



Regeling van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 30 oktober 2012, nummer 2012-0000368474-0275, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (honderdentwaalfde wijziging)

De Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

Gelet op artikel 2.2a, vierde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000;

Besluit:

ARTIKEL I

Bijlage 1a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 komt te luiden:

BIJLAGE 1A, BEHOREND BIJ ARTIKEL 2.1A, EERSTE LID, VOORSCHRIFT VREEMDELINGEN 2000

Luchthaven	Internationale luchthavencode
Abu Dhabi International Airport	AUH
Aleppo International Airport	ALP
Amman Queen Alia International Airport	AMM
Ankara International Airport Esenboğa	ESB
Antalya International Airport	AYT
Bahrein International Airport	BAH
Bangkok Suvarnabhumi International Airport	BKK
Banjul International Airport	BJL
Bodrum Milas International Airport	BJV
Buenos Aires Ezeiza International Airport	EZE
Cairo International Airport	CAI
Casablanca Mohammed V International Airport	CMN
Chengdu Shuangliu International Airport	CTU
Colombo Bandaranaike International Airport	CMB
Dalaman International Airport	DLM
Damascus International Airport	DAM
Damman King Fahd International Airport	DMM
Dar-es-Salaam Julius Nyerere International Airport	DAR
Doha International Airport	DOH
Dubai International Airport	DXB
Entebbe International Airport	EBB
Erbil International Airport	EBL
Guangzhou Baiyun International Airport	CAN
Hangzhou Xiaoshan International Airport	HGH
Hong Kong International Airport	HKG
Islamabad International Airport	ISB
Istanboel International Atatürk Airport	IST
Istanboel Sabiha Airport	SAW
Izmir Adnan Menderes International Airport	ADB
Jerevan Zvartnots International Airport	EVN
Johannesburg International Airport	JNB
Kathmandu Tribhuvan International Airport	KTM
Kayseri Erkilet International Airport	ASR
Khartoum International Airport	KRT
Kiev Boryspil International Airport	KBP
Kuala Lumpur International Airport	KUL
Lagos Murtala Muhammed International Airport	LOS
Lahore Allama Iqbal International Airport	LHE
Koeweit International Airport	KWI



Luchthaven	Internationale luchthavencode
Moskou Sheremetyevo International Airport	SVO
Muscat International Airport	MCT
Nairobi Jomo Kenyatta International Airport	NBO
Panama Stad Tocumen International Airport	PTY
Peking Capital International Airport	PEK
Quito Mariscal Sucre International Airport	UIO
Sao Paulo Guarulhos International Airport	GRU
Shanghai Pudong International Airport	PVG
Sharjah International Airport	SHJ
Singapore Changi International Airport	SIN
Sint Petersburg Pulkovo Airport	LED
Taipei Taiwan Taoyuan International Airport	TPE
Teheran Imam Khomeini International Airport	IKA
Tripoli International Airport	TIP
Xiamen Gaoqi International Airport	XMN

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 april 2013.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 30 oktober 2012

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



TOELICHTING

1. Inleiding

Met deze regeling wordt het aantal vluchten uitgebreid waarop de luchtvaartmaatschappijen passagiersgegevens dienen te verzamelen en, voorafgaand aan de aankomst in Nederland, te verstrekken aan de ambtenaren belast met de grensbewaking (op Schiphol de Koninklijke Marechaussee). Deze uitbreiding vindt plaats binnen de juridische kaders van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000, die op hun beurt een uitwerking zijn van de richtlijn nr. 2004/82/EG van de Raad van de Europese Unie 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven (PbEU L 261; hierna: API-richtlijn).

De API-richtlijn heeft tot doel de grenscontroles te verbeteren en illegale immigratie te bestrijden door erin te voorzien dat luchtvervoerders desgevraagd passagiersgegevens (de zogenoemde Advance Passenger Information, API-gegevens¹) vooraf verstrekken aan de ambtenaren belast met de grensbewaking. Het gaat hier onder andere om gegevens uit het reisdocument en over de reis van de desbetreffende passagier².

De uitbreiding van het aantal vluchten geschiedt door middel van een aanwijzing van 26 nieuwe luchthavens ten aanzien waarvan stelselmatig een (hoog) risico bestaat op illegale immigratie. Bijlage 1a, behorend bij artikel 2.1a, eerste lid, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, is daarom opnieuw vastgesteld en uitgebreid met die 26 luchthavens.

