



Advies Raad van State inzake het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188) (uitvoering verordening identiteitskaarten)

Nader Rapport

Nr. 2020-0000393496

Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188) (uitvoering verordening identiteitskaarten)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 april 2020, nr. 2020000673, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 juni 2020, nr. W04.20.0079/I/K, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft U hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2020, no.2020000673, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188) (Wet uitvoering verordening identiteitskaarten), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan Verordening (EU) 2019/1157. Deze verordening scherpt de veiligheidseisen aan voor nationale identiteitskaarten en verblijfsdocumenten voor burgers van de Europese Unie en hun familieleden. Het doel is de aanzienlijke verschillen tussen de beveiligingsniveaus van de door lidstaten afgegeven documenten op te heffen en fraude met deze documenten te doen afnemen. Dit is nodig om bedreigingen voor de interne veiligheid van de Unie, met name vanwege terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, te voorkomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen over het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2019/1157 en het ontbreken van de transponeringstabel. Daarnaast acht zij een verduidelijking van de toelichting wenselijk voor wat betreft de mogelijkheden voor personen met een beperking om een identiteitsbewijs aan te vragen. Tot slot vindt zij een aanvulling van de toelichting wenselijk ten aanzien van de toepasbaarheid van de verordening in de Caribische openbare lichamen. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en waar nodig van het wetsvoorstel.

1. Toepassingsgebied van Verordening (EU) 2019/1157

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de verordening, voor zover het (procedures omtrent) identiteitskaarten betreft. De verordening stelt echter ook eisen aan verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie en verblijfskaarten voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten.



De Afdeling realiseert zich dat uitvoering op dit punt niet op het terrein van de paspoortregelgeving ligt. Toch adviseert zij de regering in de inleiding van de toelichting kort in te gaan op de uitvoering van de verordening.

De verordening stelt inderdaad ook eisen aan verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie en verblijfskaarten voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten, welke eisen niet op het terrein van de paspoortregelgeving liggen, maar op het terrein van het vreemdelingenrecht. Voor de uitvoering van deze bepalingen van de verordening is rechtstreekse werking van de verordening toereikend. De verordening staat in artikel 6 toe dat lidstaten vingerafdrukken afnemen voor verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie, maar in Nederland gebeurt dat niet. Paragraaf 1.5 van de toelichting is met deze informatie aangevuld.

2. Transponeringstabel

De toelichting bevat geen transponeringstabel. De Afdeling wijst erop dat de Aanwijzingen voor de regelgeving het opnemen van een transponeringstabel in de toelichting voorschrijven bij implementatie van bindende EU-rechtshandelingen.¹ Hieronder vallen ook verordeningen. Voor de kenbaarheid van de uitvoeringsregelgeving is het van belang dat de regering aangeeft of de rechtstreekse toepasselijkheid van een verordening volstaat, of dat er uitvoering nodig is in de Nederlandse rechtsorde, of de rechtsorde van het Koninkrijk. Van dit laatste kan sprake zijn als met een verordening strijdige regelgeving dient te worden aangepast of ingetrokken, of als een verordening eist dat er een autoriteit wordt aangewezen. Ook verschaft een transponeringstabel inzicht in hoe de regering omgaat met eventuele beleidsruimte die een verordening biedt. Verordening 2019/1157 bevat op een aantal punten beleidsruimte, wat het toevoegen van een transponeringstabel nog belangrijker maakt.²

De Afdeling adviseert in licht van het voorgaande een transponeringstabel in de toelichting op te nemen.

In reactie op het advies van de Afdeling is alsnog een transponeringstabel aan de toelichting toegevoegd, met name vanwege het feit dat de verordening inderdaad, zoals de Afdeling stelt, op een aantal punten beleidsruimte bevat.

3. Toegankelijkheid van aanvraagprocedure Nederlandse identiteitskaart

Op dit moment geldt als uitgangspunt dat de burger die een Nederlandse identiteitskaart aanvraagt, voor de autoriteit verschijnt die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen.³ Een uitzondering is mogelijk voor personen van wie dat om zwaarwegende redenen niet gevergd kan worden, onder de voorwaarde dat de autoriteit van oordeel is dat op een andere wijze voldoende zekerheid verkregen kan worden over identiteit, nationaliteit en verblijfstitel van de aanvrager. Bij zwaarwegende redenen kan gedacht worden aan invaliditeit of bedlegerigheid door ziekte.⁴

Volgens de toelichting laat Verordening 2019/1157 niet langer toe dat de huidige uitzondering wordt gemaakt en wordt deze daarom geschrapt.⁵ In de toelichting wordt echter eveneens aangekondigd dat bij de aanpassing van lagere regelgeving de mogelijkheden worden onderzocht tot huisbezoek door de autoriteiten indien een persoon vanwege ziekte niet in staat is om naar de aanvraaglocatie toe te komen.⁶ De vraag rijst daarbij of het schrappen van de uitzondering op wetsniveau, zoals hierboven omschreven is, noodzakelijk is. Gezien het belang van een toegankelijke aanvraagprocedure, is het wenselijk dat de wet expliciteert dat er een mogelijkheid tot huisbezoek bestaat (bijvoorbeeld in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen).

De Afdeling adviseert dit punt te verduidelijken en daarbij ook aan te geven hoe een zo toegankelijk mogelijk aanvraagproces wordt verwezenlijkt.⁷

De uitzondering op de verschijningsplicht in artikel 28, derde lid, vervalt inderdaad voor de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart. De verschijningsplicht in artikel 28, derde lid, van de Paspoortwet, zegt echter niets over de locatie waar de aanvrager persoonlijk voor de autoriteit verschijnt die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen. In de praktijk zal dat doorgaans op de locatie van de uitgevende autoriteit zijn, in Nederland de afdelingen burgerzaken van de gemeenten. Een uitgevende

¹ Aanwijzing 9.12. Zie ook onderdeel 2.7.2 van de Handleiding Wetgeving en Europa.

² Zie artikel 3, zevende lid en achtste lid, artikel 4, eerste lid, en artikel 6 van de verordening.

³ Artikel 28, derde lid, Paspoortwet.

⁴ Zie ook Kamerstukken II 2007/08, 31 324 (R1844), nr.3, p. 43.

⁵ Toelichting, p. 8.

⁶ Toelichting, p. 11.

⁷ Zie in dit verband ook artikel 18, eerste lid, onder b, van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.



instantie kan er echter ook voor kiezen om het mogelijk te maken op andere locaties dan het gemeentehuis of ambassade een aanvraag te doen ten overstaan van aldaar aanwezige ter zake bevoegde ambtenaren. Voor mensen die door bijvoorbeeld invaliditeit of bedlegerigheid door ziekte niet in staat zijn om zelf een aanvraaglocatie te komen, bestaat de mogelijkheid dat een ambtenaar van de gemeente de aanvraag bij die persoon thuis behandelt. In al deze gevallen is voldaan aan de verplichting van artikel 28, derde lid, om in persoon te verschijnen bij de autoriteit die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen. In paragraaf 6.1.2. van de toelichting over de gevolgen voor de verschijningsplicht is verduidelijkt dat deze bestaande mogelijkheden ongewijzigd blijven voortbestaan. Aangezien huisbezoek al vele jaren lang tot de mogelijkheden behoort, gewoon valt onder de verschijningsplicht en in de uitvoering ook niet op problemen stuit, vindt de regering het niet nodig om de mogelijkheid van huisbezoek in de wet te expliciteren, noch om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen van in welke gevallen huisbezoek mogelijk is. De in paragraaf 5.1 van de toelichting opgenomen mogelijkheid voor regelingen omtrent de mogelijkheid van huisbezoek door de autoriteiten indien een persoon vanwege ziekte niet in staat is om naar de aanvraaglocatie toe te komen, is daarom bij nader inzien vervallen.

De uitzondering in artikel 28, derde lid, ziet op situaties waarin de aanvrager niet in staat is persoonlijk te verschijnen, situaties dus waarin door een lichamelijke of geestelijke aandoening of indien de bewegingsvrijheid van de aanvrager wettelijk beperkt is, en ook een huisbezoek niet tot de mogelijkheden behoort. Daarover zegt de Circulaire van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over uniformering aanvraag- en uitgifteproces reisdocumenten niet-ingezetenen (Stcrt. 2018, 30602) dat door de bevoegde autoriteit op alternatieve wijze en op afstand de identiteit van de aanvrager moet worden vastgesteld. Dit kan door middel van een door de aanvrager te overleggen verklaring van een lokale autoriteit, arts of een notaris. Het is deze uitzondering die door de verordening bij de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart niet meer mogelijk zal zijn en het is dus deze uitzondering die voor de aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart zal komen te vervallen.

4. Toepassing in de Caribische delen van het Koninkrijk

Binnenkort wordt het mogelijk om in de Caribische landen en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen.⁸ De Afdeling maakt in dat kader enkele opmerkingen over de toepassing van de verordening op het Caribische deel van het Koninkrijk. Het betreft in het bijzonder de bescherming van persoonsgegevens en de procedure rond het verzamelen van biometrische gegevens.⁹

a. Toepasbaarheid verordening en AVG op de openbare lichamen

Volgens de regering hoeven 'de autoriteiten op de eilanden zelf niet te voldoen aan het Europees recht'.¹⁰ De eisen die Verordening 2019/1157 stelt ten aanzien van het aanvraagproces en het verzamelen van biometrische gegevens, zijn inderdaad niet rechtstreeks van toepassing als de autoriteiten in de Caribische landen en openbare lichamen de lokale identiteitskaarten uitgeven. Dat laat onverlet dat wanneer in de Caribische delen van het Koninkrijk (Europees-) Nederlandse identiteitskaarten worden uitgegeven, hierbij aan de eisen van de verordening moet worden voldaan.

