22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4455 Verslag van de Rapporteurs
Vastgesteld op 30 oktober 2026

Introductie

Op 19 november 2025 publiceerde de Europese Commissie het voorstel voor een verordening tot instelling van Europese Business Wallets (EBW).[1] Dit voorstel heeft als doel om een digitaal stelsel tot stand te brengen waarmee ondernemingen, organisaties en overheden zich in Europa kunnen identificeren en authenticeren en veilig gegevens en documenten kunnen uitwisselen. De EBW bouwt voort op het Europese kader voor digitale identiteit (eIDAS-Verordening (EU) 2024/1183). Binnen de vaste commissie voor Digitale Zaken zijn de leden El Boujdaini (D66) en Emiel van Dijk (PVV) benoemd als rapporteurs op dit voorstel tijdens de procedurevergadering van respectievelijk 22 april 2026 en 17 december 2026.

Op 9 juni 2026 stelde de Raad (waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd) zijn positie over het voorstel vast.[2] Het kabinet heeft aangegeven dat de aandachtspunten uit het BNC-fiche[3] in de compromistekst van de Raad voldoende zijn geadresseerd.[4] Het Europees Parlement (EP) deed dat op 7 oktober, op basis van het rapport en onderhandelingsmandaat van de commissie industrie, onderzoek en energie (ITRE).[5] De Raad en het Europees Parlement streven naar een politiek akkoord vóór het einde van 2026.[6]

Op initiatief van de rapporteurs heeft de vaste commissie voor Digitale Zaken op 10 september 2026 een rondetafelgesprek georganiseerd met vertegenwoordigers van bedrijven, aanbieders van vertrouwensdiensten, overheid, wetenschap en maatschappelijke organisaties. Ten behoeve van dit gesprek zijn tevens diverse position papers ingediend. Ook is op 23 september 2026 een technische briefing over de EBW, vertrouwensdiensten en de EDI-wallet georganiseerd, verzorgd door ambtenaren van de ministeries van EZK en BZK. .

---

[1] Verordening tot instelling van Europese portemonnees voor ondernemingen (COM(2025) 838).
[2] https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2026/06/09/european-business-wallets-council-adopts-negotiating-position/ (9684/26)
[3] Kamerstuk 22 112, nr. 4232 van 16 januari 2026.
[4] Kamerstuk 21 501-33, nr. 1211 van 3 juni 2026.
[5] Europees Parlement, procedure 2025/0358(COD), rapport A10-0240/2026.
[6] Raadsconclusies EUCO 1/26 van 19 maart 2026
https://www.consilium.europa.eu/media/lwhk3itd/en-20260319-european-council-conclusions.pdf

Mede door de snelle Europese besluitvorming is het zwaartepunt van het rapporteurschap komen te liggen op de vraag:

- Welke inzichten uit het rondetafelgesprek en de technische briefing zijn van belang voor de invoering van de EBW in Nederland, gezien de stand van de Europese onderhandelingen?

Met dit verslag eindigt het EU-rapporteurschap.

Aanbevelingen
De rapporteurs bevelen de vaste commissie voor Digitale Zaken aan om de staatssecretarissen EZK en BZK te bevragen op de relevante aandachtspunten in dit verslag, bijvoorbeeld tijdens het commissiedebat van 24 november 2026 over de Telecomraad van 1 december 2026 (waar het gaat om de Europese aspecten) of het commissiedebat over Digitale infrastructuur en economie van 21 januari 2027.

Toelichting en aandachtspunten

De rapporteurs constateren dat de Raad het Commissievoorstel op verschillende onderdelen nader heeft ingevuld. Het Raadsmandaat bevat onder meer aanvullende bepalingen over de toelating van en het toezicht op EBW-aanbieders, veiligheid en gegevensbescherming, het naast elkaar bestaan van nationale systemen en de Europese technische uitwerking. Ook het EP heeft het voorstel aangepast. Het EP-standpunt bevat onder andere verdergaande waarborgen voor digitale autonomie, zeggenschap vanuit derde landen en de opslag en verwerking van EBW-gegevens binnen de EU. De onderhandelingen tussen de Raad en het EP zijn nog niet afgerond. Daarom staat ook nog niet vast welke waarborgen in het definitieve akkoord worden opgenomen en welke nationale beleids- en uitvoeringsruimte resteert.