2. Uitbreiding van het aantal routes met een verhoogd risico op illegale immigratie

Het programma vernieuwing grensmanagement dat in 2008 is gestart, is erop gericht de doorstroming van reizigers op de luchthavens te bevorderen en de effectiviteit van het grenstoezicht te vergroten door de informatiepositie van de betrokken diensten, o.a. de douane en Koninklijke Marechaussee, te versterken. Er is op 9 maart 2012 een uiteenzetting over deze aanpak en de onderliggende problematiek aan de beide Kamers der Staten-Generaal gezonden³.

Het programma vernieuwing grensmanagement heeft als doel om, uiteindelijk, van *alle* internationale passagiers voorafgaand aan de aankomst in Nederland de gegevens te ontvangen. Op die manier worden de met de grenscontrole belaste autoriteiten in een vroeg stadium geïnformeerd over onder andere de identiteit en reisroute van de aangevoerde passagiers, zodat de grenscontrole sneller, efficiënter en effectiever kan worden uitgevoerd. Dit streven past overigens ook in de internationale ontwikkelingen om actiever gebruik te maken van passagiersgegevens om een efficiënter en een meer informatiegestuurd buitengrenstoezicht te bewerkstelligen.

Het van tevoren ontvangen van gegevens van alle internationale passagiers is echter op basis van de huidige Vreemdelingenwet 2000 nog niet mogelijk. Er is daarom een wetsvoorstel in voorbereiding dat, onder andere, hierin zal voorzien.

Op basis van de geldende vreemdelingenwetgeving is het wel mogelijk om bepaalde risicoroutes aan te wijzen, waarop luchtvaartmaatschappijen verplicht zijn om API-gegevens te verstrekken. Per 1 januari 2012 zijn luchtvaartmaatschappijen al verplicht API-gegevens te verstrekken van alle inkomende vluchten die afkomstig zijn van 28 luchthavens ten aanzien waarvan stelselmatig een hoog risico bestaat op illegale immigratie.

Het is bekend dat, behalve de 28 reeds aangewezen routes waarop thans API-gegevens dienen te worden verstrekt, ook andere routes worden gebruikt voor illegale immigratie. De ervaring is bovendien dat deze routes zich snel kunnen verleggen. Om illegale immigratie effectiever tegen te kunnen gaan, is het nodig om luchtvaartmaatschappijen te verplichten passagiersgegevens te verstrekken ten aanzien van andere luchthavens die aangemerkt moeten worden als risicovol. Uitbreiding van het aantal routes is bovendien gewenst om stapsgewijs meer ervaring met het gebruik van de passagiersgegevens op te doen.

¹ Het betreft de volgende gegevens: het nummer en de aard van het gebruikte reisdocument, de nationaliteit, de volledige naam, de geboortedatum, de grensdoorlaatpost van binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten, het vervoermiddel, het tijdstip van vertrek en van aankomst van het vervoermiddel, het totale aantal met dat vervoermiddel vervoerde passagiers en het eerste instappunt.

² Artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.

³ Kamerstukken II 2011/2012, 32 317, nr. 111.



Met deze regeling wordt deze verplichting in dit stadium verder uitgebreid met 26 luchthavens, ten aanzien waarvan is geconstateerd dat er zich stelselmatig een verhoogd risico op illegale immigratie voordoet. Het gaat om de volgende luchthavens van vertrek: Abu Dhabi International Airport (AUH), Amman Queen Alia International Airport (AMM), Ankara Esenboğa International Airport (ESB), Antalya International Airport (AYT), Banjul International Airport (BJL), Bodrum Milas International Airport (BJV), Buenos Aires Ezeiza International Airport (EZE), Casablanca Mohammed V International Airport (CMN), Chengdu Shuangliu International Airport (CTU), Dalaman International Airport (DLM), Dar-es-Salaam Julius Nyerere International Airport (DAR), Erbil International Airport (EBL), Guangzhou Baiyun International Airport (CAN), Hangzhou Xiaoshan International Airport (HGH), Islamabad International Airport (ISB), Izmir Adnan Menderes International Airport (ADB), Kayseri Erkilet International Airport (ASR), Khartoum International Airport (KRT), Lagos Murtala Muhammed International Airport (LOS), Lahore Allama Iqbal International Airport (LHE), Muscat International Airport (MCT), Quito Mariscal Sucre International Airport (UIO), Shanghai Pudong International Airport (PVG), Sharjah International Airport (SHJ), Taipei Taiwan Taoyuan International Airport (TPE) en Xiamen Gaoqi International Airport (XMN). Het geheel, 54 luchthavens, betreft dan iets minder dan 50% van alle inkomende vluchten op Schiphol.