Uit de toelichting begrijpt de Afdeling dat de eisen uit de verordening ook worden neergelegd in de paspoortregelgeving (naar het zich laat aannemen in de paspoortuitvoeringsregeling). Aangezien de paspoortregelgeving in het hele Koninkrijk geldt zouden de eisen uit de verordening van overeenkomstige toepassing worden op iedere autoriteit die Nederlandse identiteitskaarten afgeeft en de aanvraag daartoe in ontvangst neemt.¹¹

De Afdeling gaat er vanuit dat de eisen uit de verordening rechtstreeks gelden voor alle (Europees-) Nederlandse autoriteiten. Daaronder valt ook de Nederlandse vertegenwoordiging in de Caribische landen, welke zal worden aangewezen als bevoegde autoriteit.¹²

Ten aanzien van de openbare lichamen roept de toelichting, alsmede paragraaf 5.3 (uitwerking privacykader Caribisch Nederland) een aantal vragen op. Het betreft vragen over de bevoegde autoriteit in de openbare lichamen (i), het overschrijfverbod (ii) en toepassing van het juiste privacykader (iii)

⁸ Artikelen 16 en 26 Paspoortwet na inwerkingtreding van Stb. 2020, 104.

⁹ Artikelen 10 en 11 van de verordening.

¹⁰ Toelichting, p. 9.

¹¹ Toelichting, p. 9.

¹² Zie artikel 26, vierde lid, jo eerste lid, onder e, van de Paspoortwet (ingevolge Stb. 2020, 104 en p. 15 van de toelichting).



i. Bevoegde autoriteit

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de gezaghebber bevoegd om aanvragen in ontvangst te nemen.¹³ Op dit proces is de verordening niet rechtstreeks van toepassing. Immers, de gezaghebber is ingevolge de WolBES een orgaan van het openbaar lichaam, wat Europeesrechtelijk de LGO-status heeft.¹⁴

Gezien dit feit vraagt de Afdeling zich af of het aanwijzen van de Rijksvertegenwoordiger als bevoegde autoriteit niet te verkiezen zou zijn. Deze is immers met name verantwoording schuldig aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en kan waarschijnlijk beschouwd worden als een Europees-Nederlandse autoriteit, waarop de verordening van toepassing is.

ii. Het overschrijfverbod

Indien de bevoegdheid tot het in ontvangst nemen van aanvragen bij de gezaghebber blijft berusten, dan moet de regering waarborgen dat aan de eisen van de verordening wordt voldaan. Blijkens de toelichting is de regering voornemens deze eisen over te nemen in de paspoortregelgeving. Aangezien deze regelgeving van toepassing is op het gehele Koninkrijk staat dit voorstel op gespannen voet met het overschrijfverbod dat geldt voor Europese verordeningen, die immers rechtstreeks toepasselijk zijn op de Europees-Nederlandse autoriteiten.¹⁵

iii. Toepassing van bepalingen uit de AVG

Indien de bevoegdheid tot het in ontvangst nemen van aanvragen bij de gezaghebber blijft berusten, dan moet hiervoor het juiste privacykader gelden. De verordening schrijft expliciet voor dat procedures verlopen volgens de AVG. Aangezien de AVG, zoals ook aangegeven in de toelichting, niet rechtstreeks van toepassing is in de openbare lichamen, moet dit op een andere wijze bewerkstelligd worden.

Volgens de toelichting worden deze eisen neergelegd in de paspoortregelgeving, wat wederom de vraag over het overschrijfverbod oproept (zie onderdeel ii).¹⁶ Daarnaast staat in de toelichting dat bij het opstellen van lagere regelgeving acht wordt geslagen op de privacykaders uit de Wet bescherming persoonsgegevens BES.¹⁷ Aangezien de verordening expliciet aangeeft dat de AVG van toepassing is, moet worden verzekerd dat de procedures rond aanvraag van Nederlandse identiteitskaarten conform de AVG worden uitgevoerd.

iv. Conclusie

De Afdeling adviseert op de genoemde punten in de toelichting in te gaan en waar nodig het voorstel aan te passen.

De regering is van mening dat wanneer in de Caribische delen van het Koninkrijk (Europees-) Nederlandse identiteitskaarten worden uitgegeven, hierbij niet aan alle eisen van de verordening hoeft te worden voldaan. Zoals in hoofdstuk 4 van de toelichting is aangegeven, zijn de bepalingen van de verordening die specifiek gericht zijn op de procedures waar lidstaten zich aan dienen te houden niet van toepassing op de autoriteiten aldaar, maar de voorwaarden die worden gesteld aan de Nederlandse identiteitskaart zelf wel. De passage in hoofdstuk 4 van de toelichting waarin wordt aangegeven dat de eisen uit de verordening worden neergelegd in de paspoortregelgeving, heeft dan ook uitsluitend betrekking op de eisen aan de Nederlandse identiteitskaart zelf, hetgeen in de toelichting is verduidelijkt. In de toelichting is ook verduidelijkt dat bij de eisen van de verordening aan de Nederlandse identiteitskaart zelf wordt gedacht aan bijvoorbeeld de eis van het opnemen van vingerafdrukken, de internationale standaard voor machineleesbare reisdocumenten, en het opnemen van de Europese blauwe vlag met gele sterren en de letters van de lidstaat op de Nederlandse identiteitskaart. Ook is aangevuld dat bij de eisen met betrekking tot de procedure onder andere wordt gedacht aan de eisen van artikel 10 van de verordening over de verzameling van biometrische gegevens en de eisen van artikel 11 over de bescherming van persoonsgegevens.

Net als de Afdeling gaat de regering ervan uit dat de eisen uit de verordening rechtstreeks gelden voor alle (Europees-) Nederlandse autoriteiten, waaronder de Nederlandse vertegenwoordigingen in de

¹³ Artikel 26, vierde lid, jo eerste lid, onder c, van de Paspoortwet (ingevolge Stb. 2020, 104).

¹⁴ Artikel 5 WolBES.

¹⁵ Zie o.a. HvJ EG, 7 februari 1973, C39/72 (Commissie t. Italië), Jur. 1973, p. 101.

¹⁶ Toelichting, p. 12.

¹⁷ Toelichting, p. 12.



Caribische landen, die (zodra de artikelen 26 en 40 van de Paspoortwet na inwerkingtreding van de Rijkswet van 6 maart 2020 in werking zullen zijn getreden) aanvragen zullen doorsturen naar een door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen in Nederland gesitueerde autoriteit voor de verstrekking van de e-NIK. Bij nader inzien is hetgeen in hoofdstuk 4 van de toelichting wordt gesteld ten aanzien van de toepasbaarheid en uitvoering van de verordening in de Caribische delen van het Koninkrijk uitsluitend relevant voor de verstrekking van de Nederlandse identiteitskaart in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba), wat in de toelichting ook is verduidelijkt.

De Afdeling heeft in haar eerste vraag (i) ten aanzien van de openbare lichamen gelijk als zij stelt dat bij aanwijzing van de Rijksvertegenwoordiger als bevoegde autoriteit waarschijnlijk sprake zou zijn van een Europees-Nederlandse autoriteit, waarop de verordening rechtstreeks van toepassing is. Echter, in de wijziging van de Paspoortwet met de Rijkswet van 6 maart 2020 is ervoor gekozen om de uitgifte van de e-NIK bij de gezaghebbers neer te leggen. Die keuze is reeds in die wet gemaakt en er is geen aanleiding (mede gelet op de beantwoording van de vragen onder ii en iii hieronder) die keuze nu, in verband met de verordening, te veranderen.

Het overschrijfverbod waar de Afdeling naar verwijst in haar tweede vraag (ii) ten aanzien van de openbare lichamen, is volgens de regering niet in geding. De eisen die de verordening stelt aan de identiteitskaart zelf werken rechtstreeks en gelden voor alle Nederlandse identiteitskaarten, ongeacht waar ter wereld en door welke autoriteit ze worden uitgegeven.

Wat betreft de eisen die samenhangen met de verzameling van biometrisch gegevens stelt artikel 10, tweede lid, van de verordening dat de lidstaten zorgen voor passende en doeltreffende procedures. Het derde lid van artikel 10 van de verordening vraagt indirect om nadere nationale invulling van de maximale bewaartermijn van de biometrische gegevens. Bij het uitwerken van deze eisen in de paspoortuitvoeringsregelingen is dus hoe dan ook geen sprake van overschrijven, waarbij ten overvloede zij opgemerkt dat vastlegging hiervan voor de uitgifte van de NIK op de openbare lichamen weliswaar niet vereist is op grond van de verordening, maar desondanks wel zal gebeuren, aangezien het hier bestaande regelgeving betreft die voortaan behalve op paspoorten, ook op de NIK van toepassing zal zijn.

Ten slotte de eisen van de verordening wat betreft de bescherming van persoonsgegevens (iii met verwijzing naar ii). Zoals hiervoor uiteengezet, is de regering van mening dat de AVG niet van toepassing is op de procedures rond de uitgifte van de NIK door de gezaghebbers. Er zal dus ook geen sprake zijn van overschrijving van bepalingen uit de AVG in de paspoortuitvoeringsregelingen. Zoals gesteld in de paragrafen 5.2 en 5.3 van de toelichting zullen nadere waarborgen in relatie tot de verwerking van persoonsgegevens bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgelegd zodra de genoemde wijziging van de Paspoortwet met de Rijkswet van 6 maart 2020 in werking zal treden. Voor zover met die algemene regels niet ook zal zijn voldaan aan de onderhavige verordening, zullen aanvullende regels worden gesteld, waarbij voor de Europees-Nederlandse autoriteiten de AVG en de verordening als kader van belang zijn. Om verwarring te voorkomen is de passage met betrekking tot de Wet bescherming persoonsgegevens BES geschrapt in paragraaf 5.2 'Uitwerking privacykader'. Die wet wordt alleen nog genoemd in paragraaf 5.3 'Uitwerking privacykader in Caribisch Nederland'.

b. Betrokkenheid Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES

Bij de uitvoering van de verordening zullen persoonsgegevens worden verwerkt. Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens BES kan de minister de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES om advies vragen over regelgeving die geheel of voor een belangrijk deel betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens in de openbare lichamen.¹⁸ In de toelichting wordt echter niet vermeld of de Commissie om advies is gevraagd en, zo nee, waarom niet.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

De toelichting is aangevuld met de passage dat geen advies is gevraagd van de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES vanwege het risico op vertraging in de implementatie. De Wet bescherming persoonsgegevens BES staat daaraan overigens niet in de weg, omdat het vragen van advies op grond van artikel 49 van die wet niet verplicht is.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Aan de redactionele opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven.

¹⁸ Artikel 49 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES.



