

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Bestuurskern
Programma Directie Covid-19

Contactpersoon

5.1.2e

M +31(0)6 5.1.2e
5.1.2e @minienw.
nl

Datum
24 augustus 2021

memo

Doorontwikkeling DCC scan app in een digitale omgeving

1. Aanleiding

In juni 2021 werd fase 1 van de Digital Covid Certificate (DCC) ontwikkeld, namelijk de DCC Cross Border Scan app NL waarmee vervoerders de QR-code van een DCC kunnen verifiëren bij de opstapplaats. Toen is ook de vervolgfase (fase 2) benoemd waarbij IenW integratie van de applicatie in de digitale omgeving van vervoerders ondersteunt. In de week van 14 juni is ondersteuning ook toegezegd aan vervoerders tijdens het DCC vervoerdersoverleg.

2. Argumentatie

Verificatie van het DCC vormt een extra complexiteit voor vervoerders bij passagierscontroles op de opstapplaats. Dit kan leiden tot congestie, met name tijdens piekuren en in de vakanties, vooral als eventuele probleemgevallen zich ter plekke voordoen bij de check-in op de opstapplaats. Om die congestie zoveel mogelijk te verminderen heeft de Europese Commissie lidstaten aanbevolen dat verificatie zo vroeg mogelijk plaatsvindt en ideaal gezien online, bijvoorbeeld tijdens het online check-in proces.

Vervoerders van verschillende modaliteiten (luchtvaart, spoor, maritiem en busvervoer) hebben er belang bij dat verificatie vooraf plaatsvindt in een online check-in omgeving om het logistieke proces op de opstapplaats niet te vertragen en de kans op congestie te verminderen. In omliggende landen is daarom ook begonnen met integratie van het DCC in een digitale omgeving. Zo heeft Spanje een overheidsportaal opgezet waar het DCC in een digitale omgeving verwerkt wordt en in Frankrijk heeft AirFrance *Ready To Fly* gelanceerd, een onlinedienst waarmee klanten vóór hun vlucht hun gezondheidsgegevens kunnen uploaden.

De voorkeursoptie van IenW is het opzetten van een overheidsportaal dat is aangesloten op de digitale Europese DCC-infrastructuur waarin de reiziger zelf zijn/haar DCC-verificatie digitaal uitvoert en het resultaat daarvan digitaal beschikbaar komt voor de vervoerder (optie D). Voor het advies van optie D zijn de volgende criteria gehanteerd:

1. Het biedt een oplossing voor congestie bij inchecken op de opstapplaats.
2. Het is in lijn met de verplichtingen van de EU Verordening (waaronder het verbod op het bewaren van persoonsgegevens).
3. Het vereist geen aanpassing van de Nederlandse regelgeving.
4. De vervoerder blijft verplicht tot controle.
5. De optie leidt niet tot verwerkingsverantwoordelijkheid van de overheid betreft persoonsgegevens.

Bestuurskern
Programma Directie Covid-19

Datum
24 augustus 2021

6. Eenzelfde DCC-verificatie als via de DCC Cross Border Scan app NL wordt uitgevoerd, maar dan vooraf online en buiten de opstapplaats waarbij het resultaat online beschikbaar komt ter controle door de vervoerder.
7. De optie kan bij deelnemende landen van de digitale Europese DCC-infrastructuur voor zowel voor inkomende als uitgaande reizen naar en vanuit Nederland worden gebruikt.

Alleen optie D voldoet aan al deze criteria.

3. Toelichting van de opties (voor- en nadelen)

Sinds 1 juli 2021 kan een reiziger zowel met een (klassiek) test-, herstel- of vaccinatiebewijs, als met een DCC (papier of digitaal) voldoen aan de COVID-maatregelen in het desbetreffende bestemmingsland. Door de QR-code van het DCC te verifiëren, waarin persoonsgegevens zijn versleuteld, kan bepaald worden of de reiziger een geldig DCC heeft. Voor alle onderstaande opties geldt dat deze persoonsgegevens ingevolge de DCC-verordening nooit bewaard mogen worden en uitsluitend gebruikt mogen worden ter verificatie van het DCC.

