

## Uitspraak 201806610/1/A3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:4434
Datum uitspraak	24 december 2019
Inhoudsindicatie	Op 20 juni 2017 heeft de minister gereageerd op de aanvraag van [appellante] tot het toekennen van een DigiD.

Volledige tekst

201806610/1/A3.

Datum uitspraak: 24 december 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats] (België),

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 4 juli 2018 in zaak nr. 17/7528 in het geding tussen:

[appellante]

en

de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Procesverloop

Op 20 juni 2017 heeft de minister gereageerd op de aanvraag van [appellante] tot het toekennen van een DigiD.

Bij besluit van 10 oktober 2017 heeft de minister het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 juli 2018 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] en de minister hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 februari 2019, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. A. Hoogenboom, advocaat te Utrecht, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.W. Severijnen en B. van Berkel, zijn verschenen.

Bij brief van 9 april 2019 heeft de Afdeling het onderzoek in de zaak heropend en [appellante] verzocht te laten weten wat haar procesbelang nog is.

[appellante] heeft een reactie ingediend.

Bij afzonderlijke brieven van 24 mei 2019 heeft de Afdeling vragen voorgelegd aan de minister en [appellante].

[appellante] en de minister hebben die vragen beantwoord.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 oktober 2019, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. A. Hoogenboom, advocaat te Utrecht, en de minister, vertegenwoordigd door mr. J.W. Severijnen, mr. B.M. Veltkamp en drs. J.P. Bakkers, zijn verschenen.

Bij brief van 15 november 2019 heeft de Afdeling het onderzoek in de zaak heropend na de ontvangst van een nadere reactie van de minister.

[appellante] heeft een reactie ingediend.

Met toestemming van partijen is een nadere zitting achterwege gebleven. De Afdeling heeft het onderzoek vervolgens gesloten.

Overwegingen

Wettelijk kader

1. De relevante bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU), de Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (PB. 2011 L141/1; hierna: Verordening 492/2011), de Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG (PB. 2014 L 257/73; hierna: de eIDAS-Verordening), de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) en de Regeling voorzieningen GDI (hierna: de Regeling) zijn vermeld in de bijlage behorend bij deze uitspraak.

Inleiding

2. [appellante] heeft de Belgische nationaliteit en woont in België. Zij is meer dan 40 jaar in Nederland werkzaam bij [bedrijf] in [plaats]. Zij wil graag digitaal kunnen communiceren met overheidsinstanties in Nederland en heeft daarom een DigiD aangevraagd.

De minister weigert de DigiD te verstrekken aan [appellante] omdat zij niet de Nederlandse nationaliteit heeft en geen ingezetene is van Nederland.

3. De minister heeft tijdens de behandeling van de zaak op de eerste zitting bij de Afdeling gemeld dat op zeer korte termijn met Europees erkende inlogmiddelen van andere landen uit de Europese Unie (hierna: de EU) bij Nederlandse overheden en uitvoeringsinstanties kan worden ingelogd. Bij brief van 28 maart 2019 heeft de minister aan de Afdeling meegedeeld

dat België op 27 maart 2019 is aangesloten op de Nederlandse beveiligde infrastructuur en dat vanaf die dag met het Belgische elektronische identificatiemiddel Scheme FAS/eCards (hierna: het eID) toegang kan worden verkregen tot Nederlandse overheden en uitvoeringsorganisaties. [appellante] heeft volgens de minister geen DigiD meer nodig voor de digitale communicatie met die instanties. De minister vindt dat [appellante] daarom geen procesbelang meer heeft bij de behandeling van haar hoger beroep. [appellante] is het daar niet mee eens. Zij stelt dat zij nog steeds geen toegang heeft tot een aantal digitale diensten van in het bijzonder de Belastingdienst en van haar aanvullend pensioenuitvoerder.

De Afdeling zal eerst beoordelen of [appellante] nog procesbelang heeft.

Heeft [appellante] nog belang bij het voortzetten van de procedure?

4. De Afdeling oordeelt dat [appellante] nog belang heeft bij de beoordeling van haar hoger beroep.

De Nederlandse Belastingdienst heeft niet de mogelijkheid opengesteld om met een Belgisch eID in te loggen. De Belastingdienst is daartoe ook niet verplicht volgens de eIDAS-Verordening, omdat hij nog niet de betrouwbaarheidsniveaus hoog en substantieel hanteert. Dat de Belastingdienst eraan werkt om in de toekomst wel dit betrouwbaarheidsniveau te hanteren, is nu een te ongewisse omstandigheid. Dat geldt ook voor het voorstel tot wijziging van de Wet elektronisch berichtenverkeer Belastingdienst waardoor communicatie met de Belastingdienst op een andere wijze dan digitaal in de toekomst weer mogelijk gaat worden.