In onderstaande paragrafen onderscheiden we zes aandachtspunten. We gaan in op hoe de Nederlandse inzet uit het BNC-fiche terugkomt in de posities van de Raad en het EP en of er op nationaal niveau nog keuzes gemaakt moeten worden na afronding van de onderhandelingen.

1. Integriteit en onafhankelijkheid van EBW-aanbieders

Tijdens het (rondetafel-)gesprek werd aandacht gevraagd voor de integriteit van walletaanbieders en andere private partijen in de vertrouwensketen, zoals de IT-partijen die de gegevensoverdracht faciliteren. Volgens Privacy First ligt in het EBW-voorstel veel nadruk op technische eisen. Het is echter nog onvoldoende duidelijk hoe wordt getoetst op integriteit en tegenstrijdige commerciële belangen. Privacy First wees daarbij op het belang van een integer verdienmodel. Het risico bestaat dat private partijen metadata commercieel gaan gebruiken. In het BNC-fiche had het kabinet ook al aangegeven dat goed toezicht en duidelijke beveiligings- en betrouwbaarheidseisen voor EBW-aanbieders een aandachtspunt in de onderhandelingen zouden zijn.

Bij het Raadsmandaat blijft een aandachtspunt in hoeverre bij de toelating van en het toezicht op EBW-aanbieders ook mogelijke commerciële belangenverstrengeling en andere integriteitsrisico's worden beoordeeld. Het EP wil waarborgen tegen ongewenste zeggenschap vanuit derde landen en stelt ook voorwaarden aan bepaalde ingeschakelde dienstverleners, waaronder cloudproviders die EBW-gegevens hosten (zie paragraaf 4). Daarmee is echter nog niet duidelijk welke toezichthouder mogelijke tegenstrijdige commerciële belangen van aanbieders en hun dienstverleners beoordeelt en of aanvullende nationale waarborgen nodig en mogelijk zijn.

2. Dataminimalisatie en gegevensbescherming

Tijdens het rondetafelgesprek kwamen dataminimalisatie en het gebruik van metadata aan de orde. Een van de deelnemers uit de publieke sector lichtte aan de hand van een toepassing voor woningzoekenden toe hoe een wallet kan helpen om alleen noodzakelijke gegevens te delen. Privacy First wees daarnaast op het risico dat walletaanbieders vanuit commerciële belangen metadata over walletactiviteiten verzamelen. Het gaat daarbij om gegevens over het gebruik van de wallet, bijvoorbeeld wanneer en tussen welke partijen gegevens worden uitgewisseld. Het BNC-fiche werkt niet specifiek uit hoe het kabinet bovenmatige gegevensverzoeken door ontvangende organisaties en ongeoorloofd hergebruik van metadata door EBW-aanbieders en hun dienstverleners wil voorkomen.

De Raad verplicht EBW-aanbieders in zijn mandaat om de integriteit, authenticiteit, beschikbaarheid en vertrouwelijkheid van transactiegegevens in het logboek te waarborgen. De EBW-aanbieder heeft toegang tot deze loggegevens als dat noodzakelijk is voor de levering van EBW-diensten. Het EP-mandaat bevat vergelijkbare regels voor transactielogboeken. Daarnaast wil het EP vastleggen dat ontvangende partijen alleen die attributen mogen opvragen die strikt noodzakelijk zijn voor de betrokken transactie en dat onnodige verwerking moet worden voorkomen. Na afronding van de onderhandelingen moet duidelijk worden welke waarborgen tegen bovenmatige gegevensverzoeken en voor de verwerking en het eventuele hergebruik van metadata in het definitieve akkoord zijn opgenomen.

Zowel het Raadsmandaat als het EP-mandaat bepalen dat de nationale EBW-toezichthouder onderbouwde klachten moet onderzoeken over niet-naleving van de verordening door EBW-aanbieders. Ook moet deze toezichthouder samenwerken met de gegevensbeschermingstoezichthouder en deze informeren wanneer de regels voor de bescherming van persoonsgegevens lijken te zijn geschonden. Nog niet duidelijk is welke toezichthouder in Nederland optreedt wanneer een ontvangende organisatie (als deze niet zelf de EBW-aanbieder is) meer gegevens opvraagt dan noodzakelijk. Ook is nog

niet duidelijk via welke klachten- en rechtsbeschermingsmogelijkheden ondernemingen zich tegen zulke gegevensverzoeken kunnen verzetten.