De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan van Sint Maarten wordt overlegd.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

6. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een technische omissie te herstellen (artikel I, onderdeel A) die bij de totstandkoming van de Rijkswet van 6 maart 2020 is ontstaan. Voorts zijn een enkele redactionele verbetering en actualisering doorgevoerd in de memorie van toelichting.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no.W04.20.0079/I

- *In paragraaf 4 van de toelichting toevoegen dat de mogelijkheid om buiten het land Nederland een identiteitskaart aan te vragen relatief nieuw is en met recente wijziging van de Paspoortwet is geopend. (Stb. 2020, 104).*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao, en de Staten van Sint Maarten te zenden.

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops.*



Advies Raad van State

No. W04.20.0079/I/K
's-Gravenhage, 3 juni 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2020, no.2020000673, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188) (Wet uitvoering verordening identiteitskaarten), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan Verordening (EU) 2019/1157. Deze verordening scherpt de veiligheidseisen aan voor nationale identiteitskaarten en verblijfsdocumenten voor burgers van de Europese Unie en hun familieleden. Het doel is de aanzienlijke verschillen tussen de beveiligingsniveaus van de door lidstaten afgegeven documenten op te heffen en fraude met deze documenten te doen afnemen. Dit is nodig om bedreigingen voor de interne veiligheid van de Unie, met name vanwege terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit, te voorkomen.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen over het toepassingsgebied van Verordening (EU) 2019/1157 en het ontbreken van de transponeringstabel. Daarnaast acht zij een verduidelijking van de toelichting wenselijk voor wat betreft de mogelijkheden voor personen met een beperking om een identiteitsbewijs aan te vragen. Tot slot vindt zij een aanvulling van de toelichting wenselijk ten aanzien van de toepasbaarheid van de verordening in de Caribische openbare lichamen. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting, en waar nodig van het wetsvoorstel.

1. Toepassingsgebied van Verordening (EU) 2019/1157

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de verordening, voor zover het (procedures omtrent) identiteitskaarten betreft. De verordening stelt echter ook eisen aan verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie en verblijfskaarten voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten.

De Afdeling realiseert zich dat uitvoering op dit punt niet op het terrein van de paspoortregelgeving ligt. Toch adviseert zij de regering in de inleiding van de toelichting kort in te gaan op de uitvoering van de verordening.

2. Transponeringstabel

De toelichting bevat geen transponeringstabel. De Afdeling wijst erop dat de Aanwijzingen voor de regelgeving het opnemen van een transponeringstabel in de toelichting voorschrijven bij implementatie van bindende EU-rechtshandelingen.¹ Hieronder vallen ook verordeningen. Voor de kenbaarheid van de uitvoeringsregelgeving is het van belang dat de regering aangeeft of de rechtstreekse toepasselijkheid van een verordening volstaat, of dat er uitvoering nodig is in de Nederlandse rechtsorde, of de rechtsorde van het Koninkrijk. Van dit laatste kan sprake zijn als met een verordening strijdige regelgeving dient te worden aangepast of ingetrokken, of als een verordening eist dat er een autoriteit wordt aangewezen. Ook verschaft een transponeringstabel inzicht in hoe de regering omgaat met eventuele beleidsruimte die een verordening biedt. Verordening 2019/1157 bevat op een aantal punten beleidsruimte, wat het toevoegen van een transponeringstabel nog belangrijker maakt.²

De Afdeling adviseert in licht van het voorgaande een transponeringstabel in de toelichting op te nemen.

3. Toegankelijkheid van aanvraagprocedure Nederlandse identiteitskaart

Op dit moment geldt als uitgangspunt dat de burger die een Nederlandse identiteitskaart aanvraagt, voor de autoriteit verschijnt die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen.³ Een uitzondering is

¹ Aanwijzing 9.12. Zie ook onderdeel 2.7.2 van de Handleiding Wetgeving en Europa.

² Zie artikel 3, zevende lid en achtste lid, artikel 4, eerste lid, en artikel 6 van de verordening.

³ Artikel 28, derde lid, Paspoortwet.



mogelijk voor personen van wie dat om zwaarwegende redenen niet gevergd kan worden, onder de voorwaarde dat de autoriteit van oordeel is dat op een andere wijze voldoende zekerheid verkregen kan worden over identiteit, nationaliteit en verblijfstitel van de aanvrager. Bij zwaarwegende redenen kan gedacht worden aan invaliditeit of bedlegerigheid door ziekte.⁴

Volgens de toelichting laat Verordening 2019/1157 niet langer toe dat de huidige uitzondering wordt gemaakt en wordt deze daarom geschrapt.⁵ In de toelichting wordt echter eveneens aangekondigd dat bij de aanpassing van lagere regelgeving de mogelijkheden worden onderzocht tot huisbezoek door de autoriteiten indien een persoon vanwege ziekte niet in staat is om naar de aanvraaglocatie toe te komen.⁶ De vraag rijst daarbij of het schrappen van de uitzondering op wetsniveau, zoals hierboven omschreven is, noodzakelijk is. Gezien het belang van een toegankelijke aanvraagprocedure, is het wenselijk dat de wet expliciteert dat er een mogelijkheid tot huisbezoek bestaat (bijvoorbeeld in bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen).

De Afdeling adviseert dit punt te verduidelijken en daarbij ook aan te geven hoe een zo toegankelijk mogelijk aanvraagproces wordt verwezenlijkt.⁷

4. Toepassing in de Caribische delen van het Koninkrijk

Binnenkort wordt het mogelijk om in de Caribische landen en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba een Nederlandse identiteitskaart aan te vragen.⁸ De Afdeling maakt in dat kader enkele opmerkingen over de toepassing van de verordening op het Caribische deel van het Koninkrijk. Het betreft in het bijzonder de bescherming van persoonsgegevens en de procedure rond het verzamelen van biometrische gegevens.⁹

a. Toepasbaarheid verordening en AVG op de openbare lichamen

Volgens de regering hoeven 'de autoriteiten op de eilanden zelf niet te voldoen aan het Europees recht'.¹⁰ De eisen die Verordening 2019/1157 stelt ten aanzien van het aanvraagproces en het verzamelen van biometrische gegevens, zijn inderdaad niet rechtstreeks van toepassing als de autoriteiten in de Caribische landen en openbare lichamen de lokale identiteitskaarten uitgeven. Dat laat onverlet dat wanneer in de Caribische delen van het Koninkrijk (Europees-) Nederlandse identiteitskaarten worden uitgegeven, hierbij aan de eisen van de verordening moet worden voldaan.

Uit de toelichting begrijpt de Afdeling dat de eisen uit de verordening ook worden neergelegd in de paspoortregelgeving (naar het zich laat aannemen in de paspoortuitvoeringsregeling). Aangezien de paspoortregelgeving in het hele Koninkrijk geldt zouden de eisen uit de verordening van overeenkomstige toepassing worden op iedere autoriteit die Nederlandse identiteitskaarten afgeeft en de aanvraag daartoe in ontvangst neemt.¹¹

De Afdeling gaat er vanuit dat de eisen uit de verordening rechtstreeks gelden voor alle (Europees-) Nederlandse autoriteiten. Daaronder valt ook de Nederlandse vertegenwoordiging in de Caribische landen, welke zal worden aangewezen als bevoegde autoriteit.¹²

Ten aanzien van de openbare lichamen roept de toelichting, alsmede paragraaf 5.3 (uitwerking privacykader Caribisch Nederland) een aantal vragen op. Het betreft vragen over de bevoegde autoriteit in de openbare lichamen (i), het overschrijfbod (ii) en toepassing van het juiste privacykader (iii)

i. Bevoegde autoriteit

Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is de gezaghebber bevoegd om aanvragen in ontvangst te nemen.¹³ Op dit proces is de verordening niet rechtstreeks van toepassing. Immers, de gezaghebber is

⁴ Zie ook Kamerstukken II 2007/08, 31 324 (R1844), nr.3, p. 43.

⁵ Toelichting, p. 8

⁶ Toelichting, p. 11

⁷ Zie in dit verband ook artikel 18, eerste lid, onder b, van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

⁸ Artikelen 16 en 26 Paspoortwet na inwerkingtreding van Stb. 2020, 104.

⁹ Artikelen 10 en 11 van de verordening.

¹⁰ Toelichting, p. 9

¹¹ Toelichting, p. 9

¹² Zie artikel 26, vierde lid, jo eerste lid, onder e, van de Paspoortwet (ingevolge Stb. 2020, 104 en p. 15 van de toelichting).

¹³ Artikel 26, vierde lid, jo eerste lid, onder c, van de Paspoortwet (ingevolge Stb. 2020, 104).



ingevolge de WoIBES een orgaan van het openbaar lichaam, wat Europeesrechtelijk de LGO-status heeft.¹⁴

Gezien dit feit vraagt de Afdeling zich af of het aanwijzen van de Rijksvertegenwoordiger als bevoegde autoriteit niet te verkiezen zou zijn. Deze is immers met name verantwoordelijkheid schuldig aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en kan waarschijnlijk beschouwd worden als een Europees-Nederlandse autoriteit, waarop de verordening van toepassing is.

ii. Het overschrijfverbod

Indien de bevoegdheid tot het in ontvangst nemen van aanvragen bij de gezaghebber blijft berusten, dan moet de regering waarborgen dat aan de eisen van de verordening wordt voldaan. Blijkens de toelichting is de regering voornemens deze eisen over te nemen in de paspoortregelgeving. Aangezien deze regelgeving van toepassing is op het gehele Koninkrijk staat dit voorstel op gespannen voet met het overschrijfverbod dat geldt voor Europese verordeningen, die immers rechtstreeks toepasselijk zijn op de Europees-Nederlandse autoriteiten.¹⁵

iii. Toepassing van bepalingen uit de AVG

Indien de bevoegdheid tot het in ontvangst nemen van aanvragen bij de gezaghebber blijft berusten, dan moet hiervoor het juiste privacykader gelden. De verordening schrijft expliciet voor dat procedures verlopen volgens de AVG. Aangezien de AVG, zoals ook aangegeven in de toelichting, niet rechtstreeks van toepassing is in de openbare lichamen, moet dit op een andere wijze bewerkstelligd worden.