De verplichting voor vervoerders of bevoegde autoriteiten om Coronabewijzen te controleren, vloeit voort uit nationale regelgeving van de bestemmingslanden. De verplichting voor vervoerders en autoriteiten om een DCC (digitaal of papier) te accepteren, vloeit voort uit de EU DCC-verordening. Met de Tijdelijke wet coronatoegangsbewijzen (Twc; Stb. 2021, 240), die op 1 juni 2021 in werking is getreden, is aan de Wet publieke gezondheid (Wpg) artikel 6ba toegevoegd om een grondslag te creëren voor het stellen van aanvullende regels ter uitvoering van de EU Verordening. Deze uitvoeringsregelgeving (de Tijdelijke spoedregeling DCC) is op 1 juli 2021 in werking getreden en wordt per 1 oktober 2021 vervangen door een algemene maatregel van bestuur. Daarin is bepaald dat personen en autoriteiten gegevens en persoonsgegevens mogen verwerken die noodzakelijk zijn voor uitvoering van de Verordening. De vervoerders hebben dus een wettelijke verplichting op grond van de DCC-verordening en een wettelijke titel, conform artikel 6, eerste lid, onder c, AVG om de digitale COVID-certificaten te verifiëren.

Hieronder volgt een analyse van de zes opties (A tot en met F). Opties A-B zijn realiseerbaar op korte termijn (direct of binnen enkele weken), opties C-F zijn alleen op langere termijn realiseerbaar (circa drie tot vier maanden) maar blijven relevant en inzetbaar in de nasleep van de COVID crisis. Opties C-F zijn in te delen in twee categorieën: Opties C-D waarbij de vervoerder de verwerkingsverantwoordelijke van persoonsgegevens is (zoals nu ook het geval is) en opties E-F waarbij de overheid de verwerkingsverantwoordelijke van persoonsgegevens is en waarvoor aanpassing van nationale wetgeving noodzakelijk is. Hierbij zijn de 7 criteria (genoemd onder aanleiding) gebruikt.

Optie A: Geen actie ondernemen

Voortzetting van de huidige praktijk waarbij de DCC-verificatie is gefaciliteerd met de beschikbaar gestelde scan applicatie, de DCC Cross Border Scan app NL, die gebruikt wordt bij de check-in op de opstapplaats.

Voordelen

- Er is geen extra investering en inspanning van de overheid nodig.

Bestuurskern
Programma Directie Covid-19

Datum
24 augustus 2021

- Beschikbare capaciteit van de overheid kan voor fase 2 worden ingezet (verbinding met de EU Gateway waardoor de inreisregels geautomatiseerd worden).

Nadelen

- Vervoerders (met name de luchtvaartsector) blijven te maken hebben met complexiteit bij controles op de opstapplaats wat tot congestie kan leiden, met name tijdens piekuren en in de vakanties.
- Eventuele probleemgevallen worden pas geïdentificeerd door vervoerders ter plekke bij de check-in op de opstapplaats.
-

Optie B: DCC-verificatie voorafgaand aan toegang tot incheckbalies

Door de vervoerders wordt een gezamenlijke DCC-verificatie ingericht waar de DCC's worden geverifieerd voordat de reiziger toegang krijgt tot de fysieke incheckbalies of eventueel zelfs voordat hij/zij toegang krijgt tot de vertrekhal. De DCC-verificatie vindt dus voorafgaand aan het check-in proces plaats. Deze voorziening kan ingericht worden zowel bij toegang tot de opstapplaats als op de opstapplaats zelf, voordat de reiziger toegang krijgt tot de check-in balie.

Voordelen

- Er is geen extra investering en inspanning van de overheid nodig en er zijn lage extra kosten voor vervoerders aan verbonden.
- Beschikbare capaciteit van de overheid kan voor fase 2 worden ingezet (verbinding met de EU Gateway waardoor de inreisregels geautomatiseerd worden).
- Probleemgevallen kunnen snel weggeleid worden van de incheckkrijgen om op een aparte locatie op de opstapplaats oplossingen te bewerkstelligen.

