

VERZOEK OM INPUT VOOR EEN EFFECTBEOORDELING

TITEL VAN HET INITIATIEF	Europese socialezekerheidskaart
LEIDEND (VERANTWOORDELIJKE EENHEID)	DG DG EMPL.E.2
VERWACHT SOORT INITIATIEF	Voorstel voor een verordening
INDICATIEVE PLANNING	Derde kwartaal 2026
AANVULLENDE INFORMATIE	Europese socialezekerheidskaart — Europese Commissie Het voorstel maakt deel uit van het “pakket voor eerlijke arbeidsmobiliteit”

Dit document dient slechts ter informatie. Het loopt niet vooruit op de eindbeslissing van de Commissie over de vraag of dit initiatief zal worden voortgezet en welke invulling dat uiteindelijk zal krijgen. Alle elementen van het beschreven initiatief, waaronder de planning, kunnen veranderen.

A. Politieke context, probleemomschrijving en subsidiariteitscontrole

Politieke context
De Europese socialezekerheidskaart (ESSPASS) bouwt voort op de resultaten van proefprojecten die zijn aangekondigd in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten. Het gaat om een opvolginitiatief in het kader van de mededeling van de Commissie van 2023 over digitalisering bij de coördinatie van de sociale zekerheid en de conclusies van de Raad van november 2023. Het initiatief maakt deel uit van de inspanningen om de coördinatie van de sociale zekerheid verder te moderniseren, te vereenvoudigen en te digitaliseren, zoals aangegeven in de opdrachtbrief van uitvoerend vicevoorzitter van de Europese Commissie Mînzatu. Deze inspanningen ondersteunen de doelstellingen van de Commissie zoals uiteengezet in de politieke beleidslijnen voor 2024-2029 om processen te vereenvoudigen en de lasten voor bedrijven, burgers en nationale autoriteiten te verminderen. Zij zouden ook de handhaving stimuleren en het concurrentievermogen nieuw leven inblazen, in overeenstemming met de aanbevelingen in het rapport-Draghi. Het initiatief vormt ook een antwoord op de oproepen van het Europees Parlement om een voorstel voor de ESSPASS in te dienen, zoals in het bijzonder is benadrukt in de resolutie van het Parlement van 2021, en op het rapport-Letta over de toekomst van de eengemaakte markt van de EU. Die oproepen sporen de Commissie ertoe aan stappen te zetten op het gebied van de ESSPASS en benadrukken de noodzaak om praktische belemmeringen voor mobiliteit weg te nemen (mensen die naar een andere EU-lidstaat verhuizen om er te wonen, werken en studeren), ook in grensregio's die worden gekenmerkt door intensief woon-werkverkeer. In de strategie voor de eengemaakte markt wordt een voorstel voor de ESSPASS aangekondigd als onderdeel van het pakket voor eerlijke arbeidsmobiliteit, dat in 2026 zal worden voorgesteld.
Probleem dat met het initiatief wordt aangepakt
Het recht op vrij verkeer van personen is een hoeksteen van de eengemaakte markt van de EU. Het stelt ongeveer 14 miljoen mensen in staat in een ander EU-land te wonen, te studeren en te werken dan het land waarvan zij de nationaliteit hebben (jaarverslag over de arbeidsmobiliteit binnen de EU in 2024). De EU-regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid, op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 987/2009, ondersteunen dit recht door te zorgen voor een blijvende toegang tot sociale voorzieningen in de hele EU. Er worden onderhandelingen gevoerd om deze regels te herzien met het oog op meer billijkheid, duidelijkheid en een vlottere handhaving. Verordening (EU) nr. 1231/2010 breidt de toepassing van de EU-regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid uit tot onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven en hun recht op vrij verkeer uitoefenen. Ondanks initiatieven om informatie-uitwisseling en onlinetoegang tot grensoverschrijdende sociale voorzieningen te verbeteren, zoals het systeem voor de elektronische uitwisseling van gegevens betreffende sociale zekerheid en de verordening inzake één digitale toegangspoort (SDG-verordening), blijft het aantonen van socialezekerheidsrechten over grenzen heen echter een tijdrovend proces. Zo kan het noodzakelijk zijn om persoonlijk aanwezig te zijn, gebruik te maken van fysieke of elektronische documenten zonder verificatiekenmerken (formulieren) en meerdere

procedures af te handelen. Deze problemen zijn acuut in grensregio's waar intensieve mobiliteit, overlappende administratieve procedures en uiteenlopende nationale praktijken de uitdagingen voor werknemers, werkgevers, socialezekerheidsinstellingen en zorgaanbieders vergroten.

