de buitenlandse betrekkingen en zijn daarmee een aangelegenheid van het Koninkrijk (artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden). De RcbEU is de aangewezen wet om de regels uit de EU-noodreisdocumentrichtlijn te implementeren omdat deze wet eveneens op de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers ziet.

Volledigheidshalve wordt daarbij opgemerkt dat in het Caribisch deel van het Koninkrijk geen EU-noodreisdocumenten worden verstrekt. Daarin brengt de implementatie van de EU-noodreisdocumentrichtlijn geen verandering. Deze richtlijn regelt het recht van EU-burgers in een derde land op de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van een andere lidstaat in dat derde land. De Kabinetten van de Gouverneur van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten ondersteunen de Gouverneur in zijn hoedanigheid van vertegenwoordiger van de Koning als hoofd van de regering van de landen. Zij zijn op grond van de Paspoortwet bevoegd om

<sup>12</sup> Dus aan Nederlanders in het buitenland, zie artikel 7, eerste lid, onderdeel a, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

<sup>13</sup> Door voor de categorieën van aanvragers aan te sluiten bij de categorieën (te weten: niet-vertegenwoordigde EU-burgers en hun familieleden) die op grond van artikel 2 van de huidige wet ook al in aanmerking komen voor consulaire bescherming.

(nood)reisdocumenten van het Koninkrijk te verstrekken. Die noodreisdocumenten zijn noodpaspoorten voor Nederlanders en laissez-passers voor andere EU-burgers<sup>14</sup>. Dat is weliswaar een vorm van consulaire bijstand, maar het gaat om consulaire bescherming in het Koninkrijk en dus niet in een derde land. Ook op grond het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen<sup>15</sup> kunnen koninkrijksvertegenwoordigingen alleen in andere staten dan het Koninkrijk gevestigd zijn. Om die reden wordt deze bijstand niet beheerst door de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

Alhoewel in het Caribisch deel van het Koninkrijk geen EU-noodreisdocumenten worden verstrekt, maken ingezetenen van het Caribisch deel van het Koninkrijk met de Nederlandse nationaliteit wel aanspraak op een EU-noodreisdocument op het moment dat hun reisdocument in een derde land verloren, gestolen of vernietigd is, of om een andere reden niet binnen een redelijke termijn kan worden verkregen, en er geen Nederlandse vertegenwoordiging in het desbetreffende derde land aanwezig is. Het Nederlanderschap is immers ongedeeld, en dus zijn Nederlanders van Aruba, Curaçao en Sint Maarten Unieburgers. De aanspraak op gelijke behandeling die de EU-noodreisdocumentrichtlijn biedt, strekt zich dan ook uit tot deze Nederlanders.

#### *Bonaire, Sint Eustatius en Saba*

Het voorgaande geldt eveneens voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aangezien het toepassingsbereik van de richtlijn zich beperkt tot consulaire bescherming buiten het Koninkrijk, heeft dit wetsvoorstel geen gevolgen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

### **3. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving**

#### *3.1 EU-recht*

De EU-noodreisdocumentrichtlijn is een uitwerking van de artikelen 20, tweede lid, onder c, en 23 van het VWEU. Deze bepalingen behelzen het recht van EU-burgers op bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere lidstaat op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Daarbij is de richtlijn gericht op het bevorderen van de consulaire bescherming zoals dat is gewaarborgd bij artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>16</sup>.

Op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de EU-noodreisdocumentrichtlijn is de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: Avg) van toepassing.<sup>17</sup> Voor de afgifte van EU-noodreisdocumenten mogen alleen de persoonsgegevens worden verwerkt die nodig zijn om de identiteit van de aanvrager te verifiëren, de uniforme EU-noodreisdocumentstickers te drukken en aldus de reis van de aanvrager te vergemakkelijken. De eisen die de EU-noodreisdocumentrichtlijn stelt aan deze gegevensverwerking zijn voor wat betreft het verwerkingsdoel en de bewaartermijnen een concretisering van de normen die op grond van de Avg gelden.