Nadelen

- Vervoerders blijven te maken hebben met complexiteit bij toegangscontroles wat tijdens piekuren en zomerdrukke tot congestie leidt.
- Probleemgevallen worden pas op de opstapplaats geïdentificeerd.
- De vervoerder blijft verantwoordelijk voor de juiste toepassing van de geldende inreisregels en moet bereid zijn die verantwoordelijkheid over te dragen aan de DCC-verificatie toegangscontrole.
-

Optie C: Integratie van DCC-verificatie door vervoerders in hun eigen digitale online check-in omgeving waarbij de reiziger zijn/haar DCC direct aan de vervoerder levert

Iedere vervoerder regelt de integratie van de QR-scan van het DCC in eigen online check-in processen. De reiziger geeft de reis aan en levert ook zelf het DCC direct aan de vervoerder. De overheid biedt hierbij technische ondersteuning in de vorm van dataloketten die de trustlists en regels bevatten. De vervoerder beslist of de reiziger een geldige/groene status of ongeldige/rode status heeft en verschaft alleen de boardingpass wanneer de status geldig/groen is. De verwerkingsverantwoordelijke van persoonsgegevens is de vervoerder.

Voordelen

- De reiziger krijgt vooraf verificatie van zijn/haar DCC, wat congestie op de opstapplaats vermindert.
- Men kan voortbouwen op huidige online check in services die vervoerders al hebben ingevoerd om te checken of reizigers over de benodigde Corona-gerelateerde documenten beschikken.

Bestuurskern
Programma Directie Covid-19

Datum
24 augustus 2021

- De bevoegdheden van vervoerders vloeien voort uit de Europese verordening en nationale regelgeving.

Nadelen

- Deze optie vereist dat persoonsgegevens uit het DCC tijdelijk opgeslagen worden om de status van het DCC te bepalen wat een vorm van bewaren is. Dit is in strijd met de EU Verordening en er is geen juridische mogelijkheid om een nationale wettelijke regeling tot stand te brengen die de restricties over regels rondom het bewaren van de DCC verruimt.
- Elke vervoerder ontwikkelt zijn eigen systeem binnen de eigen ICT-omgeving wat leidt tot verdere complexiteit.
- De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op naleving van de AVG en omdat het bewaren van persoonsgegevens niet is toegestaan, zal dit een belemmering zijn voor realisatie van deze optie.
- Vergt extra overheids capaciteit om de veelheid van het dataverkeer met de digitale omgeving van de vervoerders in goede banen te leiden, de organisatie van de dataloketten met de verantwoordelijke instanties op te zetten en een goede manier te regelen om data uit te geven.

Optie D: Overheidsportaal dat is aangesloten op de digitale EU DCC infrastructuur (gekozen optie)

Het opzetten van een overheidsportaal dat is aangesloten op de digitale Europese DCC-infrastructuur waarin de reiziger zelf zijn/haar DCC-verificatie digitaal uitvoert en het resultaat daarvan digitaal beschikbaar komt voor de vervoerder. Het proces daarvoor is vergelijkbaar met het reeds bestaande proces van DCC-verificatie, zoals dat met de huidige DCC Cross Border Scan App NL plaatsvindt. Het verschil is dat de reiziger de verificatie op afstand (off airport) zelf uitvoert binnen dezelfde ICT-omgeving als de DCC Cross Border Scan App NL. Dit portaal is te gebruiken door elke reiziger van en naar Nederland, ongeacht de vervoersmodaliteit waarmee hij reist.

