

Vergaderjaar 2013–2014

33 944

Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van de Verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006, de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord, Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad, Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad, Verordening (EG) nr. 1638/95 van de Raad en Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2013, L 182)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Dit wetsvoorstel strekt tot implementatie van de Verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (hierna: de Verordening) tot wijziging van Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) en van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord, Verordeningen (EG) nr. 1683/95 en (EG) nr. 539/2001 van de Raad en Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2013, L 182).

Ingevolge artikel 7 van de Verordening is deze in werking getreden op 19 juli 2013 en zijn enkele onderdelen, betreffende de geldigheid van het reisdocument en de duur van het voorgenomen verblijf, van toepassing vanaf 18 oktober 2013.

Aan het slot van deze toelichting is een transponeringstabel opgenomen.

Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Daarom behoeft een verordening als regel geen implementatie. Er kunnen echter toch implementatie maatregelen nodig zijn in de nationale regelgeving, bijvoorbeeld om een verordening zijn nuttig effect doen hebben in de nationale rechtsorde van een lidstaat of om bepalingen in de nationale wetgeving, die niet of niet langer stroken met die van de verordening, te schrappen, daarmee in overeenstemming te brengen of daarop af te stemmen. Van dat laatste is hier sprake.

Met dit wetsvoorstel wordt een aantal van de technisch noodzakelijke aanpassingen in de Nederlandse regelgeving verricht door middel van

wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw2000). De Verordening zal nader worden geïmplementeerd door middel van wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb2000). Ook zullen er enkele technische aanpassingen van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: VV2000) worden doorgevoerd.

De Verordening omvat technische wijzigingen, die, voor zover hier van belang, ertoe strekken om regels betreffende de wijze van berekening van de termijnen voor toegestaan kort verblijf, die in verschillende Europese rechtsinstrumenten voorkomen met betrekking tot onderdanen van derde landen, te verduidelijken, te vereenvoudigen en te harmoniseren.

Volgens de preambule, overweging 9, van de Verordening is op grond van het arrest in de zaak C-241/05 Nicolae Bot/Préfet du Val-de-Marne ([2006] Jurispr. blz. I-9627) de noodzaak ontstaan om de regels voor de berekening van de toegestane duur van kort verblijf in de Unie te wijzigen. Duidelijke, eenvoudige en geharmoniseerde regels in alle rechtshandelingen over dit onderwerp zouden voor zowel reizigers als grens- en visumautoriteiten een goede zaak zijn. Verordening (EG) nr. 562/2006 (Schengengrenscore)¹ en de Schengenuitvoeringsovereenkomst², Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad van 29 mei 1995 betreffende de invoering van een uniform visummodel³ en Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld⁴, Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van gegevens op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening)⁵ en Verordening (EG) nr. 810/2009 (Visumcode)⁶ moeten daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Het verblijf van korte duur op het grondgebied van de lidstaten, in de zin van onder meer de Schengengrenscore en de Visumcode, is ingevolge de Verordening bepaald op ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen, waarbij voor iedere dag van het verblijf de 180 voorafgaande dagen in aanmerking worden genomen (artikel 1, onderdeel 5, sub a). Tevens is bepaald dat de datum van inreis geldt als de eerste dag van het verblijf op het grondgebied van de lidstaten en de uitreisdatum als laatste dag van het verblijf op het grondgebied van de lidstaten (artikel 1, onderdeel 5, sub b).

Die wijzigingen hebben tot gevolg dat de maximum periode van beoogd verblijf in alle gevallen gelijk is gemaakt. De nu vervangen berekeningswijze op basis van maanden (drie maanden binnen een periode van zes maanden) leidde in de praktijk tot ongerechtvaardigde verschillen van een of enkele dagen, omdat maanden 28, 29, 30 of 31 dagen omvatten.

Zo zou ingeval van een binnenkomst op bijvoorbeeld 10 juli van een jaar de termijn van drie maanden eindigen op 10 oktober daarop volgend. Dat kwam neer op 22 dagen in juli, 31 dagen in augustus, 30 dagen in september en 10 dagen in oktober, in totaal 93 dagen, inclusief de data van inreis en uitreis.

¹ PbEU, 2006, L 105.

² PbEG 2000, L 239.

³ PbEG 1995, L 164.

⁴ PbEG 2001, L 81.

⁵ PbEU 2008, L 218.

⁶ PbEU 2009, L 243.

Ingeval van binnenkomst op bijvoorbeeld 1 januari zou de termijn van drie maanden eindigen op 1 april daarop volgend. Dat kwam neer op 31 dagen in januari, 28 of 29 dagen in februari, 31 in maart en tot slot een dag in april, in totaal 90 of 91 dagen, afhankelijk van de vraag of februari in het betreffende jaar 28 dan wel 29 dagen telde.

