

Vergaderjaar 2020–2021

35 552 (R2148)

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 december 2020

Inhoudsopgave

blz.

1. Inleiding	1
2. De inhoud van het wetsvoorstel	0
3. Geografische toepasbaarheid verordening	0
4. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving	0
5. Gevolgen	0

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie en de GroenLinks-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Paspoortwet ter uitvoering van Verordening (EU) 2019/1157. Zij hebben hierover nog enkele vragen. Ik bedank de fracties voor hun bijdrage en ga in deze nota graag in op de gestelde vragen. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag aangehouden.

2. De inhoud van het wetsvoorstel

Verschijningsplicht aanvraag identiteitskaart

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan toezeggen dat voor personen die wegens ziekte of andere zwaarwegende omstandigheden niet in persoon kunnen verschijnen in bijvoorbeeld een gemeentehuis, spoedig een passend alternatief wordt geregeld in alle gemeenten, openbare lichamen en in de andere landen van het Koninkrijk waar iedereen, die een paspoort of identiteitskaart nodig heeft, gebruik van kan maken en wel op zo'n manier dat het voor iedereen een wettelijk recht is.

Het alternatief voor het in persoon verschijnen op deze aanvraaglocaties bestaat reeds en is de inzet van het mobiel vingerafdrukopnameapparaat (MVA). Juridisch betekent dit dat een persoon wel persoonlijk verschijnt voor de autoriteit die bevoegd is de aanvraag in ontvangst te nemen (art. 28, derde lid, van de Paspoortwet), in de praktijk alleen niet op de aanvraaglocatie maar elders, bijvoorbeeld in een verzorgingstehuis of thuis aan de voordeur. De inzet van het MVA en de hiervoor nodige personeelsinzet valt onder de dienstverlening van een uitgevende instantie. De kosten die gemaakt worden voor deze inzet worden niet direct in rekening gebracht, maar verrekend onder het totaal wat deze instanties aan dienstverleningsleges heffen. Hoe een MVA het meest efficiënt gebruikt kan worden kan per uitgevende instantie verschillen, mede gelet op de verschillen in de doelgroep waaraan zij hun diensten verlenen. Zodoende wil ik de keuze voor deze inzet van de MVA aan de uitgevende instantie laten. Het is daarbij wel relevant te benoemen dat er geen gronden zijn om de uitgifte van een Nederlandse identiteitskaart te weigeren, behoudens de situatie waarin aan de betrokken persoon een verbod is opgelegd als bedoeld in artikel 3 van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding¹ (art. 46a van de Paspoortwet). Dit verplichtend karakter acht ik voldoende waarborg voor de doelgroep.

3. Geografische toepasbaarheid verordening

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering nog eens specifiek in te gaan op het aspect hoe het Europees recht werking heeft in de bijzondere openbare lichamen en in de andere landen van het Koninkrijk, waar het gaat om situaties waarin Nederlandse voorzieningen, zoals het verstrekken van paspoorten of identiteitskaarten, aan Europees recht zijn gebonden.

De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie wordt in het kader van het voorliggende wetsvoorstel beantwoord voor wat betreft de verordening ter uitvoering waarvan het wetsvoorstel strekt. Ieder rechtsinstrument (verordening, richtlijn, etc.) van de Europese Unie heeft namelijk zijn eigen toepassingsbereik.

De verordening die nu aan de orde is, strekt zich uit tot de identiteitskaarten die de lidstaten afgeven aan hun onderdanen die de nationaliteit van de lidstaat bezitten. Bij Rijkswet van 6 maart 2020 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met de invoering van elektronische identificatie met een publiek identificatiemiddel en het uitbreiden van het basisregister reisdocumenten (Stb. 2020, 104) is bepaald dat iedere Nederlander, ongeacht de plaats waar hij woont of verblijft, binnen of buiten het Koninkrijk, een Nederlandse identiteitskaart aan kan vragen, mits hij is ingeschreven in de basisregistratie personen. De verordening is daarmee, nadat deze Rijkswet van 6 maart 2020 in werking zal zijn getreden, dus van toepassing op de door Europees Nederland ter beschikking gestelde Nederlandse identiteitskaarten van alle Nederlandse burgers, ongeacht waar ter wereld zij woonachtig zijn.

In grote lijnen kunnen de eisen die de verordening stelt worden verdeeld in eisen aan de identiteitskaarten zelf en eisen aan de procedures rond de uitgifte van de documenten.