Ter zitting in hoger beroep en nader toegelicht in de reactie na de tweede zitting heeft de vertegenwoordiger van de minister er verder op gewezen dat het mogelijk is voor [appellante] om met een gebruikersnaam en wachtwoord een account bij de Belastingdienst aan te maken en via dat account digitaal aangifte te doen. Dit is naar het oordeel van de Afdeling echter geen gelijkwaardig alternatief voor een DigiD omdat met zo'n account alleen aangifte kan worden gedaan. Het is onder meer niet mogelijk om online gegevens aan te passen of om een voorlopige aanslag aan te vragen. Met zo'n account kan dus niet van dezelfde diensten van de Belastingdienst gebruik worden gemaakt als met DigiD. Daar komt nog bij dat een account bij de Belastingdienst geen toegang geeft tot andere digitale diensten dan de Belastingdienst.

5. Nu [appellante] nog procesbelang heeft bij de behandeling en beoordeling van haar hoger beroep wordt toegekomen aan de vraag of de afwijzing van de aanvraag voor een DigiD een besluit is als bedoeld in de Awb.

Is het afwijzen van de aanvraag voor een DigiD een besluit?

6. Deze vraag is tussen de minister en [appellante] niet in geschil geweest. De Afdeling heeft partijen gevraagd naar hun standpunten hierover. Zowel [appellante] als de minister betogen dat de afwijzing als een besluit moet worden aangemerkt. De Afdeling deelt dit standpunt en is van oordeel dat de weigering een DigiD toe te kennen een besluit is als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. In een tijd van toenemende digitalisering, leidend tot een digitaal burgerschap, moet de digitale toegang tot overheidsdiensten worden aangemerkt als een noodzakelijke voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op informatie en bepaalde rechten en voorzieningen. Tegen het weigeren van het middel dat die toegang verleent, moet rechtsbescherming openstaan. Naar het oordeel van de Afdeling is de bestuursrechter daarvoor de aangewezen rechter.

7. Omdat de afwijzing van haar aanvraag voor een DigiD een besluit is, kon [appellante] daartegen in bezwaar, beroep en hoger beroep opkomen. Hieronder zal de Afdeling de inhoudelijke gronden van het hoger beroep beoordelen.

#### Aangevallen uitspraak

8. De rechtbank heeft overwogen dat de minister zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat een DigiD geen sociaal voordeel is als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van Verordening 492/2011 omdat het niet de levensomstandigheden of de sociale positie van werknemers verbetert. Een DigiD draagt ook niet bij aan de integratie van een werknemer uit een andere lidstaat en vergemakkelijkt dus ook niet de mobiliteit van werknemers binnen de EU. Dat DigiD als lastenvermindering wordt ervaren, is onvoldoende om op zichzelf voor werknemers een sociaal voordeel te zijn. Nu geen sprake is van een belemmering van het vrije verkeer van werknemers, hoeft ook niet te worden beoordeeld of artikel 45 van het VWEU hiervoor een rechtvaardigingsgrond biedt, aldus de rechtbank.

#### Hoger beroep

Is een DigiD een sociaal voordeel?

9. [appellante] stelt dat zij wordt gediscrimineerd en doet een beroep op het antidiscriminatieverbod uit artikel 45 van het VWEU zoals dat is uitgewerkt in artikel 7, tweede lid, van Verordening 492/2011. Zij voert tegen de uitspraak van de rechtbank aan dat volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het HvJ) het begrip 'sociaal voordeel' uit Verordening 492/2011 ruim moet worden uitgelegd. DigiD is een digitaal identificatie- en communicatiemiddel dat gebruikers in staat stelt snel informatie op te vragen, veilig te communiceren met overheidsinstanties en online zaken te regelen. Door DigiD kan dit 24 uur per dag en vanuit huis. Uit een door het Institute for Transnational and Euregional Cross-border Cooperation and Mobility gehouden enquête blijkt voorts dat het niet-hebben van DigiD wordt gezien als een grote administratieve last op gebieden van tal van overheidsinstanties. De toegang tot deze digitale wereld die door DigiD kan worden verkregen, houdt daarom een sociaal voordeel in voor de grensarbeider, aldus [appellante].