De reiziger checkt in op de website van de vervoerder (bijvoorbeeld de luchtvaartmaatschappij). Op zeker moment in dat proces wordt een stap "Controleer COVID status" toegevoegd, bijvoorbeeld in de vorm van een knop. Door op de knop te klikken wordt de reiziger doorgestuurd naar een webpagina ('portal') van de overheid (het "Overheidsportaal"). Dit portal bevat software die de controle kan uitvoeren in de browser van de reiziger. De knop zorgt er bovendien voor dat in de browser van de reiziger twee gegevens beschikbaar worden gesteld: De naam en de geboortedatum van de reiziger waarvoor een boardingpass wordt aangevraagd zodat de gegevens op de boarding pass en die in het DCC kunnen worden vergeleken.

De reiziger wordt gevraagd zijn of haar bewijsstuk voor de webcam te houden waarna de software de controle uitvoert:

- DCC QR code wordt uitgelezen;
- elektronische handtekening wordt gecontroleerd (trustlist);
- beschikbare inreisregels voor het bestemmingsland worden gevalideerd (vanaf de EU Gateway)
- naam en geboortedatum op het DCC worden gematcht met de gegevens die het online check-in proces mee stuurt.

Na de controle stuurt het portal van de overheid de gebruiker terug naar het online check-in proces van de vervoerder. Een positieve verificatie-uitslag is voor

Bestuurskern
Programma Directie Covid-19

Datum
24 augustus 2021

de vervoerder de titel voor het verstrekken van een boarding pass. Daarmee is de controle die de vervoerder behoort uit te voeren feitelijk door de reiziger uitgevoerd via verificatie in het overheidsportaal. De reiziger is immers verantwoordelijk voor het voldoen aan de inreis-voorwaarden van het bestemmingsland. De vervoerder moet daar alleen op controleren. Bij een negatieve verificatie-uitkomst verstrekt de vervoerder geen boarding pass.

Hieruit volgt dat de vervoerder geen extra persoonsgegevens verwerkt en ook geen gegevens uit het DCC hoeft te bewaren. De overheid verwerkt ook geen gegevens, maar stelt slechts het portaal beschikbaar aan de reiziger en is verantwoordelijk voor het onderhouden van dit portaal. De techniek zorgt ervoor dat de vervoerder een betrouwbaar antwoord krijgt op de vraag of de reiziger voor de reis waarop wordt ingecheckt over een geldig Coronabewijs beschikt. Alle verwerking van DCC gerelateerde gegevens vindt plaats op apparatuur van de reiziger zelf. De bestemmingslanden die aangesloten zijn bij de EU Gateway zijn verantwoordelijk voor de juistheid, volledigheid en het actueel houden van hun eigen inreisregels in het DCC-framework.

Voordelen

- De reiziger krijgt vooraf verificatie van zijn/haar DCC, wat congestie op de opstapplaats vermindert.
- Vermindert de complexiteit doordat het portaal centraal door de overheid geregeld wordt en iedere individuele vervoerder hierop kan aansluiten. Dit vermindert de druk op vervoerders aanzienlijk.
- De vervoerders hebben alleen toegang tot de status van het DCC van de reiziger en dit leidt tot minder AVG-vraagstukken bij de vervoerders.
- Voor de verstrekking van verificatie-uitkomst uit het overheidsportaal door de reiziger bestaat al een wettelijke grondslag.
- De optie is in lijn met de EU Verordening (waaronder het verbod op het bewaren van persoonsgegevens) en vergt geen aanpassing van de Nederlandse regelgeving.
- De vervoerder blijft verplicht tot controle en de overheid neemt die verantwoordelijkheid niet over, maar faciliteert met het portaal een zo min mogelijk belastende uitvoering van die controleplicht.
- De reiziger draagt in het overheidsportaal zorg voor dezelfde DCC-verificatie als de vervoerder die via de DCC Cross Border Scan app NL fysiek uitvoert op de opstapplaats, maar kan dit vooraf online en buiten de opstapplaats doen. Het resultaat daarvan komt online beschikbaar ter controle door de vervoerder.
- Het overheidsportaal kan bij deelnemende landen van de digitale Europese DCC-infrastructuur, voor zowel voor inkomende als uitgaande reizen naar en vanuit Nederland worden gebruikt.