De eisen aan de identiteitskaarten zelf zijn bijvoorbeeld de eis om vingerafdrukken op te nemen en weergave van de Europese blauwe vlag met gele sterren op de kaart. Deze eisen zijn dus op alle Nederlandse identiteitskaarten van toepassing, ongeacht de woonplaats van de burger

¹ Indien die weigeringsgrond van toepassing is, wordt een vervangende Nederlandse identiteitskaart verstrekt (art. 17 van de Paspoortwet).

aan wie de kaart wordt uitgereikt. Deze eisen uit de verordening hebben rechtstreekse werking en de uitvoering ervan geschiedt ofwel via de Paspoortwet zelf (op grond waarvan vingerafdrukken voortaan ook op de Nederlandse identiteitskaart zullen worden opgenomen) ofwel via de daaronder hangende regelgeving (zoals het model van de identiteitskaart in de paspoortuitvoeringsregelingen).

Bij de eisen aan de procedures rond de uitgifte van de documenten gaat het bijvoorbeeld om de wijze waarop vingerafdrukken worden verzameld en de beveiliging van de gegevens gedurende het gehele aanvraag- en uitgifteproces. Deze eisen richten zich tot de autoriteiten van de lidstaten en zijn niet van toepassing op de autoriteiten van de Caribische delen van het Koninkrijk, omdat het grondgebied van de Europese Unie beperkt is tot Europees Nederland. De bevoegde autoriteit voor de aanvraag en verstrekking van de Nederlandse identiteitskaart door Nederlanders woonachtig in Aruba, Curaçao en Sint Maarten is de door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangewezen in Nederland gesitueerde autoriteit, namelijk de burgemeester van Haarlemmermeer (met dien verstande dat de aanvraag geschiedt bij de Nederlandse vertegenwoordiging aldaar) en voor die autoriteit zijn de procedurele eisen uit de verordening als gezegd rechtstreeks van toepassing. De aanvraag en verstrekking van de Nederlandse identiteitskaart door Nederlanders woonachtig in Bonaire, Sint Eustatius en Saba geschiedt door de bevoegde autoriteiten aldaar, voor wie de verordening niet geldt. Zij zijn echter, net als de autoriteiten in Europees Nederland, gebonden aan de regels van de Paspoortwet en de daaronder hangende regelgeving, die, ook qua procedurele eisen, in overeenstemming (zullen) zijn met de verordening.

4. Verhouding tot hoger recht en nationale regelgeving

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om, naast de NVVB en de VNG, ook de doelgroep zelf te betrekken bij de afwegingen die gemaakt moeten worden rond passende procedures om de waardigheid te eerbiedigen van personen op leeftijd bij wie, volgens de NVVB in haar advies over het wetsvoorstel, het afnemen van vingerafdrukken een tijdrovende inspanning is, dikwijls zonder het gewenste resultaat.

De Nederlandse identiteitskaart zal na deze wetswijziging, net als het paspoort, vingerafdrukken bevatten. De procedures die nu voor paspoorten gelden zullen ook voor identiteitskaarten gaan gelden. Dat wil zeggen dat een persoon die tijdelijk geen vingerafdrukken kan afgeven een document krijgt dat een jaar geldig is en geen vingerafdrukken bevat. Personen die permanent geen vingerafdrukken kunnen afgeven krijgen een document met reguliere geldigheid, zonder vingerafdrukken.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader inhoudelijk in te gaan op de communicatie rond dit wetsvoorstel, met name rond de door de NVVB genoemde vraagstukken van privacy, het opslaan van biometrische gegevens, de doelen waarvoor vingerafdrukken gebruikt gaan worden en de tijdsplanning.

Op dit moment werk ik aan een communicatieplan over onder andere de implementatie van de verordening, waarbij ik rekening houd met de informatiebehoefte van diverse stakeholders. Een publiekscommunicatie is in voorbereiding om de introductie van de nieuwe identiteitskaart aan te kondigen. De communicatie aan burgers zal zich richten op de verschillen tussen de nieuwe en de oude Nederlandse identiteitskaart, het waarborgen van privacy en de biometrische gegevens. De doelen waarvoor vingerafdrukken gebruikt gaan worden, worden daarin ook meegenomen.

Daarnaast zal BZK de communicatie over de nieuwe identiteitskaart verzorgen richting de gemeenten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die de nieuwe identiteitskaarten gaan uitgeven en richting de Caribische landen, alwaar de aanvragen voor identiteitskaarten kunnen worden gedaan bij de vertegenwoordigingen en uitgegeven door de gemeente Haarlemmermeer. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken verzorgt de communicatie naar de uitgevende instanties in het buitenland. Speciale aandacht zal er zijn voor de controlerende instanties, zoals de Koninklijke Marechaussee. Ook zal de nieuwe kaart onder de aandacht worden gebracht bij internationale organen, bijv. in de relevante overleggen van de Europese Commissie, en PRADO, het Europese openbaar onlineregister van authentieke reis- en identiteitsdocumenten.

5. Gevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe kan worden bereikt dat de restvoorraad blanco Nederlandse documenten zo klein mogelijk is en er dus minder kosten mee zijn gemoeid? Is op de één of andere manier na te gaan hoeveel aanvragen voor een identiteitskaart er nog gedaan kunnen worden, opdat de restvoorraad zo klein mogelijk wordt gehouden?

De nieuwe identiteitskaart zal uitgegeven worden met ingang van de datum waarop het onderhavige voorstel van Rijkswet, nadat het tot wet zal zijn verheven, in werking zal treden. Wanneer dit moment precies zal zijn, is, behalve van de gereedheid van de benodigde regelgeving, ook afhankelijk van de voorbereiding voor de concrete uitvoering. De richtdatum voor de invoering is 28 juni 2021. De verordening hanteert een deadline van 2 augustus 2021. Deze inwerkingtredingdatum resulteert in het overhouden van een restvoorraad blanco documenten en halffabricaten, die volgt uit de afspraak met de leverancier om voorbereid te zijn op onverwachte aanvragen. Dit geldt ook in de laatste dagen voor de inwerkingtreding van deze wijziging van de Paspoortwet.

Om de grootte van deze restvoorraad in te schatten, monitor ik de aanvragen nauwgezet. De richtdatum van 28 juni 2021 is gekozen, omdat het voorraadbeheer hier goed op aansluit. Dat wil zeggen dat de traditionele zomerpiek in het aantal aanvragen goed kan worden opgevangen, er voldoende tijd is om de voorgestelde wijzigingen door te voeren en er op dat moment voldoende personeel beschikbaar is bij de producent, uitgevende instanties en Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG) om de invoering in goede banen te leiden.

Vanwege de Coronacrisis is het echter moeilijker voorspellingen te doen. Tijdens de intelligente «lockdown» tussen maart en juni liep het aantal aanvragen drastisch terug. In maart 2020 is besloten naast de gebruikelijke voorraad een extra voorraad van geproduceerde documenten aan te leggen. Op dat moment was de verwachting dat de groep mensen die eerder geen aanvraag konden indienen tot aanvraag over zouden gaan zodra de intelligente «lockdown» voorbij zou zijn. Om deze groep op te kunnen vangen is een extra voorraad aangelegd. Door het aanhouden van de reisbeperkende maatregelen in verband met het virus zijn de verwachte documentaanvragen echter nog niet ingediend.

Mochten de corona-maatregelen worden afgeschaald en er meer gereisd kunnen worden, dan is de verwachting dat het aantal aanvragen weer zal toenemen. De voorraad blanco documenten is toereikend om met de huidige ramingen de datum van 28 juni te halen. Er zullen geen blanco documenten meer worden geproduceerd. Mocht de vraag toenemen, dan zijn er genoeg halffabricaten op voorraad om de productie op te schalen om aan de vraag te voldoen en om in juni zo min mogelijk restvoorraad te houden.

Deze leden van de VVD-fractie vragen voorts of kan worden aangegeven aan welke orde van grootte wordt gedacht wat betreft de verhoging van de leges op de identiteitskaarten.

Zoals aangegeven in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting² zullen de aanschafkosten van de identiteitskaart toenemen, omdat de dienstverleningsleges zullen worden verhoogd. Voor identiteitskaarten aangevraagd binnen het Koninkrijk zal de prijs worden verhoogd met € 3,55, voor identiteitskaarten aangevraagd buiten het Koninkrijk is dat € 5,68. Over deze verhoging is de Tweede Kamer op 17 juni 2020³ per brief ingelicht.

Ten slotte vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de groep Nederlanders in het buitenland, die om fysieke dan wel psychische redenen langdurig niet in staat zijn te verschijnen op de aanvraag-locatie en waarvoor wordt gedacht aan de inzet van een mobiele vingerafdruk-opname (MVA). Is bekend hoe andere Europese landen dit gaan doen? Zo ja, kan Nederland daarvan leren? En wat betekent de inzet van deze MVA voor de kosten voor degene die een identiteitskaart aanvraagt?

Voor het vinden van oplossingen voor deze groep Nederlanders in het buitenland is uitdrukkelijk gekeken naar hoe andere Europese landen met deze doelgroep omgaan. Andere Europese landen zetten een MVA-equivalent in, geven een reisdocument zonder biometrie af dat geldig is voor één jaar of hebben geen alternatief en laten deze groep dus naar de post reizen. Nederland wil deze groep een alternatief bieden door het mogelijk te maken dat personen die wegens ziekte of andere zwaarwegende omstandigheden niet in persoon op een aanvraaglocatie kunnen verschijnen via een huisbezoek een aanvraag in kunnen dienen. Voor deze aanvullende dienstverlening zal een toeslag geheven gaan worden bij de aanvraag van paspoorten en Nederlandse identiteitskaarten. Deze toeslag zal worden vastgesteld op € 22,70. Deze toeslag gaat ook gelden voor aanvragen die worden ingenomen op een consulaire spreekuur op een andere locatie dan de door de Minister van Buitenlandse Zaken aangegeven posten. Door het introduceren van een toeslag kan het Ministerie van Buitenlandse Zaken de consulaire spreekuren beter, doelgerichter en breder organiseren en huisbezoek in geval van zwaarwegende redenen mogelijk maken.

Uitwisseling certificaten

De leden van de CDA-fractie vragen, refererend aan een eerdere reactie van de Staatssecretaris van BZK daarover, of er inmiddels door Nederland certificaten aan andere lidstaten verstrekt zijn en of Nederland inmiddels aan de eisen van de Europese Commissie, zoals voorzien voor 2018, voldoet.

Nederland werkt momenteel aan de uitwisseling van de eerste certificaten. Nederland voldoet nu nog niet aan de eisen van de Europese Commissie op het punt van de audit. Op 1 december jl. heb ik een brief aan de Tweede Kamer gezonden⁴, waarin ik dieper op deze materie inga.

² Kamerstukken II 2020/2021, 35 552 (R2148), nr. 3, blz. 15.

³ Kamerstukken II 2019/2020, 25 764, nr. 126.

⁴ Kamerstukken II 2020/2021, 25 764, nr. 131.

De leden van de CDA-fractie vragen of het de verwachting is dat het aanscherpen van de veiligheidseisen voor identiteitsbewijzen tot kostenstijging zou kunnen leiden.

Het aanscherpen van de veiligheidseisen voor identiteitsbewijzen leidt voor Nederland niet tot een kostenstijging van het document. Het Nederlandse document voldoet reeds aan de gestelde veiligheidseisen. De Nederlandse identiteitskaart bevat op dit moment echter geen vingerafdrukken. De aanpassing van het productieproces zodat voortaan vingerafdrukken in het document worden opgenomen, leidt niet tot extra structurele kosten.

Wel leidt het afnemen van vingerafdrukken tot extra handelingen voor de uitgevende instantie. De dienstverleningsleges worden hiervoor verhoogd, zoals eerder is aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie.

De leden van de CDA-fractie vragen welke kosten onderdeel uit maken van de kostprijs van een paspoort en welke niet. Hoe is de verdeling van de kosten tussen het Ministerie van BZK, de gemeenten en de burger voor het ontwerpen, ontwikkelen, produceren, personaliseren en distribueren van reisdocumenten en identiteitskaarten? Worden alle kosten volledig gedekt uit de prijs van het paspoort? Of zijn er ook voorzieningen die niet aan de burger worden doorberekend en die gefinancierd worden door het Rijk of door gemeenten? Kan de regering de kostprijs van een paspoort aangeven per lidstaat van de Europese Unie?

De productie van reisdocumenten wordt in principe kostendekkend gefinancierd. Dat wil zeggen dat de bedragen die aanvragers van reis- en identiteitsdocumenten betalen alle kosten dekt die zijn gemoeid met reis- en identiteitsdocumenten. Deze kosten bestaan onder andere uit ontwerp, ontwikkel-, productie-, personalisatie- en distributiekosten, en kosten voor beheer en onderhoud van systemen en apparatuur en dienstverlening. De eenmalige investeringskosten om het mogelijk te maken de vingerafdruk te plaatsen op de identiteitskaart bedragen 2,6 miljoen euro; 2 miljoen daarvan zal betaald worden uit de begroting BZK.

Het bedrag dat een aanvrager betaalt bij het aanvragen van een reisdocument bestaat uit twee delen. Het eerste deel bestaat uit de door de uitgevende instanties aan het Rijk verschuldigde kosten die zijn samengesteld uit de kosten die gemaakt worden voor de productie, personalisatie en distributie van de reisdocumenten, de apparaatskosten van het onderdeel van het Ministerie van BZK dat met de zorg voor de reisdocumentenketen is belast. Het tweede deel bestaat uit de leges die uitgevende instanties mogen heffen om de aanvraag en uitgifte van de reisdocumenten en bijbehorende dienstverlening te bekostigen. De leges die uitgevende instanties mogen heffen voor de aanvraag en uitgifte van reisdocumenten en bijbehorende dienstverlening zijn tevens kostendekkend. Jaarlijks wordt bepaald welk (maximum)tarief aan dienstverleningsleges uitgevende instanties mogen heffen voor het aanvraag- en uitgifteproces van reisdocumenten.

De aanschafprijs voor een reisdocument verschilt. Bijvoorbeeld omdat een identiteitskaart voor personen van 0 tot en met 17 vijf jaar geldig is, terwijl de identiteitskaart voor personen van 18 jaar en ouder tien jaar geldig is. Ondanks het verschil in aanschafprijs, zijn de productiekosten voor beide documenten even hoog. Om hierin te voorzien is er binnen de kosten voor rijksleges sprake van kruissubsidiering. Dat betekent dat de tarieven voor tien jaar geldige documenten hoger zijn vastgesteld, zodat de tarieven voor vijf jaar geldige documenten lager kunnen worden vastgesteld.

Het is niet mogelijk een aanschafprijs van een paspoort te geven per lidstaat van de Europese Unie. Een dergelijke lijst wordt niet actief bijgehouden omdat deze onvoldoende informatief wordt geacht. De beleidsmatige keuzes bijvoorbeeld over de toegankelijkheid, staatsbekostiging en de keuzes in dienstverlening zullen een effect hebben op de aanschafprijs en per lidstaat verschillen.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of het juist is dat de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens de productie van het Nederlandse paspoort aanbesteedt. Zo ja, op welk moment dient opnieuw aanbesteed te worden? Hoe verhoudt de noodzaak tot aanbesteding en daarbij het zicht op meerdere geïnteresseerde partijen zich tot het Besluit van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 april 2019 tot geheimverklaring van de opdracht ten behoeve van het ontwerpen, ontwikkelen, produceren, personaliseren en distribueren van reisdocumenten en identiteitskaarten zoals bedoeld in artikel 2 van de Paspoortwet?

RvIG heeft in 2019 de voorbereiding van bovengenoemde opdracht afgerond. Deze opdracht is geheim verklaard. De geheimverklaring van een opdracht vormt een in de Aanbestedingswet opgenomen uitzondering op de in beginsel geldende verplichting om (openbaar) aan te besteden. Deze overeenkomst eindigt op 31 maart 2029. Als RvIG gebruik zou maken van de in het contract opgenomen optie tot verlenging, zou de aanbesteding van de opdracht tegen de afloop van het contract (per 31 maart 2039) weer aan de orde zijn.

Gelet op de bijzondere aard van het reisdocumentenstelsel en mede gezien het veranderde dreigingsbeeld is het noodzakelijk dat een zo beperkt mogelijk groep mensen kennisneemt van de technische details en echtheidskenmerken van de reisdocumenten en van de veiligheidsmaatregelen daaromheen. Aanbesteding van deze opdracht zou impliceren dat de technische details en echtheidskenmerken van de reisdocumenten en van de veiligheidsmaatregelen van het reisdocumentenstelsel bekend zouden worden bij meerdere personen en ondernemingen. Daarmee neemt het risico toe dat de authenticiteit van de reisdocumenten niet langer kan worden gewaarborgd. Dat zou onacceptabele veiligheidsrisico's tot gevolg hebben.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie de regering welke stappen inmiddels zijn gezet om striktere naleving af te dwingen van de voorwaarden voor het uitgeven van paspoorten, gelet op de constatering van deze leden dat sommige lidstaten van de Europese Unie van de uitgifte van paspoorten een businessmodel maken, waardoor derdelanders vrije toegang krijgen tot de gehele Europese Unie.

Eerder heeft de Tweede Kamer vragen gesteld over de «paspoorthandel» van Malta. In de beantwoording van eerdere Kamervragen⁵ door de Minister van Buitenlandse zaken, mede namens de Minister van Financiën en de Staatssecretarissen van Economische Zaken en Klimaat en van Justitie en Veiligheid, is aangegeven dat Bulgarije, Cyprus en Malta aan derdelanders in ruil voor een investering het staatsburgerschap verstrekken. Bulgarije en Cyprus hebben inmiddels bekend gemaakt dat zij deze regeling afschaffen. Voor Malta geldt dat zij per 1 oktober 2020 strengere voorwaarden voor verwerving van het staatsburgerschap hanteren.

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

⁵ *Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 867.*