9.1. [appellante] kan zich als grensarbeider, wonend in België en werkend in Nederland, beroepen op artikel 45 van het VWEU. Ook staat het feit dat zij niet in Nederland woont, niet in de weg aan een beroep op artikel 7, tweede lid, van Verordening 492/2011. De toekenning van een sociaal voordeel mag volgens het HvJ in beginsel niet afhankelijk worden gemaakt van de voorwaarde dat de werknemer woont op het grondgebied van de lidstaat van tewerkstelling (zie de uitspraak van 8 juni 1999, Meeusen, ECLI:EU:C:1999:284, punten 21-25). Volgens vaste rechtspraak van het HvJ moeten onder sociale voordelen als bedoeld in dat artikel worden verstaan alle voordelen die, al dan niet verbonden aan een arbeidsovereenkomst, in het algemeen aan ingezetenen van de lidstaat worden toegekend, voornamelijk op grond van hun objectieve hoedanigheid van werknemer of enkel wegens het feit dat zij ingezetenen zijn, zodat de uitbreiding ervan tot werknemers die onderdaan van andere lidstaten zijn, geschikt lijkt om hun mobiliteit binnen de Unie te vergemakkelijken (zie onder meer de uitspraak van 31 mei 1979, Even, ECLI:EU:C:1979/144, punt 22). Daaronder moeten volgens het HvJ ook worden begrepen faciliteiten of voordelen die de migrerende werknemer de mogelijkheid bieden tot verbetering van zijn levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden en die de verbetering van zijn sociale positie vergemakkelijken (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 21 juni 1988, Lair, ECLI:EU:C:1988:322, punt 20). Zo heeft het HvJ ook als sociaal voordeel aangemerkt het gebruik van de eigen taal in een procedure (uitspraak van 11 juli 1985, Mutsch, ECLI:EU:C:1985:335). Uit de hiervoor genoemde

rechtspraak leidt de Afdeling af dat het begrip 'sociaal voordeel' zeer ruim moet worden uitgelegd. Daarbij maakt het HvJ een koppeling met zowel het gebruik van het vrij verkeer als met de integratie en de leefomstandigheden.

9.2. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het kunnen beschikken over een DigiD valt onder het begrip sociaal voordeel als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van Verordening 492/2011.

Zoals hiervoor weergegeven, hanteert het HvJ een zeer ruime uitleg van het begrip 'sociaal voordeel' en heeft het ook middelen tot communicatie als zodanig aangemerkt. [appellante] heeft er belang bij te kunnen beschikken over een DigiD omdat zij in verband met haar werk in Nederland moet kunnen communiceren met de Belastingdienst. Aannemelijk is dat het niet-hebben van een DigiD tot een administratieve lastenverzwaring, en dus niet tot een verbetering van de leefomstandigheden, leidt. De totstandkoming van de eIDAS-Verordening duidt daar ook op. Het gebruik van digitale middelen door de overheid in haar communicatie met de burgers neemt steeds verder toe. Het hebben van een DigiD is in vele gevallen een voorwaarde geworden om toegang te krijgen tot en effectief gebruik te kunnen maken van bepaalde diensten. Daardoor is een zodanig nauwe verbondenheid ontstaan tussen DigiD en het achterliggende sociale voordeel, dat het middel waarmee toegang wordt verkregen zelf als sociaal voordeel moet worden aangemerkt.

Het betoog slaagt.

10. De Afdeling komt nu toe aan de gronden tegen het besluit op bezwaar waar de rechtbank niet aan is toegekomen.

Is sprake van discriminatie?

11. [appellante] heeft in beroep aangevoerd dat artikel 3, tweede lid, van de Regeling een onderscheid maakt dat in strijd is met artikel 45 van het VWEU. De voorwaarden die worden gehanteerd voor toegang tot DigiD leiden volgens haar tot directe discriminatie op grond van nationaliteit, maar in ieder geval tot indirecte discriminatie.

11.1. Volgens vaste rechtspraak van het HvJ (zie bijvoorbeeld uitspraak van 23 januari 1997, Pastoors, ECLI:EU:C:1997:28, punt 16 en volgende) omvat het verbod op het maken van onderscheid niet alleen openlijke discriminatie op grond van nationaliteit, maar ook alle verkapte vormen van discriminatie die door toepassing van andere onderscheidingscriteria in feite tot hetzelfde resultaat leiden.