<sup>14</sup> Zie de artikelen 2 en 16 van de Paspoortwet.

<sup>15</sup> Zie de artikelen 1, eerste lid, onderdeel a, en 4, eerste lid, van het op 24 april 1963 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake consulaire betrekkingen (Trb. 1965, 40).

<sup>16</sup> Zie ook overweging 24 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

<sup>17</sup> Zie ook overweging 21 en artikel 15 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

### 3.2 Nationale regelgeving

Voor de behandeling van een aanvraag tot het afgeven van een EU-noodreisdocument brengt de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging legeskosten in rekening. Volgens artikel 5, eerste lid, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn bedragen de legeskosten dezelfde kosten die aan de eigen onderdanen worden gerekend voor de behandeling van een aanvraag tot het afgeven van een nationaal nooddocument.<sup>18</sup> De legeskosten voor de behandeling van een aanvraag tot het afgeven van een nationaal nooddocument zijn vastgelegd in artikel 12, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit paspoortgelden. Het daarin genoemde tarief is dus ook het tarief voor de legeskosten voor de behandeling van een aanvraag tot het afgeven van een EU-noodreisdocumenten n. Op grond van de Rijkswet op de consulaire tarieven (artikelen 2 en 3) en het Rijksbesluit op de consulaire tarieven (artikel 2, onder d) worden deze kosten in rekening gebracht aan de aanvrager van een EU-noodreisdocument door daarvoor een grondslag te creëren in de Regeling op de consulaire tarieven (artikel 1, eerste lid).

### 4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

Met dit wetsvoorstel worden de rechten die niet-vertegenwoordigde EU-burgers ontnemen aan de EU-noodreisdocumentrichtlijn, wettelijk geborgd. Deze rechten sluiten nauw aan bij de huidige praktijk die de vertegenwoordigingen volgen bij het afgeven van EU-noodreisdocumenten. Met het wetsvoorstel wordt deze praktijk bestendigd en formeel in overeenstemming gebracht met de bepalingen uit de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

De regeldrukgevolgen van dit wetsvoorstel bestaan uit het aanvragen van een EU-noodreisdocument bij een diplomatieke vertegenwoordigingen en het verstrekken van de relevante informatie voor deze aanvraag. De regeldrukgevolgen zijn daarmee verwaarloosbaar omdat het alternatief van het niet kunnen aanvragen van een EU-noodreisdocument bij verlies van een paspoort of een reisdocument tot aanzienlijke problemen voor niet-vertegenwoordigde burgers in derde landen kan leiden.

### 5. Uitvoering

De afgifte van het nieuwe uniforme EU-noodreisdocument vereist een update van de werkinstructies voor de diplomatieke vertegenwoordigingen.

Daarnaast vereist de EU-noodreisdocumentrichtlijn dat de lidstaten zorg dragen voor monitoring<sup>19</sup> en de Europese Commissie de nodige informatie aanleveren voor de evaluatie van de richtlijn, welke ten vroegste zes jaar na de datum van omzetting zal worden uitgevoerd<sup>20</sup>. Het verplichtende karakter van deze monitoring en evaluatie zal leiden tot enige verzwaring van de bestuurlijke lasten.

---

<sup>18</sup> Dit voorschrift geldt op grond van de consulaire beschermingsrichtlijn ook voor het in rekening brengen van kosten voor het verlenen van andere vormen van consulaire bescherming en is om die reden al geïmplementeerd in artikel 5, eerste lid, van de RcbEU. Alhoewel dit artikel in de RcbEU als grondslag kan blijven dienen voor het in rekening brengen van de kosten voor de behandeling van een aanvraag tot het afgeven van een EU-noodreisdocument, wordt voor zowel de volledigheid als de kenbaarheid de Regeling op de consulaire tarieven aangevuld met een additionele grondslag voor specifiek deze vorm van consulaire bescherming.