Enkele belangrijke voorbeelden:

- het draagbare document A1 wordt doorgaans verstrekt in pdf-formaat zonder onlineverificatiekenmerken (of indien deze bestaan, zijn ze niet gestandaardiseerd op EU-niveau), waardoor de authenticiteit, integriteit en geldigheid van het document moeilijk te bevestigen zijn en het vatbaar is voor fraude en fouten;
- de procedures voor het aanvragen van draagbaar document A1 en om aangifte te doen van een detachering staan volledig los van elkaar, wat administratieve lasten voor bedrijven met zich meebrengt en het dubbel verstrekken van overlappende gegevens vereist;
- de Europese ziekteverzekeringskaart (EHIC), die belangrijk is om toegang te verkrijgen tot noodzakelijke gezondheidszorg in het buitenland, is in de meeste landen nog steeds een plastic kaart zonder elektronische functies. In 2023 waren er ongeveer 253 miljoen kaarten in omloop.

Deze obstakels brengen uitdagingen met zich mee voor het publiek, de nationale autoriteiten, zorgaanbieders en bedrijven die werknemers tijdelijk uitzenden naar het buitenland om daar te werken. Die uitdagingen kunnen mensen ontmoedigen hun recht op vrij verkeer uit te oefenen en bedrijven ervan weerhouden zaken te doen in het buitenland, wat de voordelen van de Europese eengemaakte markt beperkt.

Er is echter nog potentieel om aan minimale gegevensverwerking te doen en de administratieve lasten te verminderen voor bedrijven die grensoverschrijdende diensten aanbieden en om het bewustzijn en de betrokkenheid van gedetacheerde werknemers bij het waarborgen van hun rechten over de grenzen heen te vergroten.

Rechtsgrondslag

[Artikel 48 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie \(VWEU\)](#) biedt de rechtsgrondslag voor het initiatief en stelt de EU in staat om de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten te coördineren. Hoewel artikel 48 VWEU van toepassing is op al dan niet in loondienst werkzame migrerende werknemers en "hun rechthebbenden", breidt Verordening (EG) nr. 883/2004 de coördinatie van de sociale zekerheid uit tot de inactieve bevolking die zich binnen de EU verplaatst. Die verordening is gestoeld op de huidige artikelen 48 en 352 VWEU. Ook artikel 114 VWEU kan als ondersteuning voor het initiatief worden beschouwd, gezien de rol ervan in het verbeteren van de voorwaarden voor de werking van de eengemaakte markt van de EU en de noodzaak om de interoperabiliteit tussen IT-systemen te waarborgen.

Praktische noodzaak van EU-optreden

Het initiatief biedt toegevoegde waarde door i) de toepassing van de regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid te vergemakkelijken en te vereenvoudigen en zo het recht op vrij verkeer te ondersteunen; ii) de toegang tot socialezekerheidsrechten in heel Europa te verbeteren; iii) de administratieve lasten te verminderen voor ondernemingen die grensoverschrijdend actief zijn in de eengemaakte markt van de EU; iv) grensoverschrijdende uitdagingen aan te pakken in verband met de verificatie van socialezekerheidsrechten; v) een gestandaardiseerde oplossing vast te stellen die het leven van mensen en de werking van bedrijven en nationale autoriteiten makkelijker maakt.