Volgens de toelichting worden deze eisen neergelegd in de paspoortregelgeving, wat wederom de vraag over het overschrijfverbod oproept (zie onderdeel ii).¹⁶ Daarnaast staat in de toelichting dat bij het opstellen van lagere regelgeving acht wordt geslagen op de privacykaders uit de Wet bescherming persoonsgegevens BES.¹⁷ Aangezien de verordening expliciet aangeeft dat de AVG van toepassing is, moet worden verzekerd dat de procedures rond aanvraag van Nederlandse identiteitskaarten conform de AVG worden uitgevoerd.

iv. Conclusie

De Afdeling adviseert op de genoemde punten in de toelichting in te gaan en waar nodig het voorstel aan te passen.

b. Betrokkenheid Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES

Bij de uitvoering van de verordening zullen persoonsgegevens worden verwerkt. Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens BES kan de minister de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES om advies vragen over regelgeving die geheel of voor een belangrijk deel betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens in de openbare lichamen.¹⁸ In de toelichting wordt echter niet vermeld of de Commissie om advies is gevraagd en, zo nee, waarom niet.

De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan van Sint Maarten wordt overlegd.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
Th.C. de Graaf.*

¹⁴ Artikel 5 WoIBES.

¹⁵ Zie o.a. HvJ EG, 7 februari 1973, C39/72 (Commissie t. Italië), Jur. 1973, p. 101.

¹⁶ Toelichting, p. 12.

¹⁷ Toelichting, p. 12.

¹⁸ Artikel 49 van de Wet bescherming persoonsgegevens BES.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no.W04.20.0079/I

- In paragraaf 4 van de toelichting toevoegen dat de mogelijkheid om buiten het land Nederland een identiteitskaart aan te vragen relatief nieuw is en met recente wijziging van de Paspoortwet is geopend. (Stb. 2020, 104).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Paspoortwet in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188) (uitvoering verordening identiteitskaarten)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het noodzakelijk is enkele bepalingen in de Paspoortwet aan te passen en regels te stellen in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188);

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk in acht genomen zijnde, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Paspoortwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3, tweede lid, tweede zin, komt te luiden: De vervangende Nederlandse identiteitskaart is niet voorzien van vingerafdrukken.

B

In artikel 28, derde lid, wordt na 'gevergd' ingevoegd ' , de aanvrager geen Nederlandse identiteitskaart aanvraagt'.

ARTIKEL II

Deze rijkswet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad, in het Afkondigingsblad van Aruba, in het Publicatieblad van Curaçao en in het Afkondigingsblad van Sint-Maarten zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Met dit voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet wordt uitvoering gegeven aan de verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PbEU 2019, L 188) (hierna: de verordening). Met het voorstel wordt uitvoering gegeven aan de aspecten uit de verordening die betrekking hebben op de Nederlandse identiteitskaarten. De verordening is van toepassing vanaf 2 augustus 2021, wat betekent dat dit voorstel van rijkswet, indien en nadat het tot wet is verheven, uiterlijk met ingang van die datum in werking treedt.

EU-burgers kunnen identiteitskaarten als reisdocumenten gebruiken zowel bij hun reizen binnen de EU als om de EU binnen te komen vanuit niet-EU-landen overeenkomstig het EU-recht inzake vrij verkeer van personen (Richtlijn 2004/38/EG). Ook kunnen EU-burgers hun identiteitskaarten gebruiken om in hun dagelijkse leven hun identiteit te bewijzen ten behoeve van entiteiten uit de publieke en private sector wanneer zij het recht uitoefenen om in een ander EU-land te verblijven, of indien zij in hun eigen land verblijven.

De Europese Commissie (hierna: EC) streeft met deze verordening de volgende twee doelen na:

- Het verbeteren van de veiligheid in en bij de grenzen van de EU door middel van de aanpak van fraude met identiteitskaarten en verblijfsdocumenten;
- Het faciliteren en stimuleren van de uitoefening van het recht op vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden.

De EC heeft eerder ingezet op het verbeteren van de betrouwbaarheid van reisdocumenten. In 2016 introduceerde de EC het Actieplan voor een krachtige Europese reactie op reisdocumentenfraude.¹ Deze verordening is een uitwerking van dit actieplan. In het actieplan noemde de EC maatregelen om het probleem van de beveiliging van documenten, waaronder identiteitskaarten en verblijfsdocumenten, aan te pakken tegen de achtergrond van recente terreuraanvallen in Europa en de problemen die burgers ondervinden als zij gebruik willen maken van hun recht op vrij verkeer.

De verordening zelf is op 17 april 2018 geïntroduceerd als één van de vier verordeningen van het pakket veiligheidseisen² dat *'denying terrorists the means to act'* wordt genoemd. Dit pakket is gericht op het verder beperken van de mogelijkheden van terroristen om terreurdaden uit te voeren en het daarmee vergroten van de veiligheid binnen de Europese Unie. Naast de verordening worden in het actieplan maatregelen geïntroduceerd om de financiering van terreur te bestrijden, de toegang tot grondstoffen voor het maken van explosieven te beperken en de handel in vuurwapens beter te beveiligen.

1.2. Probleemdefinitie

De EC heeft vastgesteld dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de beveiligingsniveaus van de door de lidstaten afgegeven nationale identiteitskaarten. De vele documentensoorten in omloop en de beveiligingsniveaus van sommigen daarvan doen het risico op vervalsing en documentfraude toenemen. Uit cijfers van het *European Document Fraud Risk Analysis Network* blijkt dat het aantal incidenten met betrekking tot frauduleuze identiteitskaarten is toegenomen.³ De documenten met een lager beveiligingsniveau zijn de vaakst aangetroffen vervalste documenten.⁴ Met deze verordening worden de beveiligingsnormen voor identiteitskaarten van de lidstaten daarom versterkt en geüniformeerd om de beveiliging van de documenten te verbeteren en documentfraude tegen te gaan. Versterkte documentbeveiliging is een belangrijke factor om de veiligheid in de EU en bij EU-grenzen te verbeteren en om een doeltreffende veiligheidsunie te bevorderen.

Daarnaast stelt de EC dat EU-burgers in de uitoefening van hun recht op vrij verkeer worden belem-

¹ COM(2016) 790.

² Persbericht (EU) IP-18-3301, 'Veiligheidsunie: Commissie presenteert nieuwe maatregelen om terroristen en criminelen de middelen en de kansen te onthouden voor het plegen van hun daden', https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_18_3301.

³ Zie overweging 5 bij de verordening.

⁴ Zie overweging 7 bij de verordening.



merd, bijvoorbeeld doordat documenten door een gebrekkige kwaliteit niet in alle lidstaten worden geaccepteerd of de toets op echtheid van het document langer duurt. Ook is niet in alle gevallen duidelijk welke rechten aan het document ontleend kunnen worden. Het doel van deze verordening is het versterken van beveiliging en het vergemakkelijken van het vrij verkeer voor burgers van de Unie en hun familieleden. Het voorstel zal, dankzij versterkte beveiligingskenmerken van nationale identiteitskaarten, zorgen voor beter beveiligde documenten waarmee de rechten van vrij verkeer in een veiligere omgeving kunnen worden uitgeoefend.

1.3. Europese onderhandelingen

De onderhandelingen over de verordening zijn op 4 mei 2018 gestart na publicatie van het voorstel voor deze verordening van de EC op 17 april 2018.⁵ De onderhandelingen zijn formeel afgerond met het akkoord van de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken op 6 juni 2019. De verordening is gepubliceerd op 12 juli 2019⁶ en trad op 1 augustus 2019 in werking. De verordening is van toepassing vanaf 2 augustus 2021.

Tijdens de onderhandelingen is gezocht naar een balans tussen het realiseren van een kwalitatief hoogstaande set veiligheidseisen aan documenten binnen een zo kort mogelijke tijdsspanne enerzijds en passend binnen de financiële en technische ruimte die lidstaten hebben anderzijds. Gedurende de onderhandelingen is tevens aandacht uitgegaan naar het bespreken van relevante uitzonderingen en gevallen waar knelpunten kunnen ontstaan.

Nederland heeft bij de onderhandelingen bewerkstelligd dat de Nederlandse identiteitskaarten niet eerder vervangen hoeven te worden dan de geldigheidstermijn van een identiteitskaart, zijnde tien jaar. Er is ruimte behouden voor het werken met externe dienstverleners bij de uitgifte van documenten in het buitenland en tenslotte kunnen mensen met een tijdelijke beperking om vingerafdrukken af te geven een document krijgen met een geldigheid van één jaar.

1.4. Inhoud verordening met betrekking tot identiteitskaarten

Om de eerder benoemde doelen te bereiken stelt de verordening een aantal eisen aan de identiteitskaarten en de processen met betrekking tot de uitgifte ervan.

De voor Nederland meest relevante eisen aan de identiteitskaart zijn de volgende:

- De implementatie van de internationale standaard voor machinaal uitleesbare reisdocumenten⁷. Deze standaard bevat afspraken voor onder andere veiligheidskenmerken, de gegevens op het document, de chip, de machinaal uitleesbare zone en de opmaak van het document; de Nederlandse identiteitskaart voldoet reeds aan deze standaard.
- Het opnemen van twee vingerafdrukken op de identiteitskaart. De Nederlandse identiteitskaart bevat nu nog geen vingerafdrukken.
- Het opnemen van de Europese blauwe vlag met gele sterren en de letters van de lidstaat op de identiteitskaart. De Nederlandse identiteitskaart bevat deze vlag nu niet.

Identiteitskaarten die niet aan deze normen voldoen zijn op grond van de verordening uiterlijk op 3 augustus 2031 niet langer geldig. De termijn van tien jaar sluit voor de huidige Nederlandse identiteitskaart aan bij de reguliere geldigheidstermijn van tien jaar.

De voor Nederland meest relevante eisen die de verordening stelt, naast de eisen aan identiteitskaarten zelf, zijn de volgende:

- Het fysiek verschijnen gedurende de aanvraagprocedure wordt verplicht gesteld. Dit komt overeen met de huidige wetgeving. De uitzondering waarin de Nederlandse wet voorziet komt te vervallen.
- Er dient een centraal contactpunt voor EU organisaties en andere lidstaten ingericht te worden.
- Lidstaten zijn verplicht elkaar wederzijds toegang te verschaffen tot de vingerafdrukken op elkaars identiteitskaarten.
- De EC wil de impact van de verordening monitoren. Lidstaten dienen de daarvoor benodigde gegevens aan te dragen.

De verordening bevat hiernaast diverse eisen en uitzonderingen die voor Nederland niet relevant zijn, omdat Nederland de uitzondering niet kent of gebruikt. Deze zijn voornamelijk van toepassing op andere lidstaten. Voor de behandeling van dit wetsvoorstel zijn deze niet relevant en zullen niet behandeld worden.