<sup>19</sup> Zie artikel 16 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

<sup>20</sup> Zie artikel 17 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

## **6. Financiële gevolgen**

De EU-noodreisdocumentrichtlijn ziet ook toe op de vaststelling van een uniform model voor het EU-noodreisdocument. Het EU-noodreisdocument bestaat uit een uniform aanvraagformulier en een machineleesbare geprinte EU-noodreisdocument-sticker. Deze sticker moet voldoen aan de technische specificaties die door de Europese Commissie zijn vastgesteld op 8 december 2022 op grond van artikel 9 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.<sup>21</sup>

De financiële gevolgen als gevolg van de implementatie van de EU-noodreisdocumentrichtlijn bestaan vooral uit de kosten die worden gemaakt voor het ontwikkelen van de applicatie voor het produceren van de EU-noodreisdocument-stickers. Voor het printen van deze stickers wordt gebruik gemaakt van de bestaande apparatuur voor de afgifte van Schengenvisa. De diplomatieke vertegenwoordigingen moeten, voor zover zij daar nog niet over beschikken, worden voorzien van deze printers. De kosten hiervoor zullen gering zijn.

Het totaal van deze kosten wordt geschat op EUR 750.000 en zal worden gedekt door de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

## **7. Advies en consultatie**

Er heeft voor dit wetsvoorstel geen internetconsultatie plaatsgevonden. Afzien van internetconsultaties kan slechts op een limitatief aantal gronden.<sup>22</sup> De grond om voor dit wetsvoorstel af te zien van internetconsultatie is dat consultatie niet in betekenende mate kan leiden tot aanpassing van het voorstel. Deze situatie doet zich hier voor, aangezien de EU-noodreisdocumentrichtlijn strikt wordt geïmplementeerd, waarbij voor de categorieën van aanvragers wordt aangesloten bij de categorieën (te weten: niet-vertegenwoordigde EU-burgers en hun familieleden) die op grond van artikel 2 van de huidige wet ook al in aanmerking komen voor consulaire bescherming.

## **8. Overgangsrecht en inwerkingtreding**

Voorgesteld wordt de wet in werking te laten treden met ingang van 8 december 2024 zodat wordt aangesloten bij de datum waarop de EU-noodreisdocumentrichtlijn uiterlijk in nationaal recht moet zijn omgezet. In het voorzienbare geval dat het wetsvoorstel niet tijdig tot wet wordt geheven, verleent de inwerkingtredingsbepaling terugwerkende kracht tot en met de dag van de beoogde inwerkingtredingsdatum, zodat de regels uit de EU-noodreisdocumentrichtlijn toch vanaf de uiterste implementatiedatum gelden. Het verlenen van terugwerkende kracht aan de wet is mogelijk omdat niet-vertegenwoordigde EU-burgers door de terugwerking worden bevoordeeld, waarbij wordt opgemerkt dat de regels uit de EU-noodreisdocumentrichtlijn overeenkomstig artikel 19 van de richtlijn vanaf 8 december 2025 worden toegepast.

Er is geen noodzaak tot het treffen van overgangsrecht.

---

<sup>21</sup> Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2452 van de Commissie van 8 december 2022 met aanvullende technische specificaties voor het EU-noodreisdocument als vastgesteld bij Richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad (PbEU 2022, L320).

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114.

## **ARTIKELSGEWIJS DEEL**

### *Artikel 1*

#### *Wijzigingsonderdeel A*

Voorgesteld wordt een hoofdstukindeling aan te brengen in de RcbEU zodat de indeling van de wet na invoeging van de regels ter implementatie van de EU-noodreisdocumentrichtlijn overzichtelijk blijft. De begripsbepalingen van de wet zullen worden ondergebracht in het eerste hoofdstuk «Algemene bepaling».

#### *Wijzigingsonderdeel B*

Met de voorgestelde begripsbepaling voor het «EU-noodreisdocument» wordt aangesloten bij de omschrijving die artikel 3, eerste lid, eerste zin, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn geeft van een EU-noodreisdocument.