Ingevolge de Verordening is de termijn thans op ten hoogste 90 dagen gesteld, binnen een periode van 180 dagen (in plaats van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden). Gevolg daarvan is dat, ongeacht de tijd van het jaar, de termijn waarvoor ten hoogste verblijf van korte duur kan worden toegestaan altijd even lang is, namelijk 90 dagen. Hetzelfde effect kan worden bereikt door een maand voor de toepassing van een regeling op 30 dagen te stellen. In dit geval is er, om mogelijke discrepanties in de uitlegging van de wettelijke regels te voorkomen, voor gekozen om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bewoordingen en termijnen zoals die in de Verordening worden gebruikt, derhalve aanduidingen in dagen.

De nu vervangen wijze van berekening van de periode van beoogd dan wel toegestaan verblijf van korte duur betekent tevens een minimale aanpassing van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Unie aan de ene kant en de lidstaten aan de andere kant. De Unie heeft immers van de lidstaten de bevoegdheid ontvangen om regels te stellen over de toegang met het oog op het verblijf van korte duur, dat in Europees verband grosso modo wordt gerekend tot het personenverkeer, en de lidstaten zijn nog steeds bevoegd regels te stellen voor verblijf van langere duur, grosso modo voor immigratiedoeleinden. Dat laatste vanzelfsprekend overigens met inachtneming van de richtlijnen die door de Uniewetgever ter zake zijn gegeven.

Een gevolg van de gewijzigde voorschriften voor de berekening van de duur van het beoogd verblijf is dat de bevoegdheid van de Unie wat betreft toepassingsbereik een geringe inkorting heeft ondergaan, omdat die bevoegdheid zich niet langer uitstrekt over het beoogd verblijf van meer dan 90 dagen (dat wil zeggen wisselend 91, 92 of 93 dagen). Met andere woorden: de fluctuerende bevoegdheid van de Unie is nu statisch gemaakt en expliciet beperkt tot voorgenomen verblijven van ten hoogste 90 dagen. Nu de bevoegdheid van de Unie statisch is gemaakt en beperkt, is de omgekeerd evenzo fluctuerende bevoegdheid van de lidstaten (met betrekking tot voorgenomen verblijven van meer dan 93, 92 dan wel 91 dagen) dienovereenkomstig eveneens statisch gemaakt en uitgebreid: voorgenomen verblijven van meer dan 90 dagen.

Artikel I, onderdelen A, B, D en E

Enkele bepalingen in de Vw2000 sluiten aan op de duur en de wijze van berekening van de termijn voor kort verblijf en behoeven aanpassing in verband met de preciseringen die zijn aangebracht door de Verordening. Het betreft de definitie van machtiging tot voorlopig verblijf. Een machtiging tot voorlopig verblijf is immers ingevolge artikel 1a van de Vw2000 nu nog een visum voor de toegang tot Nederland voor een verblijf van langer dan drie maanden. Die aansluiting dient te worden geactualiseerd. Daartoe wordt op grond van het nu voorliggende voorstel van wet de definitie zodanig gewijzigd dat de machtiging tot voorlopig verblijf voortaan een visum is voor de toegang tot Nederland voor een verblijf langer dan 90 dagen.

En zo wordt ook de definitie van visum (kort verblijf) in artikel 1a, waarin nog wordt aangeknoopt bij een verblijf van niet langer dan drie maanden, gewijzigd in: verblijf van niet langer dan 90 dagen.

Daaraanvolgend is het ook nodig om vergelijkbare aansluitingen aan te passen, zoals in artikel 2a, eerste lid, onder b, «langer dan drie maanden» te vervangen door «langer dan 90 dagen», in artikel 12, tweede lid, eerste volzin «ten hoogste op zes maanden» te vervangen door «ten hoogste op 180 dagen» en tenslotte in artikel 84, onder b «verblijf van drie maanden of minder» te vervangen door: verblijf van 90 dagen of minder.

Artikel I, onderdeel C

Dit onderdeel strekt ertoe artikel 2r, tweede lid, eerste volzin, van de Vw2000 in overeenstemming te brengen met artikel 18, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, voor zover daarin is voorgeschreven dat nationale visa voor verblijf van langere duur worden ingevuld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van de Bijlage VII bij de Visumcode.