⁵ COM(2018)212.

⁶ PbEU 2019, L 188.

⁷ ICAO-document 9303.



1.5. Uitwerking van de verordening in Nederland (en leeswijzer)

De EC heeft er voor gekozen de beveiliging van de identiteitskaarten van de lidstaten te verbeteren door middel van de introductie van een verordening. Een Europese verordening hoeft niet te worden omgezet in een nationale regeling, maar werkt rechtstreeks. De nationale wetgeving dient wel te voorzien in de voor de uitvoering van de verordening noodzakelijke uitvoerings- en handavingsstructuren. Nationaal recht dat in strijd is met de verordening, moet geschrapt of aangepast worden.

Voor de uitvoering van deze verordening dienen de Paspoortwet en onderliggende wetgeving te worden aangepast. De materiële normen in verband met de beveiliging van identiteitskaarten zullen rechtstreeks volgen uit de verordening en mogen niet langer in nationale wetgeving worden vastgelegd, voor zover dit niet in de weg staat aan de begrijpelijkheid van de betrokken regeling. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de Paspoortwet. De onderliggende regelgeving zal ook aangepast worden. Deze aanpassing zal uiterlijk inwerking treden op het moment van het van toepassing worden van de verordening op 2 augustus 2021.

In hoofdstuk twee wordt eerst ingegaan op de inhoud van de hoofdstukken van de verordening zelf. Dit wetsvoorstel en de gevolgen kunnen niet goed begrepen worden zonder een goed begrip van de inhoud van de verordening.

In hoofdstuk drie zal ingegaan worden op de aanpassingen van de Paspoortwet die met dit wetsvoorstel geregeld worden.

In hoofdstuk vier zal ingegaan worden op het toepassingsbereik van de verordening. Hier zal met name aandacht besteed worden aan de werkingssfeer van de verordening buiten Nederland en buiten Europa.

In hoofdstuk vijf zal ingegaan worden op de relatie van de verordening en dit wetsvoorstel met hoger recht en andere wetten dan de Paspoortwet.

In hoofdstuk zes zal ingegaan worden op de benodigde wijzigingen in de uitvoering als gevolg van het van toepassing worden van de verordening in Nederland. Het gaat om het in beeld brengen van de technische aspecten, procedurele aspecten en de daaraan verbonden kosten. Deze uitwerking is niet alleen een gevolg van dit wetsvoorstel maar de gehele verordening, omdat deze niet los van elkaar gezien kunnen worden.

In hoofdstuk zeven zal ingegaan worden op de termijnen rond de inwerkingtreding van de verordening.

In hoofdstuk acht zal ingegaan worden op het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. Gezien het feit dat het een uitvoering van een verordening betreft heeft er geen formele consultatie plaatsgevonden.

2. De verordening

2.1. De Europeesrechtelijke grondslag

De rechtsbasis voor het stellen van de voorschriften zoals opgenomen in deze verordening betreft artikel 21 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Artikel 21 VwEU verleent EU-burgers het recht vrij op het grondgebied van EU-lidstaten te reizen en te verblijven. Artikel 21, tweede lid, VwEU biedt uitdrukkelijk een rechtsgrondslag voor maatregelen om de uitoefening van vrij verkeer van EU-burgers te vergemakkelijken, onder meer door het risico op fraude in de vorm van vervalsing van documenten te verminderen en door te zorgen voor betrouwbare identificatie dat nodig is voor dat vrije verkeer.

Artikel 21 voorziet in de mogelijkheid voor de EU om, indien een optreden noodzakelijk blijkt om deze doelstelling van vrij reizen en verblijven te verwezenlijken, bepalingen vast te stellen die de uitoefening van dat recht vergemakkelijken. De verordening zal, dankzij versterkte beveiligingskenmerken van nationale identiteitskaarten en verblijfsdocumenten, zorgen voor beter beveiligde documenten waarmee de rechten van vrij verkeer in een veiligere omgeving kunnen worden uitgeoefend.

2.2. De verordening in vogelvlucht

In de hierop volgende paragrafen worden de verschillende hoofdstukken van de verordening in opeenvolgende volgorde in meer detail besproken.



2.2.1. Hoofdstuk I onderwerp en toepassingsgebied

In hoofdstuk I van de verordening worden het onderwerp, de definities en het toepassingsbereik van de verordening vastgelegd. Het onderwerp van de verordening betreft het instellen van een norm voor identiteitskaarten van de lidstaten en verblijfsdocumenten die lidstaten afgeven aan de burgers van de Unie en hun familieleden (artikel 1). Het toepassingsbereik van de verordening wordt neergelegd in artikel 2 en strekt zich wat betreft de identiteitskaarten uit tot de identiteitskaarten die de lidstaten afgeven aan hun eigen onderdanen. De verordening is niet van toepassing op identiteitsdocumenten die tijdelijk worden afgegeven met een geldigheidsduur van minder dan zes maanden. Ook vallen de vervangende Nederlandse identiteitskaart⁸, de identiteitskaart BES, Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en het rijbewijs niet onder het toepassingsbereik van de verordening.⁹

2.2.2. Hoofdstuk II nationale identiteitskaarten

In hoofdstuk II van de verordening worden de regels gesteld met betrekking tot de nationale identiteitskaarten, zoals de beveiligingsnormen, de modellen voor de opmaak en andere technische specificaties (artikel 3). In artikel 3 wordt onder andere geregeld dat twee vingerafdrukopnamen op de identiteitskaart dienen te worden opgenomen. In hoofdstuk II van de verordening wordt de geldigheidsduur van de identiteitskaarten bepaald (artikel 4) en de uitfasering van de bestaande identiteitskaarten (artikel 5). Op grond van de verordening dienen identiteitskaarten een minimale geldigheidsduur van vijf jaar en een maximale geldigheidsduur van tien jaar te hebben. Een aantal uitzonderingsgronden hierop is neergelegd in artikel 4, tweede lid, van de verordening. In artikel 5 van de verordening is als hoofdregel neergelegd dat identiteitskaarten die niet aan de vereisten zoals neergelegd in artikel 3 van de verordening voldoen niet langer geldig zijn dan de einddatum van hun geldigheid of uiterlijk op 2 augustus 2031. Dit geldt voor alle Nederlandse identiteitskaarten.

2.2.3. Hoofdstuk III verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie

Hoofdstuk III van de verordening handelt over verblijfsdocumenten voor burgers van de Unie. Er worden regels neergelegd in dit hoofdstuk over de minimaal te vermelden informatie op het verblijfsdocument.

2.2.4. Hoofdstuk IV verblijfskaart voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten

Hoofdstuk IV van de verordening bevat regels met betrekking tot de verblijfskaart voor familieleden die niet de nationaliteit van een lidstaat bezitten. In artikel 7 wordt vastgelegd welk model een dergelijke verblijfskaart dient te volgen en in artikel 8 van de verordening wordt de uitfasering van bestaande verblijfsdocumenten geregeld.

2.2.5. Hoofdstuk V gemeenschappelijke bepalingen

In hoofdstuk V van de verordening worden gemeenschappelijke bepalingen met betrekking tot de identiteitskaart en het verblijfsdocument gesteld. In het hoofdstuk wordt geregeld dat een contactpunt dient te worden aangewezen door lidstaten voor de toepassing van de verordening (artikel 9). Daarnaast wordt vastgelegd op welke wijze de verzameling van biometrische gegevens in het kader van deze verordening dient plaats te vinden, waaronder de verschijningsplicht gedurende de aanvraagprocedure, en de bewaartermijn voor biometrische gegevens (artikel 10). Ook worden regels neergelegd omtrent de bescherming van persoonsgegevens en aansprakelijkheid (artikel 11). Tot slot worden regels vastgelegd omtrent monitoring (artikel 12), en rapportage en evaluatie (artikel 13), wordt een grondslag opgenomen voor het stellen van uitvoeringshandelingen door de commissie omtrent aanvullende technische specificaties (artikel 14) en worden de regels omtrent de comitéprocedure (artikel 15) en de inwerkingtreding van de verordening opgenomen (artikel 16).

3. De inhoud van het wetsvoorstel

3.1. Aanpassing Paspoortwet

De Paspoortwet wordt aangepast, zowel om de uitvoerbaarheid van de verordening te garanderen, als om de met de verordening strijdige bepalingen te schrappen. Dat behelst de onderstaande aanpassingen.

⁸ Deze wordt verstrekt aan een Nederlander aan wie een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding (artikel 17 van de Paspoortwet).

⁹ Zie overwegingen 12 en 13 bij de verordening.



3.2. Vingerafdrukken op de identiteitskaart

Op grond van artikel 3, vijfde lid, van de verordening dient de Nederlandse identiteitskaart een opslagmedium te bevatten met een gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder van de kaart, in digitaal formaat.

Op dit moment worden op grond van artikel 3, tweede lid, van de Paspoortwet op een Nederlandse identiteitskaart en een vervangende Nederlandse identiteitskaart geen vingerafdrukken opgenomen. Deze bepaling wordt in verband met de uitvoering van de verordening geschrapt voor wat betreft de Nederlandse identiteitskaart. Uit de overwegingen bij de verordening blijkt dat de verordening niet van toepassing is op de vervangende Nederlandse identiteitskaarten. Op deze identiteitskaarten worden daarom, ook na het van toepassing worden van de verordening, nog steeds geen vingerafdrukken opgenomen.

3.3. Verschijningsplicht aanvraag identiteitskaart

In artikel 10 van de verordening zijn de voorwaarden neergelegd voor het verzamelen van de biometrische gegevens die op grond van de verordening dienen te worden opgenomen op de Nederlandse identiteitskaart. In dit artikel is vastgelegd dat om te waarborgen dat de biometrische gegevens consistent zijn met de identiteit van de aanvrager, de aanvrager voor iedere aanvraagprocedure ten minste eenmaal in persoon verschijnt.

In artikel 28 van de Paspoortwet is een uitzondering neergelegd op de persoonlijke verschijningsplicht gedurende de aanvraagprocedure van Nederlandse identiteitskaarten, in geval van zwaarwegende redenen. Deze uitzondering is in strijd met de verschijningsplicht zoals neergelegd in de verordening en vervalt daarom in artikel 28 met betrekking tot aanvraag van een Nederlandse identiteitskaart.