Dit vereist actie op EU-niveau, aangezien de afzonderlijke EU-landen niet in staat zijn het grensoverschrijdende karakter van deze kwesties doeltreffend aan te pakken. Een oplossing die door één lidstaat afzonderlijk wordt toegepast, zal niet zorgen voor erkenning en interoperabiliteit op grensoverschrijdend niveau. Coördinatie op EU-niveau zal versnippering voorkomen en samenwerking stimuleren, met een kader voor de hele EU dat de erkenning en aanvaarding van documenten voor de coördinatie van de sociale zekerheid in de hele EU waarborgt.

B. Doelstellingen en beleidsopties

Het initiatief heeft tot doel de uitoefening van socialezekerheidsrechten over de grenzen heen te vergemakkelijken en de procedures voor het publiek, de bedrijven en nationale autoriteiten te vereenvoudigen, en tegelijkertijd te zorgen voor billijkheid in de Europese eengemaakte markt. Om deze doelen te bereiken, overweegt de Commissie verscheidene beleidsopties.

Beleids optie 1 ("Referentiescenario"). Deze beleidsoptie handhaaft de huidige digitale initiatieven van de EU en geeft volledige uitvoering aan de bestaande beleids- en rechtskaders, zoals de SDG-verordening (bv. door de

aanvraag voor de Europese ziekteverzekeringskaart volledig online beschikbaar te maken), zonder nieuwe interventies op EU-niveau in te voeren.

Beleids optie 2 (“Geoptimaliseerde documenten voor de coördinatie van de sociale zekerheid”). Deze beleids optie houdt een optimalisatie in van het huidige formaat van de documenten voor de coördinatie van de sociale zekerheid ([draagbare documenten](#) en de Europese ziekteverzekeringskaart) om de intrekking en verificatie van de documenten mogelijk te maken. Zo zouden beveiligingskenmerken aan de documenten worden toegevoegd, bijvoorbeeld cryptografisch ondertekende QR-codes. In dit scenario wordt geen gebruik gemaakt van de Europese portemonnees voor digitale identiteit (EUDI-portemonnees).

Beleids optie 3 (“Een interoperabele EU-oplossing op basis van het EUDI-kader”). Deze beleids optie zou een volwaardige digitale oplossing kunnen bieden voor de aanvraag, afgifte en realtimeverificatie van gestandaardiseerde documenten voor de coördinatie van de sociale zekerheid. Deze optie is gestoeld op één digitale toegangspoort (SDG) / het technisch systeem voor de toepassing van het eenmaligheidsbeginsel (OOTS) en de EUDI-kaders, met name de EUDI-portemonnees en elektronische attesteringen van attributen, en mogelijk ook op de komende Europese portemonnee voor ondernemingen. Om de toegankelijkheid te waarborgen, zullen fysieke, niet-geoptimaliseerde documenten en de bijbehorende handmatige processen beschikbaar blijven voor personen die de EUDI-portemonnees niet kunnen of willen gebruiken.

Beleids optie 4 (“Een interoperabele EU-oplossing op basis van het EUDI-kader en geoptimaliseerde documenten voor de sociale zekerheid”). Deze beleids optie combineert de opties 2 en 3. Naast het gebruik van de SDG-/OOTS-kaders, de EUDI-portemonnees, de elektronische attesteringen van attributen en mogelijk ook de komende Europese portemonnee voor ondernemingen, zullen de geoptimaliseerde documenten, die ook kunnen worden afgedrukt, beschikbaar zijn voor mensen die de EUDI-portemonnees niet kunnen of willen gebruiken. Daardoor is er slechts één digitaal verificatieproces nodig, ongeacht het formaat.

Elke optie omvat twee subopties die het bindende karakter ervan bepalen en waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de vrijwillige en verplichte uitvoering door de EU-landen.

Bovendien zal bij elke optie de invoering van bindende termijnen voor nationale autoriteiten wat betreft de afgifte van documenten voor de coördinatie van de sociale zekerheid worden geëvalueerd. De uitbreiding van het toepassingsgebied van de SDG-verordening tot de verlening van online-overheidsdiensten in verband met aanvullende draagbare documenten zou ook worden beoordeeld, evenals de gevolgen voor grensregio's, in voorkomend geval.