Naar het oordeel van de Afdeling maakt de Regeling geen direct onderscheid naar nationaliteit. Unieburgers met een andere nationaliteit die in Nederland wonen komen immers wel in aanmerking voor een DigiD. Het is de combinatie van een andere dan de Nederlandse nationaliteit en de woonplaats buiten Nederland die bepalend is voor het onderscheid. Nederlanders die in een andere lidstaat wonen, kunnen wel een DigiD krijgen. Daarmee treft de Regeling Unieburgers met een andere dan de Nederlandse nationaliteit die niet in Nederland wonen, maar wel in Nederland werken. Het resultaat van de gehanteerde criteria is dat zij bij het verkrijgen van het DigiD indirect worden gediscrimineerd. Dat het aan verschillende Nederlandse overheidsinstanties zelf is om te bepalen of zij voor de toegang tot hun diensten gebruik willen maken van DigiD, leidt niet tot een ander oordeel. De minister is verantwoordelijk voor het verstrekken van het sociale voordeel, dat een DigiD is.

12. [appellante], en andere personen in een vergelijkbare situatie, worden door de Regeling dus indirect gediscrimineerd. En dat is uitsluitend toegestaan als daarvoor gronden zijn die dat rechtvaardigen.

Is het onderscheid gerechtvaardigd?

13. [appellante] heeft aangevoerd dat voor het onderscheid geen rechtvaardigingsgronden zijn omdat de voorwaarden niet geschikt en noodzakelijk zijn om de betrouwbaarheid van het systeem te waarborgen. [appellante] vindt daarvoor van belang dat alleen voor personen met een werkelijke band met Nederland, zoals grensarbeiders, DigiD open zou moeten staan. Bovendien is niet duidelijk waarom bij grensarbeiders, die in Nederland werken en in een andere lidstaat wonen, afdoende verificatie van identiteitshandelingen om de betrouwbaarheid van het DigiD systeem te waarborgen niet zou kunnen plaatsvinden en bij Nederlanders die in het buitenland wonen wel. Paspoorten zijn in de EU geharmoniseerd en ook de geldigheid ervan kan worden gecheckt, aldus [appellante].

13.1. Een ongelijke behandeling van burgers van de Unie is alleen gerechtvaardigd als zij is gebaseerd op objectieve criteria die losstaan van de nationaliteit van de betrokken persoon en evenredig zijn aan de legitieme doelstellingen van het nationale recht. Volgens rechtspraak van het HvJ (zie onder meer de uitspraak van 10 juli 2019, *Aubriet*, ECLI:EU:C:2019:582, punt 29 en de uitspraak van 12 september 2019, *Maksimovich*, ECLI:EU:C:2019:723, punt 30) is een indirect discriminerende maatregel verenigbaar met de vrijheid van verkeer van personen als die maatregel nog geen onderwerp van harmonisatie is geweest, zijn rechtvaardiging vindt in dwingende vereisten van algemeen belang, en evenredig is. Dat wil zeggen dat de maatregel geschikt is en niet verder mag gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel. Dat is de maatregel als hij de verwezenlijking van dat doel daadwerkelijk op coherente en systematische wijze nastreeft (zie de uitspraak van 20 mei 1992, *Ramrath*, ECLI:EU:C:1992:230, punten 29-32).

13.2. De verstrekking van elektronische identificatiemiddelen die toegang verschaffen tot overheidsdiensten, is naar het oordeel van de Afdeling niet op unierechtelijk niveau geharmoniseerd. De eIDAS-Verordening heeft betrekking op het stelsel van wederzijdse erkenning van nationale elektronische identificatiemiddelen, maar bevat geen regeling voor de gebruikers ervan. Niet is geregeld aan wie een dergelijk identificatiemiddel, zoals een DigiD, moet worden toegekend. Dat is gebeurd in de Regeling.

13.3. Alleen personen die als ingezetene zijn ingeschreven in de basisregistratie personen (hierna: brp) en uit dien hoofde een burgerservicenummer hebben, personen met de Nederlandse nationaliteit die als niet-ingezetene zijn ingeschreven in de basisregistratie personen en een burgerservicenummer hebben en personen die als niet-ingezetene zijn ingeschreven in de basisregistratie personen, een burgerservicenummer hebben, een AOW-pensioen ontvangen en klant zijn van de Sociale Verzekeringsbank komen ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Regeling in aanmerking voor een DigiD. Deze kring van gerechtigden voor het verkrijgen van een DigiD is volgens de minister beperkt omdat zo de veiligheid en betrouwbaarheid van het systeem kunnen worden gewaarborgd. De minister vindt het belangrijk dat de identiteit van een DigiD-gebruiker zorgvuldig kan worden vastgesteld. Volgens de minister is de uitsluiting van DigiD geschikt en noodzakelijk om fraude met DigiD te voorkomen. Bij personen met een andere nationaliteit en wonend buiten Nederland kan een minder vergaande controle plaatsvinden en de authenticiteit en geldigheid van het identiteitsdocument kan daardoor niet worden geverifieerd, aldus de minister.

Tussen de minister en [appellante] is niet in geschil dat de zorgvuldige vaststelling van de identiteit moet worden aangemerkt als een dwingende reden van algemeen belang.

Ook niet in geschil tussen partijen is dat voor zover sprake is van een beperking, deze evenredig is voor de meeste Unieburgers met een andere dan de Nederlandse nationaliteit

en die buiten Nederland wonen. Ter beoordeling van de Afdeling ligt voor of artikel 3, tweede lid, van de Regeling ten aanzien van [appellante] en andere Unieburgers zonder Nederlandse nationaliteit, die in Nederland werken en in een andere lidstaat wonen, evenredig is.

13.4. De Commissie van de EU heeft voor de uitvoering van de eIDAS-Verordening de Guidance for the application of the levels of assurance which support the eIDAS Regulation (hierna: de Guidance) opgesteld. Hoewel door de Commissie opgestelde richtsnoeren zoals de Guidance op zichzelf niet bindend zijn, bieden zij wel een handvat bij de interpretatie van bepalingen in de richtlijn (zie onder meer het arrest van het Hof van Justitie van 6 september 2012, Chemische Fabrik Kreussler & Co, ECLI:EU:C:2012:548, punten 23 tot en met 25). Volgens deze Guidance voldoet als identiteitsdocument voor elektronische toegang een paspoort om de identificatie van een persoon te verifiëren. De minister checkt de echtheid en de geldigheid van een paspoort in de brp. Voor in Nederland ingezetenen doet hij dat in het zogenoemde GBA-deel van de brp. De ingezetenen krijgen ter verificatie een brief gestuurd naar het in de brp vermelde adres. Voor Nederlanders die buiten Nederland wonen, controleert de minister de gegevens in de Registratie Niet-Ingezetenen (hierna: het RNI). Zij moeten vervolgens met hun paspoort in persoon verschijnen bij een zogenoemd afhaalpunt in het land van hun woonplaats om hun DigiD te kunnen ophalen.

13.5. [appellante] beschikt als werknemer in Nederland over een burgerservicenummer en staat ingeschreven in het RNI. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister onvoldoende gemotiveerd waarom hij niet haar identiteit kan vaststellen aan de hand van haar paspoort. Paspoorten zijn binnen de EU geharmoniseerd (zie de Verordening (EG) van de Raad van 13 december 2004 met nr. 2252/2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten, zoals gewijzigd door de verordening (EG) nr. 444/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 28 mei 2009). Dat wil zeggen dat een paspoort uit een andere lidstaat aan dezelfde voorwaarden moet voldoen en dezelfde kenmerken moet hebben als een Nederlands paspoort. De minister heeft niet verduidelijkt waarom desondanks de echtheid van het paspoort van een andere lidstaat niet kan worden gecontroleerd. Wat betreft de geldigheid van het paspoort heeft de minister evenmin voldoende gemotiveerd waarom het paspoort van [appellante] of een andere Unieburger die met een burgerservicenummer staat ingeschreven in het RNI niet kan worden gecheckt en het paspoort van een Nederlander die in een andere lidstaat woont, wel. Daarbij is van belang dat volgens de Guidance voor de verificatie van de geldigheid van het identiteitsdocument gebruik kan worden gemaakt van uiteenlopende mogelijkheden. Zo kan de geldigheid van Belgische paspoorten en andere identificatiedocumenten worden gecontroleerd op de website [www.checkdoc.be](http://www.checkdoc.be). De minister heeft onvoldoende duidelijk gemaakt dat die mogelijkheden in dit geval niet bestaan hoewel hij op grond van het beginsel van Unietrouw daartoe is gehouden. Dat het gebruik van die mogelijkheden extra werk met zich brengt, zoals de minister naar voren heeft gebracht, leidt er volgens vaste rechtspraak van het HvJ niet toe dat de beperking is gerechtvaardigd (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 26 januari 1999, Terhoeve, ECLI:EU:C:1999:22, punt 45).