4. Geografische toepasbaarheid verordening

Het toepassingsbereik van de verordening wordt neergelegd in artikel 2 van de verordening en strekt zich wat betreft de identiteitskaarten uit tot de identiteitskaarten die de lidstaten afgeven aan hun onderdanen die de nationaliteit van de lidstaat bezitten (artikel 21 VwEU). De Nederlandse burgers die woonachtig zijn in Europees Nederland, in het buitenland, in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en de overige landen binnen het Koninkrijk (Aruba, Curaçao en Sint Maarten) bezitten het EU-burgerschap (artikel 20 VwEU) naast het Nederlandse burgerschap. Dit betekent dat zij gebruik kunnen maken van hun recht op vrij verkeer binnen de Europese Unie (richtlijn 2004/38/EG¹⁰) en zij binnen de Europese Unie vrij kunnen reizen. Ook kunnen zij de Europese Unie binnen reizen (artikel 5 van de richtlijn 2004/38/EG). De verordening is hiermee van toepassing op al de identiteitskaarten die Europees Nederland aan onderdanen die de Nederlandse nationaliteit bezitten ter beschikking stelt, ook als zij buiten Nederland of buiten Europees grondgebied wonen.

In tegenstelling tot Europees Nederland, maken de Caribische delen van het Koninkrijk geen onderdeel uit van het grondgebied van de Europese Unie. Om die reden hoeven de autoriteiten op de eilanden zelf niet te voldoen aan het Europees recht. Dit betekent dat Europese verordeningen niet van toepassing zijn op de overheden aldaar. De bepalingen uit de verordening die specifiek gericht zijn op de procedures waar lidstaten zich aan dienen te houden zijn daarom niet van toepassing op de autoriteiten in de Caribische delen van het Koninkrijk, in tegenstelling tot voorwaarden die worden gesteld aan de identiteitskaart die wordt afgegeven door de lidstaat. Door middel van de Paspoortwet, welke een rijkswet betreft en dus van toepassing is binnen het gehele koninkrijk, en de daaronder hangende regelgeving worden deze voorwaarden gelijk getrokken.

5. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

5.1. Grondrechtelijke aspecten van de verordening

De verordening leidt tot de verwerking van biometrische gegevens in verband met de aanvraag, uitgifte en productie van de identiteitskaart en de authenticatie en verificatie op basis van deze gegevens op de kaart. Dit heeft effecten op de grondrechten van personen, met name de eerbiediging van het privéleven (artikel 7) en de bescherming van persoonsgegevens (artikel 8) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest). De verwerking van persoonsgege-

¹⁰ 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 de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PbEU 2004, L 158).



vens, met inbegrip van het verzamelen van, de toegang tot, en het gebruik van persoonsgegevens, raakt aan het in het Handvest vastgelegde recht op privacy en recht op bescherming van persoonsgegevens. Aantasting van die grondrechten moet gerechtvaardigd zijn.

Voor de verzameling van biometrische gegevens in het kader van de uitgifte van de identiteitskaart dienen op basis van artikel 10 van de verordening passende en doeltreffende procedures te worden vastgesteld die stroken met de rechten en beginselen zoals verankerd in het Handvest, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind. Indien zich bij het verzamelen van de biometrische gegevens complicaties voordoen, dienen de lidstaten er zorg voor te dragen dat passende procedures voorhanden zijn om de waardigheid van de betrokken persoon te eerbiedigen. Bijvoorbeeld in het geval dat de vingerafdrukken onvoldoende kwaliteit bieden om geregistreerd te worden. Lagere regelgeving, hangend onder de Paspoortwet, zal uiterlijk op het moment van het van toepassing worden van de verordening in Nederland worden aangepast om passende en doeltreffende procedures met betrekking tot het verzamelen van de vingerafdrukken voor opname op de identiteitskaart te realiseren, die voldoen aan deze voorwaarden.

In artikel 10 van de verordening zijn een aantal specifieke waarborgen neergelegd die bijdragen aan de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkene gedurende de aanvraagprocedure van een verblijfsdocument of identiteitskaart. In dit artikel is vastgelegd dat biometrische gegevens enkel mogen worden verzameld door gekwalificeerd en naar behoren gemachtigd personeel dat daartoe specifiek is aangewezen door de autoriteiten en dat de aanvrager in ieder geval eenmaal gedurende het afgifteproces verschijnt in persoon om te waarborgen dat de biometrische gegevens in overeenstemming zijn met de rechtmatige aanvrager van de identiteitskaart.

Biometrische gegevens die verzameld worden in het kader van de personalisatie van een identiteitskaart, worden op een zeer veilige manier en slechts tot de datum waarop het document wordt afgehaald en in geen geval langer dan 90 dagen na de dag van afgifte van het document bewaard, tenzij dit met het oog op verwerking in overeenstemming met het Unie- en nationaal recht vereist is, zo is neergelegd in artikel 10, derde lid, van de verordening. Na deze periode dienen de biometrische gegevens onmiddellijk te worden gewist en vernietigd. In de Paspoortwet is hieromtrent vastgelegd dat vingerafdrukken die worden afgenomen bij de aanvraag van een identiteitskaart bewaard dienen te worden tot het moment van uitreiking van het aangevraagde reisdocument, dan wel de reden van het niet uitreiken ervan is geregistreerd in de administratie die wordt bijgehouden door de uitgevende autoriteiten.¹¹ Dit zal nooit meer dan negentig dagen betreffen, omdat een identiteitskaart die binnen deze tijd niet wordt opgehaald dan definitief aan het verkeer wordt onttrokken en vernietigd.¹²

De gegevens van de aanvraag, minus de vingerafdrukken, worden bewaard in een administratie bij de autoriteit die het document verstrekt heeft. Deze laatste gegevens worden op basis van de Paspoortuitvoeringsregelingen bewaard voor een periode van 11 jaar indien de geldigheid van het uitgereikte document vijf jaar of minder is en 16 jaar indien de geldigheid van het verstrekte document langer dan vijf jaar is. De aanvraaggegevens bieden een belangrijke ondersteuning bij de aanvraag van een nieuw document en daarom is het bewaren ervan gedurende deze periodes noodzakelijk. Dit betreft een verwerking die vereist is op grond van het nationale recht en valt daarmee onder de uitzondering zoals neergelegd in artikel 10, derde lid, van de verordening.

In artikel 11 van de verordening is daarnaast bepaald dat de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: de Avg)¹³ van overeenkomstige toepassing is. Op grond van artikel 9 van de Avg geldt dat de verwerking van biometrische gegevens in beginsel verboden is, behalve als er sprake is van een van de rechtvaardigingsgronden zoals geformuleerd in artikel 9, tweede lid, van de Avg. In het kader van de uitgifte van identiteitskaarten is de verwerking van biometrische gegevens noodzakelijk om redenen van algemeen maatschappelijk belang op grond van Unierecht, in dit geval deze verordening, en lidstatelijk recht, in dit geval de Paspoortwet, namelijk ter bestrijding van fraude met identiteitskaarten en daarmee ter verbetering van de veiligheid in en bij de grenzen van de EU en ter facilitering van het recht op vrij verkeer van de EU-burgers. De regering neemt verder passende maatregelen ter bescherming van de grondrechten en fundamentele belangen van betrokkene, zowel op grond van de verordening, bijvoorbeeld zoals neergelegd in de artikelen 10 en 11, als de Paspoortwet (zie bijvoorbeeld artikel 3, derde en negende lid, van de Paspoortwet) en de daaronder hangende regelgeving. Deze laatste categorie regelgeving zal zodanig worden aangepast voorafgaande aan het

¹¹ Zie artikel 3, negende lid, van de Paspoortwet.

¹² Zie artikel 42, vierde lid, van de Paspoortwet en artikel 67 van de Paspoortuitvoeringsregeling Nederland 2001, artikel 78 van de Paspoortuitvoeringsregeling Buitenland 2001 en artikel 77 van de Paspoortuitvoeringsregeling Caribische landen.

¹³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).



van toepassing worden van deze verordening, dat de maatregelen ook een plek krijgen in het aanvraag- en uitgifteproces van de identiteitskaart, overeenkomend met de al bestaande maatregelen bij de aanvraag van paspoorten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan regelingen omtrent uitzonderingsposities voor kinderen onder de twaalf jaar die geen vingerafdrukken hoeven af te geven of personen die niet in staat zijn vingerafdrukken af te geven, of de mogelijkheid van huisbezoek door de autoriteiten indien een persoon vanwege ziekte niet in staat is om naar de aanvraaglocatie toe te komen. Daarmee voldoet de verwerking van de biometrische gegevens aan de voorwaarden zoals neergelegd in artikel 9, tweede lid, onderdeel g, van de Avg om bijzondere persoonsgegevens (biometrische gegevens) te mogen verwerken.

In hoofdstuk III van de Avg is daarnaast een aantal rechten van burgers met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens neergelegd. Deze rechten leiden er onder andere toe dat de ontvanger van een identiteitskaart voor de aanvraag geïnformeerd dient te worden omtrent de persoonsgegevensverwerking die plaatsvindt in het kader van de aanvraag en uitgifte van de identiteitskaart. Het inzagerecht zoals neergelegd in de Avg¹⁴ kan bij de Nederlandse uitgevende instanties gerealiseerd worden via diverse aangeboden software waarmee betrokkenen inzage kunnen krijgen in de persoonsgegevens die in hun identiteitskaarten en verblijfsdocumenten zijn verwerkt. Op grond van de Avg hebben betrokkenen verder het recht op correctie van persoonsgegevens die verwerkt worden in het kader van de uitgifte van de identiteitskaart. Dit recht kan gerealiseerd worden door middel van de afgifte van een nieuw identiteitsdocument, indien de in de kaart verwerkte gegevens incorrect of incompleet blijken te zijn. Het opslagmedium dient verder aan de hoogste veiligheidseisen te voldoen (overweging 40 bij de verordening) en de opgeslagen persoonsgegevens op de identiteitskaart dienen doeltreffend tegen ongeoorloofde toegang beschermd te worden (zie verder ook artikel 30 van de Avg omtrent de geldende voorwaarden met betrekking tot de beveiliging van de verwerking van de persoonsgegevens).

Aangezien het wetsvoorstel uitvoering van een Europese verordening betreft, bestaat er geen noodzaak om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling in de zin van artikel 35 van de Avg met betrekking tot de wetswijziging uit te voeren.