3. Vrijwilligheid en bruikbare alternatieven

Tijdens het rondetafelgesprek stelden enkele leden vragen over de vrijwilligheid van de EBW. Zonder een bruikbaar alternatief kan het gebruik ervan voor ondernemers in de praktijk alsnog min of meer noodzakelijk worden. In het BNC-fiche stelt het kabinet dat bedrijven die bij contacten met de overheid geen EBW gebruiken, niet ongelijk mogen worden behandeld. Het kabinet wil daarom waarborgen dat voor deze bedrijven naast de EBW een bruikbaar alternatief beschikbaar blijft. Het Raadsmandaat bepaalt wel dat bestaande, wettelijk voorgeschreven systemen en procedures voor gegevensuitwisseling tussen bevoegde autoriteiten kunnen blijven bestaan. Deze bepaling garandeert echter niet dat ondernemingen zonder EBW in de praktijk toegang houden tot een bruikbaar alternatief voor hun contacten met publieke instanties.

Publieke instanties worden verplicht om bepaalde EBW-functionaliteiten te accepteren. Het Raadsmandaat bevat hiervoor een overgangsregeling: tot 30 maanden na de inwerkingtreding van de relevante Europese uitvoeringshandelingen mogen deze instanties bestaande alternatieve oplossingen blijven gebruiken voor het indienen van documenten en het verzenden en ontvangen van berichten. Deze oplossingen moeten wel voldoen aan bepaalde eisen en een koppeling met de EBW bieden. Het ministerie van EZK heeft aangekondigd onderzoek te doen naar de gevolgen van de EBW voor publieke instanties. Daarbij moet onder meer duidelijk worden welke aanpassingen aan bestaande overheidssystemen nodig zijn, welke kosten daarmee zijn gemoeid en welke bestaande communicatiekanalen tijdens en na de overgangsperiode beschikbaar blijven.

Overigens wil het EP via een wijziging van de eIDAS-verordening vastleggen dat het gebruik van de persoonlijke EDI-wallet vrijwillig blijft en dat natuurlijke personen zonder deze wallet (zoals ondernemers met een eenmanszaak en natuurlijke personen die vennoot of maat zijn) toegang houden tot publieke en private diensten via andere identificatiemiddelen.

4. Digitale autonomie en afhankelijkheid van derde landen

Tijdens het rondetafelgesprek waarschuwden enkele deelnemers voor afhankelijkheid van grote technologiebedrijven en buitenlandse aanbieders. Onder andere werd gesteld dat bij de beoordeling van EBW-aanbieders naast integriteit en tegenstrijdige belangen ook moet worden gekeken naar autonomie.

Het EBW-voorstel bepaalt dat EBW-aanbieders in de EU moeten zijn gevestigd, daar hun hoofdvestiging en belangrijkste bedrijfsvoering moeten hebben en niet onder zeggenschap of controle van een derde land

of een entiteit buiten de EU mogen staan. Het voorstel bevat geen verplichting om EBW-gegevens uitsluitend binnen de EU op te slaan en te verwerken of uitsluitend Europese cloud- en andere dienstverleners in te schakelen. In het BNC-fiche was het kabinet in beginsel positief over deze eisen. Wel stelde het vragen over het ontbreken van een verplichting om Europese datacentra of clouddiensten te gebruiken. De Raad neemt in zijn mandaat de vestigings- en zeggenschapseisen uit het oorspronkelijke voorstel over. Daarnaast moeten EBW-aanbieders de veiligheidsrisico's van de hele EBW-oplossing beoordelen. Hieronder vallen ook risico's die voortkomen uit afhankelijkheid van leveranciers. Ook gelden cybersecurity-eisen voor leveranciers van software- en beveiligingsoplossingen. De Raad neemt dus geen algemene verplichting op om EBW-gegevens uitsluitend binnen de EU op te slaan en te verwerken of om alleen in de EU gevestigde cloudproviders in te schakelen.