Voor het draagbare document A1 zal de beoordeling ook gericht zijn op:

- mogelijke methoden om het aanvraagproces voor het document te vereenvoudigen en de informatievereisten in de EU-lidstaten op elkaar af te stemmen. Waar mogelijk, wordt voortgebouwd op de ontwikkeling van de voorgestelde e-verklaring voor de detachering van werknemers en op de praktische gids over de toepasselijke wetgeving;
- de technische haalbaarheid van het samenvoegen van de procedures om een draagbaar document A1 aan te vragen en de detachingsverklaring in te vullen, zodat de aanvrager de gemeenschappelijke gegevens slechts eenmaal verstrekt.

Het toepassingsgebied van de ESSPASS omvat de coördinatie van de sociale zekerheid. In een later stadium zou een soortgelijke aanpak kunnen worden gevolgd voor andere gegevens die essentieel zijn voor arbeidsmobiliteit, door middel van sectorspecifieke wetgeving. Het zou daarbij kunnen gaan om gegevens die momenteel zijn opgenomen in arbeids- of sociale identiteitskaarten, zoals in sommige EU-landen in de bouwsector worden gebruikt. Het SIDE-CIC-project van de sociale partners in de bouwsector in de EU zou hiervoor als basis kunnen dienen.

C. Waarschijnlijke effecten

De ESSPASS zal rechtstreekse voordelen opleveren voor mensen die onder de regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid vallen. In 2023 werden 5,5 miljoen draagbare documenten A1 afgegeven. Meer dan 253 miljoen mensen hebben een Europese ziekteverzekeringskaart en er werd 5 miljard euro besteed aan uitkeringen voor grensoverschrijdende gezondheidszorg.

Naar verwachting zal geen enkele beleids optie aanzienlijke kosten voor bedrijven met zich meebrengen. De nationale autoriteiten, arbeidsinspecteurs en zorgaanbieders zullen naar verwachting te maken krijgen met de belangrijkste economische gevolgen en deze zullen voornamelijk betrekking hebben op het opzetten en onderhouden van de digitale oplossing voor de afgifte en verificatie van documenten voor de coördinatie van de sociale zekerheid.

Wat de voordelen betreft, zal de ESSPASS het werk van de nationale autoriteiten en zorgaanbieders helpen vereenvoudigen door hen in staat te stellen de geldigheid, integriteit en authenticiteit van de draagbare documenten en de Europese ziekteverzekeringskaart automatisch te controleren en zo het risico op fouten en fraude te verminderen.

Bedrijven, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's), start-ups en scale-ups, zullen ook een aanzienlijk voordeel ondervinden van vereenvoudigde, volledig gedigitaliseerde procedures wanneer zij werknemers uitzenden om tijdelijk in het buitenland te werken.

De ESSPASS zal de uitoefening van socialezekerheidsrechten helpen verbeteren, de toegang tot sociale bescherming verbeteren en de mobiliteit binnen de EU vergemakkelijken. Dit initiatief moet het vrije verkeer stimuleren, de eengemaakte markt van de EU versterken en de efficiëntie van de arbeidsmarkt verbeteren, wat uiteindelijk economische voordelen oplevert door tekorten aan arbeidskrachten aan te pakken en de afstemming tussen arbeid en vaardigheden te verbeteren.

De ESSPASS zal voldoen aan de EU-wetgeving inzake gegevensbescherming, met name de algemene verordening gegevensbescherming en aan de veiligheidsvoorschriften van de EU. Het initiatief zal ook voldoen aan toegankelijkheidseisen en inclusiviteit garanderen, in het bijzonder voor mensen met een handicap, ouderen en mensen zonder digitale vaardigheden.

D. Instrumenten voor betere regelgeving

Effectbeoordeling

Dit voorstel wordt ondersteund door een effectbeoordeling. Er is een externe studie uitgevoerd om belangrijke beleidsaspecten te evalueren, waaronder:

- problemen waarmee mobiele mensen, bedrijven en overheden worden geconfronteerd bij de toepassing van de regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid;
- potentiële effecten en voordelen van de invoering van een digitale oplossing, zoals de ESSPASS;
- voorwaarden voor een volledige uitrol van deze oplossing in de hele EU.