Daarnaast is in artikel 11 van de verordening vastgelegd dat de lidstaten zorg dienen te dragen voor de beveiliging, integriteit, authenticiteit en vertrouwelijkheid van de voor de toepassing van deze verordening verzamelde en opgeslagen gegevens. In artikel 11 is verder vastgelegd dat de lidstaat zorg dient te dragen dat de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Autoriteit Persoonsgegevens, zijn taak op grond van de Avg naar behoren kan uitoefenen. Ook is vastgelegd in artikel 11 dat de lidstaat verantwoordelijk is voor de verwerking van persoonsgegevens, ook als dit door externe dienstverleners gedaan wordt. Tenslotte is in artikel 11 vastgelegd dat de vingerafdrukken op de kaart alleen gebruikt mogen worden voor het verifiëren van de authenticiteit van de identiteitskaart of de identiteit van de houder door middel van direct beschikbare en vergelijkbare kenmerken wanneer het overleggen van een identiteitskaart of verblijfsdocument wettelijk vereist is.

5.2. Uitwerking privacykader

In de Paspoortwet zal met het bij koninklijke boodschap van 1 oktober 2018 ingediende voorstel van rijkswet tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten (Kamerstukken 35 047 (R2108)) een grondslag neergelegd worden in de Paspoortwet voor het stellen van regels (bij of krachtens algemene maatregel van rijksbestuur) met betrekking tot onder andere nadere waarborgen die gelden voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitgifte van de identiteitskaart. Deze grondslag zal gebruikt worden om nadere waarborgen neer te leggen in lagere regelgeving hangend onder de Paspoortwet in relatie tot de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van deze verordening overeenstemmend met de Avg en deze verordening. Bij het doorvoeren van deze wijzigingen in lagere regelgeving zullen ook de eisen met betrekking tot de gegevensbescherming zoals neergelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens BES in acht genomen worden. Te zijner tijd zullen wijzigingen in de lagere regelgeving die ten doel hebben nadere waarborgen met betrekking tot de gegevensbescherming in relatie tot de uitvoering van deze verordening door te voeren ook worden voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens ter advisering.

5.3. Uitwerking privacykader in Caribisch Nederland

De Avg is niet van toepassing in Caribisch Nederland en de overige landen binnen het Koninkrijk. De overige landen binnen het Koninkrijk en Caribisch Nederland kennen hun eigen privacy wetgeving. Zo

¹⁴ Zie overweging 15 bij de verordening.



is in Caribisch Nederland de Wet bescherming persoonsgegevens BES van toepassing. De Paspoortwet, zijnde een Rijkswet, is echter zowel van toepassing in Caribisch Nederland als ook in de overige landen binnen het Koninkrijk. In de Paspoortwet zijn de voorwaarden opgenomen in verband met de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van een aanvraag van een Nederlands paspoort of een Nederlandse identiteitskaart. Deze zijn dus in het gehele koninkrijk van toepassing. Deze voorwaarden zijn opgesteld in overeenstemming met de bestaande privacykaders zoals bijvoorbeeld neergelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens BES. Deze kaders zullen ook in acht genomen worden bij het opstellen van de lagere regelgeving omtrent gegevensbescherming, hangende onder de Paspoortwet, in verband met de uitvoering van deze verordening.

5.4. Verhouding tot eID

De verordening laat het gebruik van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten met eID-functie voor andere doeleinden dan grenspassage vrij. Ook doet zij geen afbreuk aan de regels die zijn vastgesteld in de EIDAS verordening.¹⁵ Deze voorziet in Uniebrede wederzijdse erkenning van elektronische identificatiemiddelen bij de toegang tot overheidsdiensten. In de verordening is vastgelegd dat indien de lidstaat gegevens voor elektronische diensten zoals de e-functionaliteit in de identiteitskaart opnemen, dat dergelijke nationale gegevens fysiek en logisch gescheiden worden van de biometrische gegevens zoals opgenomen op de identiteitskaart.¹⁶

6. Gevolgen

In dit hoofdstuk worden de gevolgen besproken die de toepassing van de verordening in Nederland voor de uitvoering met zich meebrengt. De gevolgen verbonden aan de aanpassingen van de Paspoortwet zijn slechts een deel van de gevolgen die voortvloeien uit de verordening. Om een goed overzicht van alle gevolgen te bieden zal hieronder ingegaan worden op de gevolgen van de verordening, ook als deze niet direct volgen uit de wetwijziging. De bedragen die in deze paragraaf worden genoemd, zijn exclusief BTW.

6.1. Gevolgen voor de overheid

De uniformering van identiteitskaarten verhoogt de betrouwbaarheid van identiteitsverificatie. De verordening beoogt dit door het terugdringen van de diversiteit van in omloop zijnde documenten en het afspreken van gemeenschappelijke normen. Hierdoor is bij de diverse instanties die een identiteitsverificatie uitvoeren minder gespecialiseerde kennis nodig om de diverse in omloop zijnde documenten op echtheid te kunnen controleren. Onderdeel van het proces van uniformering betreft het toevoegen van een blauwe vlag met gele sterren en de letters NL aan de Nederlandse identiteitskaarten. Dit vereist een herontwerp van de identiteitskaart.

Vanwege het moment van in werking treden van de verordening gaat de introductie van een nieuw document ten koste van een restvoorraad blanco documenten. Deze blanco documenten voldoen niet aan de voorwaarden die de verordening stelt. Deze documenten kunnen dan niet meer worden gepersonaliseerd en verstrekt. Er dient altijd een hoeveelheid blanco documenten beschikbaar te zijn voor het geval van een onverwachte toename in aanvragen. Voorzien wordt dat de restvoorraad die niet gebruikt zal worden een waarde heeft van ongeveer 1 miljoen euro. De precieze grootte van de restvoorraad is afhankelijk van de hoeveelheid aanvragen, hoe meer aanvragen er worden gedaan hoe kleiner de restvoorraad logischerwijze is.

6.1.1. Vingerafdrukken

Met de wetwijziging wordt het plaatsen van twee vingerafdrukken op de chip ook van toepassing voor de identiteitskaart. De faciliteiten bij de centrale overheid zijn al deels gereed om over te gaan op het opnemen van vingerafdrukken.

Om vingerafdrukken op de chip van de identiteitskaart te plaatsen dient de software in de personalisatieomgeving bij de producent van de identiteitskaarten te worden aangepast. Deze aanpassingen kunnen gebaseerd worden op de software voor paspoorten.

Voor de aanvraag van een identiteitskaart dienen vanaf de inwerkingtreding van de verordening ook vingerafdrukken verwerkt te worden. Deze aanpassing van de Aanvraagstations (AS) en de Reisdocu-

¹⁵ 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 (PbEU 2014, L 257).

¹⁶ Zie artikel 3, elfde lid, van de verordening.



menten Aanvraag- en Archiefstations (RAAS) is softwarematig en kan meegenomen worden in de reguliere updates.

Het realiseren van het nieuw ontwerp, het aanpassen van de apparatuur (AS-en en RAAS-en) en de software van de personalisatieapparatuur zal naar verwachting eenmalig tussen de € 700.000 en € 1.000.000 gaan kosten.

6.1.2. *Gevolgen verschijningsplicht*

De verordening verplicht om gedurende het aanvraagproces van een identiteitskaart minimaal eenmaal fysiek te verschijnen per aanvraag. Die verschijningsplicht dient voor identificatie en om biometrische kenmerken af te nemen. Dit sluit aan bij de reeds geldende wetgeving voor Nederlandse paspoorten en identiteitskaarten om bij de aanvraag te verschijnen. De mogelijkheid om daar een uitzondering op te maken wordt door de verordening nu echter geschrapt wat betreft de identiteitskaarten.

Momenteel biedt de Paspoortwet in geval van zwaarwegende redenen een uitzondering op de verschijningsplicht gedurende de aanvraag van de identiteitskaart.¹⁷ Deze is aan de orde als Nederlanders, woonachtig in het buitenland, om fysieke dan wel psychische redenen langdurig niet in staat zijn te verschijnen op de aanvraaglocatie. De identiteit kan dan worden vastgesteld door bijvoorbeeld een geregistreerde notaris, die dit aan huis doet. Om in aanmerking te komen voor deze mogelijkheid is bijvoorbeeld een verklaring van een arts nodig. Deze uitzondering op de verschijningsplicht past niet binnen de kaders die met deze verordening gesteld worden. De verordening biedt geen ruimte om vanwege zwaarwegende redenen af te wijken van de verschijningsplicht.

Voor deze groep Nederlanders in het buitenland zal een andere oplossing moeten worden gevonden voor de invulling van de verschijningsplicht, bijvoorbeeld door de inzet van het mobiele vingerafdrukopname-apparaat (hierna: MVA). Vanwege de omvang van de groep in het buitenland zal dit consequenties hebben voor de in te zetten capaciteit en reis- en verblijfsbudgetten van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit zal leiden tot extra kosten voor de aanvraag van een identiteitskaart in het buitenland. De wijze waarop deze extra kosten berekend worden evenals de eventuele doorberekening aan de burger wordt nog nader uitgewerkt. Dit zal verder uitgewerkt worden in het Besluit paspoortgelden.

6.1.3. *Uitwisseling certificaten*

De verordening verplicht lidstaten tot wederzijdse uitwisseling van de certificaten benodigd voor de toegang tot de vingerafdrukken op de chip van de identiteitskaart. De afspraken voor deze uitwisseling komen overeen met die voor paspoorten en zijn in een implementatiebesluit bij de verordening¹⁸ uitgewerkt.

De identiteitskaart zal een eigen certificaat krijgen, dat losstaat van het certificaat van het paspoort. Dit biedt de flexibiliteit om indien gewenst, andere keuzes kunnen maken bij het uitwisselen van de certificaten van paspoorten en identiteitskaarten. De kosten van het ontwikkelen van dit eigen certificaat zijn eenmalig en bedragen tussen de € 250.000 en € 400.000. Net als voor paspoorten is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor het verstrekken van het Nederlandse certificaat.

6.1.4. *Gevolgen voor de Caribische delen van het Koninkrijk*

Voor Caribisch Nederland geldt dat de Nederlandse identiteitskaart kan worden aangevraagd bij het loket burgerzaken. De aanvraagapparatuur is daar aanwezig. Net als bij de Nederlandse gemeenten zal de software aangepast worden om de nieuwe Nederlandse identiteitskaarten uit te kunnen geven.