Deze 26 nieuwe luchthavens zijn geselecteerd op basis van bevindingen van de diensten die belast zijn met de grensbewaking en het tegengaan van illegale immigratie (Koninklijke Marechaussee, in samenspraak met de Immigratie- en Naturalisatiedienst). In de eerste plaats gaat het, zoals eerder aangegeven, om de luchthavens die veel passagiers aanvoeren aan wie vervolgens de toegang is geweigerd bij de grenscontrole op Schiphol, en de luchthavens met hoge aantallen vreemdelingen die na inreis op Schiphol asiel hebben aangevraagd. Daarbij geldt dat er uiteenlopende redenen van weigering kunnen zijn, zoals het niet in het bezit zijn van een geldig reisdocument of documenten waaruit het verblijfsdoel blijkt, het bezit van een vals of vervalst paspoort of een signalering op grond van (nationaal) Schengen Informatiesysteem.

Verder is hierbij informatie betrokken afkomstig van verschillende nationale en internationale bronnen die expertise hebben op het terrein van illegale immigratie, zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het Europese agentschap Frontières extérieures (Frontex), European Police Office (Europol), het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel en het internationale migratie liaisonnetwerk. Deze bronnen verschaffen onder andere informatie aangaande routes waarvan gebruik wordt gemaakt bij mensenhandel en mensensmokkel, en informatie over andere soorten van illegale immigratie en de routes die daarbij gebruikt worden.

Uit de expertise is bovendien gebleken dat sommige routes als risicovol kunnen worden aangemerkt gelet op het feit dat zij afkomstig zijn van een luchthaven die met betrekking tot een of meer van de boven genoemde risico's als regionaal knooppunt functioneert.

De betreffende luchtvaartmaatschappijen zijn bij brief van 2 oktober jl. per brief geïnformeerd over deze uitbreiding, zodat zij voldoende tijd hebben om hun systemen daarop aan te passen.

3. Handhaving

De onderhavige wijziging brengt geen veranderingen in de bestaande handhaving. De wettelijke basis voor de sanctionering bij het niet naleven van de verplichtingen die uit artikel 2.1a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 voortvloeien, is verankerd in artikel 108, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000. De op grond van artikel 108, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000 maximum te stellen sanctie is een hechtenis van zes maanden of een geldboete van de vierde categorie. Het sanctiebeleid is verder uitgewerkt in de Richtlijn voor strafvordering strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het verstrekken van passagiersgegevens door luchtvaartmaatschappijen⁴.

4. Administratieve lasten

a. Administratieve lasten bedrijfsleven

De uitbreiding van het aantal routes waarop luchtvaartmaatschappijen passagiersgegevens dienen aan te leveren, namelijk van 28 naar 54 routes, brengt administratieve lasten met zich mee voor deze luchtvaartmaatschappijen. De administratieve lasten zijn in kaart gebracht, voor zover het luchtvaartmaatschappijen betreft die in Nederland gevestigd zijn. Dat zijn er op dit moment vier, namelijk KLM, Arkefly, Transavia en Corendon Dutch Airlines.

⁴ Stcrt. 2012, 2059.



De administratieve lasten vallen in drie componenten uiteen: de kosten van datatransmissie, personeelskosten vanwege het inlezen van paspoorten (zgn. swipen) en overheadkosten. De overheadkosten bestaan uit kosten voor de luchtvaartmaatschappijen voor aanpassingen en onderhoud van het IT-systeem, instructie van het personeel, kosten om de datakwaliteit te realiseren en kosten in verband met informatieverstrekking aan passagiers. De onderhavige uitbreiding van het aantal luchthavens van vertrek met 26 routes betekent een toename van de administratieve lasten van ongeveer € 187.000.