De voorgestelde begripsbepalingen voor een «derde land» en een «werkdag» zijn ingevoegd zodat daarover duidelijkheid bestaat in de aanvraagprocedure.

#### *Wijzigingsonderdeel C*

Voorgesteld wordt de bestaande bepalingen in de RcbEU ter implementatie van de consulaire beschermingsrichtlijn onder te brengen in het tweede hoofdstuk.

#### *Wijzigingsonderdeel D*

#### *Inleiding*

Voorgesteld wordt de nieuwe bepalingen in de RcbEU ter implementatie van de EU-noodreisdocumentrichtlijn als volgt onder te brengen in het derde hoofdstuk:

#### *Artikel 5a*

De afgifte van EU-noodreisdocumenten is één van de vormen van consulaire bescherming die aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers en hun familieleden wordt geboden<sup>23</sup>. De regels ter implementatie van de EU-noodreisdocumentrichtlijn moeten dan ook worden toegepast naast de algemene regels over consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers en hun familieleden zoals die volgen uit de bestaande bepalingen in de RcbEU en met dit wetsvoorstel worden ondergebracht in hoofdstuk 2 van de wet.

Zo geldt voor artikel 3, onderdeel a, van de RcbEU, dat bepaalt dat geen consulaire bescherming hoeft te worden geboden door de Minister wanneer de lidstaat van nationaliteit van de EU-burger zorg zal dragen voor de consulaire bescherming, dat dit onderdeel van het artikel overeenkomt met het voorschrift in artikel 4, vierde lid, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn, en daarom ook toegepast dient te worden bij de afgifte van EU-noodreisdocumenten. Zie hiertoe ook de toelichting bij artikel 5e. Hetzelfde geldt voor artikel 4, tweede lid, van de RcbEU, dat overeenkomt met artikel 4, tweede lid, onderdeel c, van de

<sup>23</sup> Zie ook artikel 9, onderdeel f, van de Consulaire beschermingsrichtlijn en de begripsomschrijving van «consulaire bescherming» in artikel 1 van de RcbEU.

EU-noodreisdocumentrichtlijn omdat de identificatie van de niet-vertegenwoordigde EU-burger of zijn familielid mogelijk is met een identiteitskaart of met elk ander middel dat voorhanden is. Artikel 5 van de RcbEU komt overeen met artikel 5 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn, zoals in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze toelichting is toegelicht.

#### *Artikel 5b*

Dit artikel regelt de situaties waarin niet-vertegenwoordigde EU-burgers en hun familieleden van de Minister van Buitenlandse Zaken een EU-noodreisdocument verkrijgen. In deze situaties is de afgifte van een EU-noodreisdocument verplicht gesteld. Daarmee is het recht op een EU-noodreisdocument dat niet-vertegenwoordigde EU-burgers en hun familieleden aan de EU-noodreisdocumentrichtlijn ontlenen, wettelijk geborgd. Zie ook paragraaf 2.2.1 en paragraaf 2.2.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Artikel 5c*

Dit artikel bepaalt dat EU-noodreisdocumenten binnen zeven werkdagen na ontvangst van de aanvraag afgegeven moeten worden. Van deze hoofdregel kan alleen in gemotiveerde gevallen worden afgeweken.<sup>24</sup> Zie ook paragraaf 2.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Artikel 5d*

De territoriale geldigheid van een EU-noodreisdocument ziet op grond van artikel 3 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn normaal op de lidstaat van nationaliteit of de lidstaat van verblijf van de niet-vertegenwoordigde EU-burger, maar kan in uitzonderlijke gevallen ook op een andere bestemming zien. Zie ook paragraaf 2.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

De tijdelijke geldigheid van een EU-noodreisdocument bedraagt op grond van artikel 6 van de EU-noodreisdocumenten in de regel niet meer dan vijftien dagen. Van deze hoofdregel kan worden afgeweken in uitzonderlijke gevallen. Zie ook paragraaf 2.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Artikel 5e*