De Afdeling is daarom van oordeel dat de minister onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de maatregel in het geval van [appellante] en andere Unieburgers, die in Nederland werken en in een andere lidstaat wonen en die contact moeten hebben met Nederlandse overheidsinstanties, evenredig is.

Het betoog van [appellante] slaagt.

Slotsom

14. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 10 oktober 2017 van de minister alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking. De minister moet een nieuw besluit nemen op het bezwaar van [appellante] met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

15. De minister dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 4 juli 2018 in zaak nr. 17/7528;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 oktober 2017, kenmerk 2017-0000443487;

V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.560,00 (zegge: tweeduizend vijfhonderdzestig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 421,00 (zegge: vierhonderdénentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettehoven, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.C. van Tuyll van Serooskerken, griffier.

w.g. Van Ettehoven w.g. Van Tuyll van Serooskerken  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 december 2019

290.

## **BIJLAGE**

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Artikel 45 luidt:



1. Het verkeer van werknemers binnen de Unie is vrij.
2. Dit houdt de afschaffing in van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der lidstaten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning en de overige arbeidsvoorwaarden.
3. Het houdt behoudens de uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid gerechtvaardigde beperkingen het recht in om,
  - a) in te gaan op een feitelijk aanbod tot tewerkstelling;
  - b) zich te dien einde vrij te verplaatsen binnen het grondgebied der lidstaten;
  - c) in een der lidstaten te verblijven teneinde daar een beroep uit te oefenen overeenkomstig de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke voor de tewerkstelling van nationale werknemers gelden;
  - d) op het grondgebied van een lidstaat verblijf te houden, na er een betrekking te hebben vervuld, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie vast te stellen verordeningen.
4. De bepalingen van dit artikel zijn niet van toepassing op de betrekkingen in overheidsdienst

Verordening (EU) nr. 492/2011

Artikel 7 luidt:

1. Een werknemer die onderdaan is van een lidstaat mag op het grondgebied van andere lidstaten niet op grond van zijn nationaliteit anders worden behandeld dan de nationale werknemers, wat betreft alle voorwaarden voor tewerkstelling en arbeid, met name op het gebied van beloning, ontslag, en, indien hij werkloos is geworden, wederinschakeling in het beroep of wedertewerkstelling.
2. Hij geniet er dezelfde sociale en fiscale voordelen als de nationale werknemers.

eIDAS-Verordening (EU) nr. 910/2014

Artikel 2

Toepassingsgebied

1. Deze verordening is van toepassing op stelsels voor elektronische identificatie die zijn aangemeld door een lidstaat en op verleners van vertrouwensdiensten die in de Unie zijn gevestigd.

[...]

Artikel 6

Wederzijdse erkenning

1. [...]
2. Een elektronisch identificatiemiddel dat is uitgegeven op grond van een stelsel voor elektronische identificatie opgenomen in de lijst die op grond van artikel 9 door de Commissie is gepubliceerd en het betrouwbaarheidsniveau laag heeft, kan door openbare instanties worden erkend ten behoeve van de grensoverschrijdende authenticatie voor de onlinediensten die door die instanties worden geleverd.

## Artikel 8

### Betrouwbaarheidsniveaus van stelsels voor elektronische identificatie

1. Een stelsel voor elektronische identificatie dat is aangemeld krachtens artikel 9, lid 1, omschrijft betrouwbaarheidsniveaus laag, substantieel en/of hoog voor op grond van dat stelsel uitgegeven elektronische identificatiemiddelen.

[...]

### Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3 luidt:

1. Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

2. (...)

### Regeling voorzieningen GDI

Artikel 3 luidde ten tijde van belang:

1. (...)

2. DigiD op betrouwbaarheidsniveau laag als bedoeld in artikel 8 van de Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende de elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van de Richtlijn 1999/93/EG (Pb EU 2014, L 257/73) wordt slechts verstrekt aan een beoogde gebruiker die:

a. als ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen en uit dien hoofde een burgerservicenummer heeft;

b. als niet-ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen, een burgerservicenummer heeft en bovendien de Nederlandse nationaliteit heeft; of

c. als niet-ingezetene is ingeschreven in de basisregistratie personen, een burgerservicenummer heeft, een AOW-pensioen ontvangt en klant is van de Sociale Verzekeringsbank.

3. De Minister verstrekt DigiD na verificatie van de verstrekte gegevens door de aanvrager.

(...)

8. De gebruiker kan de Minister verzoeken om zijn DigiD te laten blokkeren of op te heffen.