Bedoeld artikel 18, lid 1, luidt:

1. Visa voor een verblijf van langer dan 90 dagen («visa voor een verblijf van langere duur») zijn nationale visa welke door een van de lidstaten overeenkomstig diens nationaal recht of het uniaal recht worden afgegeven. Dergelijke visa worden afgegeven met gebruikmaking van het uniform visummodel, dat in Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad (...) is vastgelegd, waarbij in de rubriek het type van het visum met de letter «D» wordt gespecificeerd. Zij worden ingevuld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage VII bij Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een communautaire visumcode (de Visumcode) (...). In bedoelde Bijlage VII is onder punt «3. Rubriek «AANTAL BINNENKOMSTEN»» vermeld:

«Het aantal binnenkomsten kan één, twee of meer bedragen. Dit aantal wordt op de rechterzijde van het voorbedrukte deel ingevuld, en wel respectievelijk met «01», «02», of, indien de visumhouder tot meer dan twee binnenkomsten gerechtigd is, met de afkorting «MULT».»

Het huidige artikel 2r, tweede lid, eerste volzin, van de Vw2000 staat in de weg aan vorenbedoelde keuzemogelijkheid voor het aantal binnenkomsten in het Schengengebied, omdat in bedoelde volzin nu nog is vermeld dat een machtiging tot voorlopig verblijf slechts een maal kan worden benut voor het verkrijgen van toegang tot Nederland.

Daarom wordt voorgesteld om artikel 2r, tweede lid, eerste volzin, zodanig te wijzigen dat een machtiging tot voorlopig verblijf meermalen kan worden benut voor het verkrijgen van toegang tot Nederland (multiple entry) in plaats van slechts een maal.

In verband daarmee wordt voorts voorgesteld om in artikel 2r, tweede lid, ook de derde volzin, die betrekking heeft op de geldigheid van de machtiging tot voorlopig verblijf, aan te passen. Omdat een machtiging tot voorlopig verblijf ook na de eerste binnenkomst geldig moet kunnen blijven met het oog op daarna eventueel nog volgende nieuwe binnenkomsten, totdat die niet langer nodig is, namelijk het moment waarop ambtshalve een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd is verleend, dient de machtiging tot voorlopig verblijf geldig te kunnen zijn voor opvolgende binnenkomsten tot dat moment van de ambtshalve verlening van de verblijfsvergunning, maar niet langer dan de maximale geldigheid.

Omdat het einde van de geldigheid van de visumsticker, waaruit de machtiging tot voorlopig verblijf blijkt, wordt aangeduid door middel van

een datum, en de berekening van die datum al door middel van het Nationaal Visuminformatiesysteem NVIS geautomatiseerd wordt berekend in dagen na datum afgifte (90), in plaats van maanden na datum afgifte (drie), wordt voorgesteld om de periode van geldigheid in artikel 2r, tweede lid, eerste volzin, eveneens op 90 dagen te bepalen. Gevolg daarvan is dat ook de duur van de termijn waarbinnen de binnenkomst (de toegang) uiterlijk dient plaats te vinden niet langer afhankelijk is van de tijd van het jaar (de maand) waarin de afgifte van de machtiging tot voorlopig verblijf plaatsvindt.

Overigens dient de «geldigheid» van de machtiging tot voorlopig verblijf – dat wil zeggen de geldigheid met het oog op de binnenkomst (toegang tot het grondgebied) – te worden onderscheiden van de duur van het rechtmatig verblijf, verbonden aan het verkregen hebben van toegang met een geldige machtiging tot voorlopig verblijf. De duur van het rechtmatig verblijf, verbonden aan het verkregen hebben van de toegang op basis van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf, kan op voet van artikel 12, eerste lid, in artikel 3.3, eerste lid, onderdeel e, van het Vb2000 ongewijzigd bepaald blijven: voor houders van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf is die duur de tijd tot de vreemdeling rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder a, van de Wet verkrijgt, maar niet langer dan de geldigheidsduur van de machtiging.

Bestuurslasten

De onderhavige wijzigingen in de Vw2000 brengen geen wijzigingen met zich in de omvang van de bestuurslasten. De wijzigingen brengen geen meerkosten met zich en leiden niet tot besparingen. Met het oog op de door de Verordening voorgeschreven en nu veranderde wijze van berekening is door de Europese Commissie voor de uitvoerende ambtenaren in de lidstaten (in de Nederlandse situatie: de ambtenaren belast met de visumverlening, het grenstoezicht en het binnenlands vreemdelingentoezicht) een speciale, digitale calculator ter beschikking gesteld. Die is met name ook van praktisch belang in die gevallen waarin sprake is van een multiple entry visum, waarbij mogelijk twee of meer perioden van verblijf op het grondgebied in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of en zo ja wanneer de maximum duur van het toegestane verblijf is overschreden dan wel hoeveel daarvan nog resteert.

Administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven

De bedoelde technische wijzigingen brengen evenmin andere, hogere of lagere administratieve lasten met zich voor burgers en bedrijfsleven.

Totstandkoming

Omdat het onderhavige voorstel van wet de implementatie betreft van enkele EU-rechtshandelingen is het niet aan de Adviescommissie voor vreemdelingenzaken voorgelegd, gelet op artikel 1:7 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tijdstip van inwerkingtreding

Omdat, zoals gezegd, het onderhavige voorstel van wet de implementatie betreft van enkele EU-rechtshandelingen, is voorts een van de uitzonderingen van toepassing van het systeem van vaste verandermomenten. Daarom wordt door middel van het artikel II voorgesteld om dit voorstel van wet, nadat het tot wet zal zijn verheven, in werking te laten treden de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het zal worden geplaatst.

Gevolgen voor de openbare lichamen

Op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is, voor zover hier van belang, uitsluitend het Vierde Deel van het VWEU van toepassing betreffende de associatie van landen en gebieden overzee. De hoger bedoelde Europese rechtshandelingen zijn daarom niet van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Ook de Vw2000 is aldaar niet van toepassing. Daarom heeft het onderhavige voorstel van wet geen gevolgen voor de regels omtrent de toegang en de toelating van vreemdelingen met het oog op kort dan wel lang verblijf in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Aldaar is van toepassing de Wet toelating en uitzetting BES.

Er is geen aanleiding gevonden om die wet dienovereenkomstig te wijzigen met het oog op de rechtseenheid of factoren waardoor de openbare lichamen zich onderscheiden van het Europese deel van Nederland, omdat de noodzaak ontbreekt en gegeven het uitgangspunt om terughoudend te zijn met wijziging van de aldaar geldende wetgeving gedurende de eerste vijf jaren na de ingang van gewijzigde staatkundige verhoudingen per 10 oktober 2010 en die termijn nog niet is verstreken.

Transponeringstabel Verordening (EU) nr. 610/2013

Bepaling EU-regeling	Bepaling in implementatieregeling of bestaande regeling: toelichting indien niet geïmplementeerd of naar zijn aard geen implementatie behoeft	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Art. 1, punten 1 en 2	Behoeven naar hun aard geen implementatie		
Art. 1, punt 3	Art. 93, 94 Grondwet		
Art. 1, punt 4	Behoeft naar zijn aard geen implementatie		
Art. 1, punt 5, sub a, onder i	Art. 1a, sub b en d, Vw2000: b. definitie mvv en d. definitie van visum kort verblijf art. 2a, lid 1, sub b; art. 2r, lid 2; art. 12, lid 2, zin 1; art. 84, onderdeel b, Vw2000; art. 2.3, lid 1 en 3, art. 3.3, lid 1, 2 en 3, art. 3.6, lid 1, sub b, art. 4.21, lid 1, sub b, art. 4.46, lid 1, art. 4.47, lid 1 en 2, art. 4.48, lid 1, en art. 6.5a, lid 2, Vb2000	De lidstaten blijven bevoegd regels vast te stellen voor hun nationale visa, bestemd voor verblijf van langere duur	Art. 1a: de definitie van een zodanig nationaal visum, de mvv, dient aan te sluiten op de definitie van visum kort verblijf (met het oog op voorgenomen verblijf van ten hoogste 90 dagen), teneinde hiaten tussen de bevoegdheden van de Unie en de betrokken lidstaat te voorkomen; de overige wijzigingen hangen met deze wijzigingen samen.
Art. 1, punt 5, sub a, onder ii, tot en met punt 7, sub c	Behoeven naar hun aard geen implementatie		
Art. 1, punt 7, sub d	Facultatieve bepaling waar geen gebruik van wordt gemaakt		
Art. 1, punt 8, sub a, tot en met punt 21	Behoeven naar hun aard geen implementatie		
Art. 2, punt 1 tot en met 3, sub a	Zie bij art. 1, punt 5, sub a, onder i		
Art. 2, punt 3, sub b tot en met artikel 7	Behoeven naar hun aard geen implementatie		
Bijlage I, punt 4, sub b en c	Artikelen 4.11, 4.12 en 4.13 Vb2000		Al geïmplementeerd in het kader van de implementatie van de Richtlijn 2010/65/EU (meldingsformaliteiten voor zeeschepen) (PbEU 2010, L 283) (Stb. 2014, 45)
Bijlage I, overige onderdelen en Bijlage II	Behoeven naar hun aard geen implementatie		

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven