

Vergaderjaar 2011–2012

33 364

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de Richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten en tot intrekking van Richtlijn 2002/6/EG (PbEU 2010, L 283)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

1. Algemeen

Op 29 oktober 2010 is de Richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten en tot intrekking van Richtlijn 2002/6/EG gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie (PbEU 2010, L 283) (hierna: de Richtlijn). Dit wetsvoorstel dient ter gedeeltelijke implementatie van de Richtlijn, voor zover nodig op wetsniveau.

Ter implementatie van de Richtlijn is op 19 mei 2012 in werking getreden het Besluit meldingsformaliteiten en gegevensverwerkingen scheepvaart (Stb. 2012, 211), waarmee de Richtlijn voor een aanzienlijk deel is geïmplementeerd. De daarin opgenomen bepalingen hebben betrekking op het langs elektronische weg vervullen van de meldingsformaliteiten ten aanzien van gegevens omtrent de aankomst en het vertrek, de positie van het schip, de gegevens met betrekking tot het schip, de daarmee vervoerde lading en de uit te voeren reis. De meldingsformaliteiten hebben voorts onder meer betrekking op de beveiligingsmelding voorafgaande aan het aandoen van een haven van een lidstaat en de melding ten behoeve van de havenstaatcontrole. Daarnaast is de implementatie voor eveneens een aanzienlijk deel geïmplementeerd in de Regeling meldingen en communicatie scheepvaart (Stcrt. 2012, 9794), die eveneens op 19 mei 2012 in werking is getreden.

Met bovenstaande implementatieregelingen zijn nog niet geregeld de meldingen die langs elektronische weg moeten plaatsvinden bij aankomst en vertrek betreffende de gegevens omtrent de bemanning en de passagiers van zeeschepen, welke gegevens voor het overgrote deel betrekking hebben op vreemdelingen.

Daartoe dient artikel 4 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) te worden aangepast. Daarnaast zullen het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000), het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: het

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

VV 2000) en de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: de Vc 2000) worden aangepast.

Artikel 4 van de Vw 2000 moet worden aangepast, omdat de door de Richtlijn voorgeschreven algemene invoering van het elektronische berichtenverkeer tussen het nautische bedrijfsleven en de overheden van de lidstaten (in dit geval Nederland) met zich brengt dat op een aantal onderdelen moet worden afgeweken van afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het voorliggende wetsvoorstel strekt daartoe.

Het wetsvoorstel brengt geen wijziging in de bestaande bevoegdheden van bestuursorganen met betrekking tot de verwerking van gegevens. De wijziging betreft uitsluitend de wijze van aanlevering van de gegevens, althans de wijze waarop voortaan aan de bestaande meldingsverplichtingen moet worden voldaan.

2. De Richtlijn

Op basis van artikel 100, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geeft de Richtlijn regels over de meldingsformaliteiten betreffende het zeevervoer voor schepen die aankomen en vertrekken uit havens van de lidstaten. De Richtlijn heeft ten doel de administratieve procedures die van toepassing zijn op het zeevervoer te vereenvoudigen door de algemene invoering van de elektronische overdracht van gegevens en door rationalisering van de meldingsformaliteiten. De rationalisering houdt in dat de verschillende meldingen, vaak mede dezelfde gegevens betreffende, niet meer separaat moeten worden gedaan en ook niet langer op papier, maar dat alle voorgeschreven meldingen voor de bestaande, uiteenlopende doelen en bestemd voor de onderscheiden bevoegde autoriteiten van de betreffende lidstaat voortaan één keer via één elektronisch loket plaatsvinden (single window maritiem).

Op grond van artikel 5 van de Richtlijn aanvaarden de lidstaten zo spoedig mogelijk, en in ieder geval vanaf 1 juni 2015, dat de meldingsformaliteiten langs elektronische weg via één elektronisch platform worden vervuld. Blijkens de preambule, overweging 8, moet daarbij worden voortgebouwd op de internationale normen die zijn ontwikkeld in het kader van het Verdrag van 9 april 1965 van de Internationale Maritieme Organisatie inzake het vergemakkelijken van het internationale verkeer ter zee (FAL-Verdrag) (Trb. 1966, 162).

Op grond van artikel 7 van de Richtlijn aanvaarden de lidstaten FAL-formulieren voor het voldoen aan de meldingsformaliteiten en kunnen de lidstaten alleen tot 1 juni 2015 aanvaarden dat de bij rechtshandeling van de Unie voorgeschreven informatie op papier wordt aangeleverd. Een zodanige rechtshandeling is de Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscodex) (PbEU, 2006, L 105). Voor zover hier van belang, betreft het artikel 7 in samenhang met de Bijlage VI, onderdeel 3, van de Schengengrenscodex. De voorgeschreven informatie betreft de informatie die noodzakelijk wordt geacht blijkens de FAL-formulieren 5 en 6 (bemanningslijst en passagierslijst), alsmede, voor zover van toepassing, het nummer van het visum of de verblijfsvergunning.

3. Schengengrenscore

Voorts is van belang dat de Richtlijn noopt tot enkele aanpassingen van de Schengengrenscore. Die aanpassingen van de Schengengrenscore zullen vermoedelijk nog eind 2012, op grond van een daartoe door de Europese Commissie op 10 maart 2011 ingediend, breder voorstel [COM(2011)118], in werking treden. Het betreft de door de Richtlijn voorgeschreven elektronische uitwisseling van gegevens betreffende de bemanning en de passagiers van schepen, die noopt tot aanpassing van Bijlage VI van de Schengengrenscore. De bestaande teksten van Bijlage VI, die gebaseerd zijn op uitwisseling van fysieke, papieren bemanningslijsten en passagierslijsten, worden door middel van dat voorstel zodanig aangepast dat die niet aan elektronische aanlevering of doorgifte in de weg staan. Voorts zal de verplichting om fysieke kopieën van de lijsten (dan wel meer exemplaren daarvan) aan te leveren vervallen.

4. Vreemdelingenwetgeving

In artikel 4, eerste tot en met derde lid, van de Vw 2000 zijn verplichtingen opgenomen voor vervoerders door wier tussenkomst de vreemdeling aan een buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht.

De vervoerder kan op grond van artikel 4, derde lid, van de Vw 2000 ten behoeve van de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie worden verplicht passagiersgegevens te verzamelen en te verstrekken aan de ambtenaren belast met de grensbewaking. Het derde lid is ingevoegd bij de Wet van 9 juli 2007 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU, L 261) (Stb. 2007, 252) en die richtlijn heeft betrekking op verplichtingen voor luchtvervoerders. De tekst van het derde lid heeft echter betrekking op vervoerders, waarbij niet is gespecificeerd naar soort vervoerder. Daarom hoeft deze tekst geen aanpassing teneinde deze bepaling ook te kunnen toepassen op verplichtingen voor zeevervoerders, in het kader van de implementatie van de onderhavige Richtlijn. Vanzelfsprekend geldt een en ander in aanvulling op de bestaande en komende verplichtingen die voor de (zee)vervoerders voortvloeien uit de Schengengrenscore.

Op grond van artikel 4, vierde lid, van de Vw 2000 worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld omtrent de toepassing van het eerste tot en met het derde lid.

Daartoe zijn in hoofdstuk 4, afdeling 1, paragraaf 3, van het Vb 2000 enkele verplichtingen opgenomen met het oog op de grensbewaking bij binnenkomst overzee, die tevens dienen ter implementatie van Bijlage VI, onderdeel 3, van de Schengengrenscore, teneinde deze verordening zijn nuttig effect in de Nederlandse rechtsorde te doen hebben.

De bepalingen van hoofdstuk 4, afdeling 1, paragraaf 3, van het Vb 2000 zien, evenals nu nog die van de Bijlage VI, onderdeel 3, van de Schengengrenscore, op de aanlevering van informatie met behulp van fysieke, papieren bemanningslijsten en passagierslijsten, en waarvan de modellen worden vastgesteld bij ministeriële regeling (bijlagen 14a en 14b bij het Voorschrift Vreemdelingen 2000).

De Richtlijn noopt, afgezien van aanpassing van Bijlage VI, onderdeel 3, van de Schengengrenscore, ook tot aanpassing van hoofdstuk 4, afdeling 1, paragraaf 3, van het Vb 2000, waarin immers nog wordt uitgegaan van de aanlevering van papieren passagierslijsten, als ook een kennisgeving van afvaart op papier. Bedoelde aanpassing moet op grond van de Richtlijn niet aan de algemene invoering van de elektronische aanlevering

c.q. uitwisseling van de gegevens via één elektronisch portaal (single window maritiem) in de weg staan.

5. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 2:13, eerste lid, van de Awb bepaalt dat de berichten tussen burgers en bestuursorganen langs elektronische weg kunnen worden verzonden, mits de bepalingen van de betreffende afdeling (2.3) in acht worden genomen. De elektronische weg is daarmee op grond van de Awb nevenschikkelijk aan de klassieke weg. De Richtlijn verplicht echter tot spoedige algemene invoering van de elektronische overdracht van gegevens. De bestaande nevenschikking is daarvoor niet voldoende. Dat blijkt ook uit de bepaling in artikel 7 van de Richtlijn dat de lidstaten alleen tot 1 juni 2015 kunnen aanvaarden dat de voorgeschreven informatie op papier wordt aangeleverd. Met andere woorden: de richtlijn verplicht ertoe om de aanlevering van de voorgeschreven informatie op papier met ingang van 1 juni 2015 uit te sluiten en de wetgeving daartoe op 19 mei 2012 gereed en in werking te hebben.