Uit artikel 4, vierde lid, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn volgt dat als de lidstaat van nationaliteit er bezwaar tegen maakt dat aan een van zijn burgers een EU-noodreisdocument wordt afgegeven, die lidstaat de diplomatieke vertegenwoordiging die de aanvraag heeft ontvangen hiervan in kennis moet stellen. In dergelijke gevallen wordt er geen EU-noodreisdocument afgegeven door de diplomatieke vertegenwoordiging, maar zal de lidstaat van nationaliteit de verantwoordelijkheid voor het verlenen van consulaire bescherming aan zijn burger op zich nemen in overeenstemming met zijn wettelijke verplichtingen en de praktijk<sup>25</sup>. In nauw overleg met de lidstaat van nationaliteit stelt de diplomatieke vertegenwoordiging de aanvrager hiervan in kennis.

---

<sup>24</sup> Zie artikel 4, derde lid, tweede zin, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

<sup>25</sup> Zie ook artikel 3, onderdeel a, van de RcbEU.

## *Artikel 5f*

### *Eerste lid*

Uit artikel 15, eerste lid, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn volgt dat voor de toepassing van de richtlijn verwerkte persoonsgegevens, waaronder de gezichtsofopname of foto van de aanvrager, uitsluitend mogen worden gebruikt voor de verificatie van de identiteit van de aanvrager, het drukken van de uniforme EU-NRD-sticker en het vergemakkelijken van de reis van de aanvrager. De verificatie van de identiteit vindt plaats volgens de in artikel 4 van de richtlijn voorgeschreven procedure, die voor de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen wordt opgenomen in een instructie. Daarnaast kan verificatie nodig zijn om misbruik of andere frauduleuze activiteiten tegen te gaan.<sup>26</sup> De EU-NRD-sticker zal voldoen aan de technische specificaties die door de Europese Commissie zijn vastgesteld.<sup>27</sup>

### *Tweede lid*

Uit artikel 15, vierde lid, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn volgt dat de persoonsgegevens van een aanvrager van een EU-noodreisdocument door de bijstandsverlenende lidstaat niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is, onder meer ter inning van de leges<sup>28</sup>, en dat de gegevens niet langer dan 180 dagen worden bewaard en dan ook moeten worden gewist.

### *Derde lid*

Voor de persoonsgegevens die de lidstaat van nationaliteit van de aanvrager van een EU-noodreisdocument verwerkt, geldt volgens artikel 15, vierde lid, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn een maximale bewaartermijn van twee jaar.<sup>29</sup> Na die termijn moeten ook deze gegevens worden gewist.

### *Wijzigingsonderdeel E*

Voorgesteld wordt de bestaande slotbepalingen in de RcbEU onder te brengen in het vierde hoofdstuk.

### *Artikel II*

Een toelichting op de inwerkingtreding is gegeven in paragraaf 8 van het algemeen deel.

Ten slotte is in bijlage 1 bij deze toelichting een transponeringstabel opgenomen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
C.C.J. Veldkamp

<sup>26</sup> Zie ook overweging 21 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

<sup>27</sup> Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2452 van de Commissie van 8 december 2022 met aanvullende technische specificaties voor het EU-noodreisdocument als vastgesteld bij Richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad (PbEU 2022, L320).

<sup>28</sup> Uit overweging 21 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn kan worden opgemaakt dat de noodzaak ook kan zijn gelegen in het voorkomen van misbruik of andere frauduleuze activiteiten.

<sup>29</sup> In overweging 21 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn wordt in dit verband gewezen op de taak van de lidstaten om toezicht te houden op de uitvoering van de richtlijn. Zie daarover artikel 16 van de EU-noodreisdocumentrichtlijn.