Bij de introductie van de e-functionaliteit op de identiteitskaart is er voor gekozen om op Aruba, Curaçao en Sint Maarten de aanvraag voor een identiteitskaart te laten verlopen via de Nederlandse vertegenwoordigingen.¹⁹ Deze sturende aanvraag door naar een door de Minister van BZK aangewezen in Nederland gesitueerde autoriteit voor de verstrekking van de e-NIK in de Caribische landen.

¹⁷ Zie artikel 28 van de Paspoortwet.

¹⁸ C(2018) 7774 Final, Annex to the Commission Implementing Decision laying down the technical specifications regarding the standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States and repealing Decisions C(2006) 2909 and C(2008) 8657, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-7774-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>.

¹⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 047 (R2108), nrs. 8 en 9.



De introductie van vingerafdrukken stelt enkele aanvullende eisen aan de gebruikte verbindingen, apparatuur en software. Bij de Nederlandse vertegenwoordigingen op Aruba, Curaçao en Sint Maarten moeten namelijk AS en MVA's worden geïnstalleerd en een verbinding worden opgezet met de RAAS bij de gemeente Haarlemmermeer voor het versturen van aanvraaginformatie. Ook moet een verbinding worden opgezet met de centrale voorzieningen van de leverancier voor het plegen van onderhoud in de vorm van beveiligingsupdates.

In verband met het plaatsen van de aangepaste AS en het faciliteren van de benodigde netwerkenverbindingen dient eenmalig een uitgave gedaan te worden van tussen de € 250.000 en € 350.000. Naast deze eenmalige aanpassingen geldt een jaarlijks tarief voor de netwerkverbindingen wat een jaarlijkse uitgave met zich meebrengt van een bedrag van tussen de € 250.000 en € 350.000.

6.1.5. Centraal contactpunt

De verordening verplicht lidstaten een centraal contactpunt in te richten. Het doel daarvan is als eerste aanspreekpunt te fungeren voor EU-organisaties en EU-lidstaten voor vragen rond de uitvoering van de verordening.

Voor Nederland zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties functioneren als centraal contactpunt. Feitelijk zal het contactpunt bij de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens ingericht worden. Zij zullen daarbij, conform de verordening, werken volgens de EU brede afspraken rond digitale toegangspoorten.²⁰ Ook zullen tussen de betrokken uitvoeringsorganisaties, leveranciers en beleidsafdelingen afspraken gemaakt worden over het proces van beantwoording van vragen.

6.2. Financiële gevolgen voor de uitgevende instanties en de burger

Het uitgangspunt bij de doorberekening van kosten voor reis- en identiteitsdocumenten is dat er sprake is van kostendekkende financiering. Het afnemen van vingerafdrukken kost meer tijd in het aanvraagproces van de Nederlandse identiteitskaart. Dit leidt tot een stijging van de tarieven bij de uitgevende instanties ten behoeve van de dienstverlening die zij bieden. In 2014 zijn de tarieven voor identiteitskaarten aangepast omdat de vingerafdrukken niet meer werden afgenomen. Bij deze wijziging in 2014 is het dienstverleningsdeel van de leges voor identiteitskaarten verlaagd met 14% voor gemeenten en 6% voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vanwege de introductie van de vingerafdrukken op de identiteitskaarten worden de leges voor de identiteitskaarten verhoogd. Deze verhoging is gelijk aan de verlaging van destijds. Deze tariefsverhoging en de mogelijke verhoging van het tarief als gevolg van de productie voor identiteitskaarten zullen nader worden uitgewerkt in het Besluit paspoortgelden.

Om burgers in het buitenland om fysieke dan wel psychische redenen langdurig niet in staat zijn persoonlijk te verschijnen tegemoet te komen kan gebruik gemaakt worden van de MVA. Van de kosten hiervan kan op dit moment slechts een inschatting gemaakt worden. Bij de posten in Madrid, Berlijn, Parijs, Bern en Rome werd in 2018 ongeveer 775 maal gebruik gemaakt van de uitzondering op de verschijningsplicht. Op het moment is weinig bekend over de geografische spreiding van de mensen die gebruik gemaakt hebben van deze uitzonderingsmogelijkheid. In de schatting van de kosten is rekening gehouden met reis- en verblijfskosten, dat het niet mogelijk is om bij een bezoek meerdere aanvragen van identiteitskaarten in behandeling te nemen en dat het mogelijk moet zijn via pin te betalen. Bij deze schatting zijn onder andere de kosten voor de inzet van personeel en de kosten voor de MVA's is buiten beschouwing gelaten. Per jaar kost dat tussen de € 550.000 en € 650.000, exclusief de aanschaf van extra MVA's en de personele capaciteit. De wijze waarop deze extra kosten berekend worden en hoe deze worden doorberekend aan de burger zal nader worden uitgewerkt in het Besluit paspoortgelden.

6.3. Monitoring

De EC heeft de wens om de implementatie van de verordening te evalueren. Uiterlijk op 2 augustus 2020 stelt de EC een gedetailleerd programma op voor de monitoring van de resultaten en effecten van deze verordening, met inbegrip van de gevolgen van de verordening voor de grondrechten. In het monitoringsprogramma wordt vermeld met welke middelen en op welke tijdstippen gegevens en andere noodzakelijke bewijsstukken moeten worden verzameld. In het programma wordt tevens nader aangegeven welke actie de EC en de lidstaten moeten ondernemen om de door de EC gevraagde gegevens en andere bewijsstukken te verzamelen en te analyseren. De lidstaten dienen de EC de voor

²⁰ Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 (PbEU 2018, L 295).



deze monitoring noodzakelijke gegevens en andere bewijsstukken te verschaffen. Als het plan van de EC bekend is kan bepaald worden welke gegevens nodig zijn en welke organisaties deze dienen aan te leveren.

7. Inwerkingtreding

In artikel 16 is bepaald dat de verordening van toepassing is vanaf 2 augustus 2021. Dit betreft dus het uiterlijke tijdstip voor inwerkingtreding van deze rijkswet.

8. Reacties op het wetsvoorstel

Een concept van dit wetsvoorstel is beperkt in consultatie geweest, aangezien het hier wetgeving betreft ter uitvoering van een EU-verordening.

De Autoriteit persoonsgegevens heeft op 21 januari 2020 advies²¹ uitgebracht over het onderhavige wetsvoorstel en had over het concept geen opmerkingen.

De Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB) heeft gereageerd per brief van 13 januari 2020. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft zich hier bij aangesloten. De NVVB staat positief tegenover de wetwijziging ter uitvoering van de verordening. De twee door de EC benoemde doelen, namelijk de aanpak van fraude met identiteitskaarten en verblijfsdocumenten en het faciliteren van de uitoefening van het recht op vrij verkeer van EU-burgers, achten zij van groot belang.

De NVVB heeft verder een aantal vragen en opmerkingen. De veronderstelling van de NVVB dat het percentage waarmee de dienstverleningsleges stijgen genomen wordt over de huidige leges is juist.

Verder biedt de NVVB aan om mee te denken over de situaties waarin zich complicaties voordoen bij het verzamelen van biometrische gegevens (artikel 10, tweede lid, van de verordening). Meer concreet vraagt zij aandacht voor complicaties bij het afnemen van vingerafdrukken bij oudere mensen. Zoals in paragraaf 5.1 van deze memorie van toelichting is beschreven, zijn passende procedures om de waardigheid van de betrokken persoon in die situaties te eerbiedigen onderdeel van de lagere regelgeving onder de Paspoortwet. Bij afwegingen rond deze doelgroep zal uiteraard van de expertise van de NVVB en de VNG gebruik worden gemaakt.

De NVVB verzoekt meer duidelijkheid te geven in de hoogte van de kosten en wie deze kosten betaalt. De aanpassingen aan het document, de software en hardware (zie hierboven de paragrafen 6.1. en 6.1.1.) komen voor rekening van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De kosten die uitgevende instanties maken voor het afnemen van vingerafdrukken worden doorberekend via de verhoogde leges (zie hierboven paragraaf 6.2).

In reactie op vragen van de NVVB over tijdige voorlichting aan gemeenten en burgers over deze wetwijziging, kan uiteraard worden bevestigd dat hier zoals gebruikelijk voor zal worden gezorgd.

Ten slotte merkt de NVVB op dat de verordening stelt dat de biometrische gegevens enkel mogen worden verzameld door gekwalificeerd personeel. De NVVB wil op termijn graag streven naar het aantoonbaar kunnen maken van de kwalificaties. De regering is bereid deze wens mee te nemen bij de ontwikkeling van toekomstig beleid.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Dit onderdeel regelt, in overeenstemming met de verordening, dat niet langer een uitzondering geldt voor de Nederlandse identiteitskaart wat betreft het voorzien van de kaart van vingerafdrukken. Hiertoe wordt artikel 3, tweede lid, van de Paspoortwet aangepast. In artikel 3, vijfde lid, van de verordening is namelijk vastgelegd dat een opslagmedium in de identiteitskaart van burgers van de Unie een gezichtsopname en twee vingerafdrukken dient te bevatten.

De vervangende Nederlandse identiteitskaart die verschaft wordt aan mensen met een uitreisverbod is uitgezonderd van de werking van deze verordening en daarom wordt deze wijziging niet doorgevoerd met betrekking tot de vervangende identiteitskaart.

²¹ Kenmerk z2019-27909.



Onderdeel B

Met dit onderdeel wordt geregeld dat, in overeenstemming met de verordening, de aanvrager van een Nederlandse identiteitskaart niet langer een beroep kan doen op de uitzondering om persoonlijk te verschijnen voor de autoriteit die de aanvraag in ontvangst neemt omwille van zwaarwegende redenen indien de betreffende autoriteit van oordeel is dat op andere wijze voldoende zekerheid kan worden verkregen over de identiteit, nationaliteit en de verblijfstitel van de aanvrager. Op grond van artikel 10, eerste lid, van de verordening geldt namelijk dat, om te waarborgen dat de biometrische kenmerken consistent zijn met de identiteit van de aanvrager, de aanvrager tijdens het proces van afgifte van de identiteitskaarten voor iedere aanvraag tenminste eenmaal in persoon verschijnt.

Artikel II

Dit onderdeel regelt dat deze rijkswet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,