Bij de effectbeoordeling zal ook gebruik worden gemaakt van de bevindingen van twee consortia van instellingen uit EU-landen die de digitalisering van procedures in verband met het draagbare document A1 en de Europese ziekteverzekeringskaart testen. Deze inspanningen zijn deels gefinancierd door het programma Digitaal Europa.

Raadplegingsstrategie

De Commissie heeft een brede raadpleging opgezet om de voorbereiding van het initiatief te ondersteunen en ervoor te zorgen dat bij het beleidsvormingsproces naar behoren rekening wordt gehouden met de standpunten en belangen van de belanghebbenden. Deze raadpleging heeft als doel inzichten en feedback te verzamelen over i) de omvang en de aard van de problemen die moeten worden aangepakt; ii) de doelstellingen van het voorgestelde initiatief; iii) de overwogen beleidsopties en de mogelijke gevolgen ervan, met inbegrip van mogelijkheden tot vereenvoudiging, minimale gegevensverwerking, de bescherming van persoonsgegevens en de kosten van de uitrol. De raadpleging heeft ook als doel inzicht te krijgen in het potentieel om eenvoudigere digitale oplossingen te bieden voor mobiele personen en werknemers, bedrijven die grensoverschrijdend actief zijn en onderdanen van derde landen die legaal in een EU-land verblijven en onder het toepassingsgebied van de EU-regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid vallen.

De resultaten zullen worden opgenomen in de effectbeoordeling en in een beknopt verslag worden samengevat. Als onderdeel van het proces zal een openbare raadpleging worden gepubliceerd op het webportaal "Geef uw mening" van de Commissie ([link](#)).

Belanghebbenden zoals ministeries, socialezekerheidsinstellingen, sociale partners — onder meer via de Europese Arbeidsautoriteit en het Raadgevend Comité voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels — worden regelmatig op de hoogte gehouden en geven feedback. Contacten met de nationale autoriteiten hebben plaatsgevonden in het kader van de ESSPASS-proefprojecten en zullen worden voortgezet via studiebijeenkomsten en regelmatige vergaderingen, zoals die van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels en haar Technische Commissie. Ook belanghebbenden uit de

grensregio's zullen worden geraadpleegd.

Daarnaast heeft de contractant voor de externe studie gerichte raadplegingsactiviteiten uitgevoerd om lacunes in het bewijsmateriaal op te vullen en bevindingen te valideren door middel van interviews, enquêtes en workshops met deskundigen. Het initiatief is ook onderbouwd door de uitvoeringsdialoog over eerlijke arbeidsmobiliteit van 16 september 2025, de bijeenkomst op hoog niveau over digitalisering bij de coördinatie van de sociale zekerheid van 30 september 2025 en een hoorzitting met de sociale partners op EU-niveau op 6 november 2025.

Waarom deze raadpleging?

Het doel van de raadpleging is om i) inzichten te vergaren die als input kunnen dienen voor het ESSPASS-initiatief; ii) de verwachtingen en zorgen van belanghebbenden in kaart te brengen en aan te pakken; iii) de dialoog tussen belangrijke belanghebbenden aan te moedigen om een consensus te bereiken over de doelstellingen en de geraamde kosten en baten van het ESSPASS-initiatief; en iv) de betrokkenheid en feedback van belanghebbenden te garanderen gedurende het gehele beleidsvormingsproces.

Doelgroep

Belanghebbenden zijn onder meer:

- het publiek, dat zowel mobiele mensen en werknemers uit de EU als personen die in een andere EU-lidstaat wonen, omvat;
- nationale overheidsinstanties, waaronder ministeries van arbeid, sociaal beleid, volksgezondheid, en socialezekerheidsinstellingen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en uitvoering van het beleid;
- de arbeidsinspectie;
- zorgaanbieders;
- sociale partners op EU-niveau, die werknemers en werkgevers uit de EU vertegenwoordigen in sectorale en brancheoverkoepelende organisaties;
- de industrie/bedrijvenwereld, met inbegrip van grote ondernemingen, kmo's, start-ups en scale-ups;
- zelfstandigen die tijdelijk grensoverschrijdend werk verrichten.