## TRANSPONERINGSTABEL

Bepaling EU-noodreisdocumentrichtlijn	Te implementeren in, of reeds geïmplementeerd in	Toelichting op implementatie- wijze
Artikel 1 (onderwerp richtlijn)		Behoeft geen implementatie
Artikel 2 (definities)	Artikelen 1 en 5b, eerste lid, onderdeel a, van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers	Behoeft gedeeltelijke implementatie
Artikel 3 (verplichte afgifte EU-noodreisdocument)	Artikel 5b, eerste lid, van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers	
Artikel 4, eerste lid, tweede lid, derde lid (deels), vierde lid (deels), zesde lid (deels), zevende lid en achtste lid (procedure – feitelijk handelen tussen lidstaten)		Behoeft geen implementatie in de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers. In een instructie aan de diplomatieke vertegenwoordigingen van Nederland zullen de sub-stappen, waaronder de termijnen voor raadpleging en reactie, worden beschreven.
Artikel 4, vierde lid (deels) (procedure – lidstaat van nationaliteit draagt zorg voor de consulaire bescherming)	Artikel 3, onderdeel a, en artikel 5e van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers	
Artikel 4, eerste lid (deels), derde lid (deels), vierde lid (deels), vijfde lid en zesde lid (deels) (procedure – afgiftetermijn)	Artikel 5c van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers	
Artikel 4, negende lid (procedure – gestandaardiseerd aanvraagformulier)		Behoeft geen implementatie
Artikel 5, eerste lid (financiële bepalingen)	Artikel 5 van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers en artikel 1, onderdeel v, van de Regeling op de consulaire tarieven	Voor de volledigheid van de Regeling op de consulaire tarieven is ervoor gekozen om die regeling te wijzigen, ook al zou artikel 5, eerste lid, van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers in principe volstaan
Artikel 5, tweede en derde lid (financiële bepalingen)	Al geïmplementeerd in artikel 5, tweede tot en met vierde lid, van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers	
Artikel 6 (geldigheid)	Artikel 5d van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers	
Artikel 7 (facultatieve afgifte van EU-noodreisdocumenten)	Artikel 5b van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers	Van deze optie wordt (voorlopig) alleen gebruik gemaakt voor de in artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van de EU-noodreisdocumentrichtlijn aangeduide categorie
Artikel 8 (uniform model voor EU-nrd's)		Behoeft geen implementatie
Artikel 9 (aanvullende technische specificaties)		Behoeft geen implementatie

<b>Bepaling EU-noodreisdocumentrichtlijn</b>	<b>Te implementeren in, of reeds geïmplementeerd in</b>	<b>Toelichting op implementatiewijze</b>
Artikel 10 (productie van EU-nrd's)		Behoeft geen implementatie
Artikel 11 (uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie)		Behoeft geen implementatie
Artikel 12 (Comitéprocedure)		Behoeft geen implementatie
Artikel 13 (kennisgeving aan derde landen)		Behoeft geen implementatie
Artikel 14 (gunstiger behandeling)		Van deze optie wordt (voorlopig) geen gebruik gemaakt
Artikel 15, eerste lid (bescherming persoonsgegevens – doel)	Artikel 5f, eerste lid, van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers	
Artikel 15, tweede, derde en vijfde lid (bescherming van persoonsgegevens)		Behoeft geen implementatie (zie paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting)
Artikel 15, vierde lid (bescherming persoonsgegevens – bewaartermijnen)	Artikel 5f, tweede en derde lid, van de Rijkswet consulaire bescherming EU-burgers	
Artikel 16 (monitoring)		Behoeft geen implementatie (zie paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting)
Artikel 17 (evaluatie)		Behoeft geen implementatie (zie paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting)
Artikel 18 (intrekking)		Behoeft geen implementatie
Artikel 19 (omzetting)		Behoeft geen implementatie
Artikel 20 (inwerkingtreding)		Behoeft geen implementatie
Artikel 21 (adressaten)		Behoeft geen implementatie