Nadelen

- Vergt beheersbare tijd, menskracht en middelen van de overheid, maar deze waren reeds toegezegd aan bij de start van de introductie van het DCC voor fase 2 (doorontwikkeling).

Optie E: Integratie van DCC-verificatie door vervoerders in hun eigen digitale online check-in omgeving waarbij overheid het DCC levert via datalokketten aan de vervoerder

Bestuurskern
Programma Directie Covid-19

Datum
24 augustus 2021

Iedere vervoerder regelt de integratie van de QR-scan van het DCC in eigen online check-in processen. De overheid biedt hierbij technische ondersteuning in de vorm van zowel de datalokketten met de regels en trustlists als geavanceerde datalokketten die ook het DCC en persoonsgegevens bevatten. De reiziger geeft de reis aan de vervoerder door en via de geavanceerde datalokketten wordt de status van het DCC doorgegeven, vervolgens controleert de vervoerder deze status en maakt de beslissing of de reiziger een geldige/groene of ongeldige/rode status heeft. De vervoerder verschaft alleen de boardingpass wanneer de status geldig/groen is. De verwerkingsverantwoordelijke van de persoonsgegevens is in dit geval is de overheid.

Voordelen

- De reiziger krijgt vooraf verificatie van zijn/haar DCC, wat congestie op de opstapplaats vermindert.
- De vervoerders hebben toegang tot de status (geldig/ongeldig) van het DCC van de reiziger en dit leidt tot minder AVG-vraagstukken bij de vervoerders.

Nadelen

- Voor vervoerders vloeit de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens rechtstreeks voort uit de DCC-verordening. Voor de overheid is die grondslag er niet en deze zou gecreëerd moeten worden. De overheid dient in deze optie persoonsgegevens te verstrekken aan de vervoerders, waarvoor een wettelijke grondslag is vereist.
- Elke vervoerder ontwikkelt zijn eigen systeem binnen zijn eigen ICT-omgeving wat leidt tot verdere complexiteit
- Vergt extra overheids capaciteit om de veelheid van het dataverkeer met de digitale omgeving van de vervoerders in goede banen te leiden, de organisatie van de datalokketten met de verantwoordelijke instanties op te zetten en het regelen van een goede manier om data uit te geven.

Optie F: Overheidsportaal naar het voorbeeld van Spanje

Naar Spaans voorbeeld verzorgt de overheid een portaal waar het DCC verwerkt kan worden. De verwerkingsverantwoordelijke is de overheid. Omdat de overheid op grote schaal bijzondere persoonsgegevens van reizigers zou gaan verwerken, is de overheid verplicht om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA) uit te laten voeren. In het portaal geeft de burger zijn reis aan en wordt de status van zijn DCC door de overheid gecontroleerd tegen de inreisregels van het bestemmingsland. Dat resulteert in een geldige/groene of ongeldige/rode status. Deze status groen/geldig of rood/ongeldig wordt vervolgens doorgegeven aan de vervoerder en deze verschaft alleen de boardingpass wanneer de status groen/geldig is.

Voordelen

- De reiziger krijgt vooraf verificatie van zijn/haar DCC, wat congestie op de opstapplaats vermindert.
- Vermindert de complexiteit doordat het portaal centraal door de overheid geregeld wordt i.p.v. door iedere individuele vervoerder en vermindert daardoor de druk op vervoerders aanzienlijk.
- De vervoerders hebben alleen toegang tot de status van het DCC van de reiziger en dit leidt tot minder AVG-vraagstukken bij de vervoerders.

Nadelen

Bestuurskern
Programma Directie Covid-19

Datum
24 augustus 2021

- Een nieuwe wettelijke grondslag is vereist om de verwerking van de DCC vanuit een centraal overheidsportaal te bewerkstelligen.
- Vergt veel extra capaciteit, investeringen en inspanning van de overheid.
- Niet alle vervoerders hoeven mee te doen zodat complexe en gedifferentieerde uitvoeringsstructuur niet kan worden uitgesloten.

5.1.2e

5.1.2e