Er is thans een wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in voorbereiding op grond waarvan de luchtvaartmaatschappijen vijf nieuwe passagiersdata aan de overheid zullen dienen te verstrekken, in aanvulling op de negen API-gegevens genoemd in artikel 2.2a, derde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000. De uitbreiding met 26 routes zal bij 14 datavelden een toename in de administratieve lasten betekenen van ongeveer € 210.000.

Hier staat tegenover dat controle op de desbetreffende vluchten door het vooraf verzamelen van passagiersgegevens naar verwachting – vanwege de afschrikwekkende werking ervan – tot gevolg zal hebben dat minder passagiers worden aangevoerd die niet in het bezit zijn van geldige reispapieren. Hierdoor zal het risico afnemen voor de betreffende luchtvaartmaatschappijen om passagiers op eigen kosten en tegen een boete (op basis van een claim) terug te vervoeren naar het land vanwaar zij zijn aangevoerd. In de richtlijnen die gezamenlijk zijn vastgesteld door International Civil Aviation Organization (ICAO), International Air Transport Association (IATA) en World Customs Organisation (WCO) met betrekking tot API-gegevens⁵ wordt dit kostenbesparende effect ook als zodanig onderkend.

In dit verband kan worden opgemerkt dat het aantal personen aan wie de toegang bij de grens is geweigerd door de Koninklijke Marechaussee, in de eerste helft van 2012 is gedaald ten opzichte van dezelfde periode in 2011 (van 2.120 tot 1.570)⁶. Voor deze daling is in dit stadium nog geen eenduidige reden aan te wijzen, aangezien verschillende factoren hierbij van invloed (kunnen) zijn (geweest). Wel is aannemelijk dat een aantal gerichte maatregelen die door de Nederlandse overheid over de afgelopen periode is genomen, waaronder het gebruik van API-gegevens, hieraan heeft bijgedragen. Zo lijken bijvoorbeeld ervaringsgegevens van de bij opsporing en bestrijding van illegale immigratie betrokken medewerkers, en de aantallen hits op de vluchten waarop sinds 1 januari 2012 API-gegevens worden verzameld en welke een daling vertonen, de conclusie te rechtvaardigen dat het vereisen van API-gegevens effectief bijdraagt aan het tegengaan van illegale immigratie.

Zoals hierboven aangegeven, een daling van het aantal passagiers aan wie de toegang bij de grens wordt geweigerd, is, naast het belang van de Nederlandse overheid, ook in het belang van de luchtvaartmaatschappijen. Daarbij valt vooral te denken aan de kosten van het escorteren van personen die zich verzetten tegen de verplichting Nederland te verlaten, eventuele detentiekosten en de kosten die een luchtvaartmaatschappij maakt indien een andere passagier op een andere vlucht omgeboekt dient te worden als gevolg van de verplichting voor de luchtvaartmaatschappij een geweigerde passagier terug te vervoeren naar de luchthaven van herkomst.

Daarnaast geldt dat de huidige maatregel tot uitbreiding van het gebruik van API-gegevens naar 54 vluchten een verdere stap is naar de ontwikkeling en – op termijn – de invoering van de zogenoemde i-API⁷. De luchtvaartmaatschappijen hebben aangegeven dat zij veel belang hechten aan de invoering van i-API, aangezien de verwachting is dat dit een aanzienlijke efficiëntiewinst en kostenbesparing met zich mee zal brengen, waarvan ook de luchtvaartindustrie substantieel profijt heeft.

b. Administratieve lasten burger

De passagiersgegevens die op grond van deze regeling door de luchtvaartmaatschappijen verstrekt dienen te worden aan de grensbewakingsautoriteiten, worden verzameld door de luchtvaartmaatschappijen. De onderhavige regeling heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van de burger.

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

⁵ Guidelines on Advance Passenger Information, WCO/AIATA/ICAO, herziene versie juni 2010.

⁶ Rapportage vreemdelingenketen januari – juni 2012.

⁷ I-API: interactief API, een systeem waarbij de overheid, voordat de passagier aan boord van het vliegtuig gaat, een respons op het API-bericht zendt aan de luchtvaartmaatschappij.