Het EP-mandaat stelt dat aanbieders van gekwalificeerde elektronische aangetekende bezorgdiensten en clouddiensten de EBW-gegevens binnen de EU moeten opslaan, verwerken en doorgeven. Ook mogen gegevens die door het gebruik van EBW's worden gegenereerd, niet worden gebruikt voor het trainen of finetunen van AI-systemen die worden geëxploiteerd door een derde land of een daar gevestigde rechtspersoon.

Nog niet duidelijk is welke van deze aanvullende waarborgen in het uiteindelijke akkoord worden opgenomen en hoe daarop toezicht wordt gehouden.

5. Inpassing in bestaande Nederlandse voorzieningen

Tijdens het rondetafelgesprek wees een deelnemer erop dat Nederland al beschikt over voorzieningen zoals PKIoverheid, eHerkenning en het kader van de Wet digitale overheid. Volgens hem moet de EBW daarop voortbouwen, in samenhang met de persoonlijke EDI-wallet, authentieke bronnen en bestaande vertrouwensdiensten. In de technische briefing lichtten de ministeries van EZ en BZK toe dat de EBW daarbij gebruikmaakt van bestaande vertrouwensdiensten en betrouwbare bronnen, waaronder het Handelsregister.

Het oorspronkelijke Commissievoorstel liet bestaande, op grond van het Unierecht voorgeschreven systemen en procedures voor gegevensuitwisseling tussen bevoegde autoriteiten onverlet. Het Raadsmandaat breidt dit uit tot systemen en procedures die op grond van nationaal recht zijn voorgeschreven. Het EP kiest voor een bredere benadering en legt nadruk op de aansluiting van de EBW op bestaande digitale voorzieningen. Volgens het EP moet de EBW als verbindingslaag tussen systemen functioneren. Het EP roept de Commissie ook op om te verduidelijken hoe overlap wordt voorkomen met de Single Digital Gateway (het Europese toegangspunt voor digitale overheidsprocedures) en het Once Only Technical System (waarmee overheden reeds

beschikbare gegevens en bewijsstukken kunnen uitwisselen). Daarnaast roept het EP de Commissie op om samen met de lidstaten een Europese invoeringsroutekaart op te stellen met mijlpalen en prioritaire toepassingen. Hierbij moet de Commissie rekening houden met bestaande digitale oplossingen en verschillen in uitvoeringscapaciteit tussen lidstaten.

7. Tempo en stapsgewijze invoering

Verschillende deelnemers bij het rondetafelgesprek pleitten ervoor tijdig te starten met de voorbereidingen voor de invoering van de EBW-wallet. Hierbij kan bijvoorbeeld gekeken worden naar ontwikkelingen in Duitsland en Frankrijk. Daar wordt gewerkt aan een stapsgewijze invoering, waarbij eerst een beperkt aantal toepassingen worden getest met echte gebruikers en betrouwbare gegevens. Pas daarna wordt verder opgeschaald. Hierdoor kunnen in een vroeg stadium al knelpunten worden gesignaleerd.

In het oorspronkelijke EBW-voorstel stond dat publieke instanties uiterlijk 24 maanden na de inwerkingtreding van de verordening vier EBW-kernfuncties moesten ondersteunen: identificatie en authenticatie, ondertekening en verzegeling, het indienen van documenten en het verzenden en ontvangen van officiële berichten. De Raad en het EP koppelen het begin van deze acceptatieplicht aan de beschikbaarheid van de Europese uitvoeringshandelingen. In beide mandaten bedraagt de termijn vervolgens twee jaar. Wel verschillen het precieze startmoment en de uitvoeringshandelingen waaraan dit wordt gekoppeld.

Voor twee van de vier kernfuncties geldt een aanvullende overgangsregeling. Voor het indienen van documenten en het verzenden en ontvangen van officiële berichten mogen publieke instanties aanvankelijk nog bestaande communicatieoplossingen gebruiken. Wel moeten deze aan de gestelde veiligheidseisen voldoen en voor EBW-gebruikers toegankelijk zijn. Vanaf de inwerkingtreding van de relevante uitvoeringshandelingen geldt een overgangstermijn van 30 maanden volgens het Raadsmandaat. Het EP-mandaat gaat uit van 36 maanden.

De rapporteurs,

El Boujdaini

Emiel van Dijk