Ingevolge artikel 2:13, tweede lid, onder a, van de Awb geldt het eerste lid niet, indien dit bij of krachtens wettelijk voorschrift is bepaald. Met andere woorden: gelet op artikel 2:13, tweede lid, onder a, Awb is, om van bedoelde nevenschikking af te wijken, een specifieke grondslag nodig in een formele wet of een Europese verordening (vgl. Kamerstukken II 2010/11, 32 603, nr. 3, blz. 2).

Dit wetsvoorstel voorziet daarin in zoverre dat aan artikel 4, vierde lid, van de Vw 2000 een zin wordt toegevoegd, inhoudend dat bij de nadere regels, die worden gesteld bij of krachtens de Vw 2000 omtrent de toepassing van het eerste tot en met het derde lid, kan worden afgeweken van artikel 2:13, eerste lid, en daarmee van afdeling 2.3 van de Awb.

Daarmee kan ook worden veiliggesteld dat in het kader van de algemene invoering van de elektronische overdracht van gegevens het gebruik van één elektronisch portaal (single window maritiem) kan worden voorgeschreven.

Daarnaast noopt de Richtlijn ertoe, en overigens ook de Schengengrenscodes, om ook de gegevens omtrent de bemanning langs elektronische weg aan te leveren. Voor de duidelijkheid zijn door middel van dit wetsvoorstel in artikel 4, derde lid, expliciet ook de bemanningslijsten vermeld.

6. Bestuurslasten en administratieve lasten

De Richtlijn beoogt de administratieve procedures die van toepassing zijn op het zeevervoer te vereenvoudigen. Daartoe verplicht de Richtlijn de lidstaten om met ingang van 19 mei 2012 te aanvaarden dat de zeeschepen de vereiste gegevens bij aankomst en vertrek uit een haven elektronisch verstrekken. De Richtlijn staat de lidstaten toe te aanvaarden dat de gegevens tot uiterlijk 1 juni 2015 op papier worden aangeleverd. De richtlijn heeft alleen betrekking op al langer bestaande meldverplichtingen. Om de melding van gegevens te vereenvoudigen en om dubbelingen in de meldingen aan de diverse autoriteiten bij de aanloop in één en dezelfde haven te voorkomen, dienen de lidstaten één nationaal portaal (single window maritiem) in te richten. Het nationale Nederlandse SafeSeaNet-systeem maakt hiervan onderdeel uit. Via dit nationale single window maritiem wordt de relevante informatie verstrekt aan andere betrokken Nederlandse autoriteiten en, voor zover van toepassing, tevens via diverse Europese centrale informatiesystemen (bijvoorbeeld SafeSeaNet-systeem) aan andere lidstaten. Voor zover het daarbij gaat om informatie die is verkregen in het kader van de Schengengrenscodes – de gegevens omtrent de bemanning en de passagiers – geldt de verplichting om die informatie beschikbaar te stellen aan andere lidstaten niet, tenzij

de betreffende lidstaat anders bepaalt (artikel 6, eerste lid, tweede volzin, van de Richtlijn). Er is in dit wetsvoorstel niet voor gekozen om de in het kader van de Schengengrenscore ontvangen gegevens aan de andere lidstaten beschikbaar te stellen. SafeSeaNet richt zich immers op een betere en snellere reactie op incidenten en verontreinigingen door een vroegtijdige detectie van risicoschepen. Hoewel het de bedoeling is dat de informatie in SafeSeaNet in de toekomst ook ter beschikking wordt gesteld voor andere doeleinden dan gerelateerd aan de maritieme veiligheid, maritieme beveiliging en bescherming van het marine milieu, wordt niet voorzien in de uitwisseling van persoonsgegevens die door nationale grensautoriteiten in het kader van grenstoezicht zijn verzameld, aangezien deze voor een geheel ander doel zijn verzameld. Daarbij komt dat de persoonsgegevens slechts in geanonimiseerde vorm zullen mogen worden uitgewisseld, als gevolg waarvan deze niet verder kunnen worden gebruikt voor specifieke, op individuele personen gerichte maatregelen in het kader van het grenstoezicht.

De richtlijn laat de lidstaten tot slot beleidsruimte in de wijze waarop de gegevensuitwisseling binnen de lidstaat zal moeten gaan plaatsvinden.

7. Inwerkingtreding

In dit geval is het nodig om af te wijken van de vaste veranderingsdata en de minimale invoeringstermijn, bedoeld in het systeem van Vaste verandermomenten, omdat de uiterste termijn voor de implementatie van de Richtlijn inmiddels is verstreken.

De minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,
G. B. M. Leers