

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3253

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2021

Op 24 november jl. heeft de Europese Commissie de Verordening «*measures against transport operators that facilitate or engage in trafficking in persons or smuggling of migrants in relation to illegal entry into the territory of the European Union*»¹ gepresenteerd. Met deze brief informeer ik uw Kamer over het voorstel en de beoordeling ervan door het kabinet. Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief een BNC-fiche over dit voorstel.

Inhoud voorstel

Het voorstel voorziet in een juridisch kader dat de Unie, in het kader van instrumentalisatie van migratie door een statelijke actor, oftewel het misbruik van migratie voor geopolitieke doeleinden, in staat stelt om maatregelen te treffen tegen vervoerders (natuurlijke personen of rechtspersonen), ongeacht de wijze van vervoer (lucht, zee, binnenwateren, spoor- en wegvervoer) die mensenhandel en/of mensensmokkel faciliteren of daarin actief betrokken zijn. Het betreft onder andere maatregelen met betrekking tot de beperking van toegang tot de EU voor vervoersbedrijven, het opschorten van vergunningen of machtigingen die door de EU zijn verleend, het opschorten van het recht om over de Unie te vliegen of over het grondgebied van de Unie te reizen of havens van de Unie aan te doen, het opschorten van de rechten om brandstof bij te tanken of onderhoud te verrichten in de Unie en het opschorten van rechten om vluchten naar, vanuit en binnen de Unie uit te voeren.

¹ COM(2021) 753 final 2021/0387 (COD) Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on measures against transport operators that facilitate or engage in trafficking in persons or smuggling of migrants in relation to illegal entry into the territory of the European Union.

Kabinetsappreciatie

Het kabinet verwelkomt het initiatief van de Commissie om met voorstellen te komen inzake de aanpak van vervoersbedrijven, zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, die mensensmokkel en mensenhandel via, lucht, zee of land faciliteren. In het BNC-fiche van 19 november jl.², is het Nederlands standpunt ten aanzien van de aanpak van mensensmokkel weergegeven.

Het voorstel past binnen de Nederlandse integrale aanpak van mensensmokkel en mensenhandel en de uitvoering van het Nederlandse barrièremodel mensensmokkel en mensenhandel³. In de integrale aanpak en de betreffende barrièremodellen wordt het belang van maatregelen ten aanzien van de vervoersmodaliteiten aangegeven. Het kabinet onderschrijft de doelstelling van het voorstel dus volledig.

Deze maatregelen komen voor een groot deel overeen met het type beperkende maatregelen (sancties) dat binnen het Gemeenschappelijk Buitenland- en Veiligheidsbeleid (GBVB) genomen kan worden. Zo kunnen er binnen het GBVB inreisbeperkingen worden opgelegd en kan een overvliegverbod worden ingesteld, zoals recentelijk binnen het Belarus-sanctieregime is gebeurd. Daarnaast worden de maatregelen uit het voorstel ingezet ten behoeve van de aanpak van grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit (mensensmokkel en mensenhandel) en illegale immigratie. Het kabinet heeft daarom twijfels over de juridische grondslag voor het vaststellen van deze maatregelen. Deze zijn namelijk gebaseerd op het gemeenschappelijk vervoersbeleid, en niet op de aanpak van de internationale grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit of het GBVB. In dat verband acht het kabinet het van belang dat de maatregelen worden gebaseerd op de juiste juridische grondslag die recht doet aan het type maatregelen en de beoogde doelstellingen van dit voorstel en dat deze aansluiten bij het bredere migratiebeleid en het GBVB. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten. Onder «Bevoegdheid» wordt hier nader op in gegaan.

Het voorstel kent daarnaast, in artikel 3, aan de Commissie de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen vast te stellen om deze maatregelen te nemen. Omdat deze uitvoeringshandelingen lijken te raken aan essentiële onderdelen van het voorstel betwijfelt het kabinet of het wel mogelijk is om deze bevoegdheid aan de Commissie toe te kennen. Ook is de bevoegdheid maar beperkt afgebakend en worden er bijvoorbeeld geen concrete inhoudelijke voorwaarden gesteld waaronder de Commissie deze maatregelen op kan leggen. Als laatste geeft het de Commissie de mogelijkheid om deze maatregelen met gebruik van de spoedprocedure te nemen. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoeringshandeling direct in werking treedt en de lidstaten pas achteraf hierbij worden betrokken. Het kabinet vindt het gebruik van de spoedprocedure daarom niet wenselijk. Indien wordt besloten tot het vaststellen van maatregelen tegen vervoerders via uitvoeringshandelingen, is het kabinet van mening dat deze door de Raad zouden moeten worden vastgesteld in plaats van door de Commissie en dat deze gebaseerd blijft op het VWEU.

² Kamerstuk 22 112, nr. 3220.

³ In barrièremodel mensenhandel en barrièremodel mensensmokkel staan de processen en belangrijkste interventies die verschillende actoren in het traject van migrantensmokkel- en mensenhandel en illegale migratie doorlopen en kunnen inzetten. Vanuit het perspectief van de reis van de migrant gezien, geven deze modellen inzicht in de maatregelen en biedt het handvatten die de geïdentificeerde overheden en partners kunnen inzetten bij de preventie en bestrijding van migrantensmokkel, mensenhandel en illegale migratie.

Tevens is het kabinet van mening dat voor de implementatie van deze verordening een helder monitoringsproces ten aanzien van de effectiviteit van de maatregelen en de mate waarin deze worden nageleefd ontbreekt. De Nederlandse inzet zal dan ook zijn om een monitoringsproces vast te stellen. In het fiche van 19 november jl. over het EU actieplan migranten-smokkel 2021–2025 is ook aangegeven dat het kabinet voorstander is van versterking van de samenwerking op Europees niveau met derde landen, internationale organisaties en private partijen bij het tegengaan van migrantensmokkel. Het kabinet is van mening dat de EU, derde landen en private partijen een verantwoordelijkheid hebben in de aanpak van migrantensmokkel en mensenhandel. In dat verband is het kabinet van mening dat derde landen en ook vervoerders ook zelfstandig de nodige maatregelen moeten nemen om migrantensmokkel en mensenhandel te voorkomen. Het kabinet acht het van belang dat niet alleen de Commissie de gesprekken daarover met derde landen en buitenlandse (niet EU) vervoerders voert, maar dit indien nodig samen met de lidstaten doet. Ook benadrukt het kabinet het belang van het vergroten van kennis van de vervoerders over migrantensmokkel, zoals ook opgenomen in het Nederlandse barrièremodel mensensmokkel en mensenhandel.

Bovengenoemd monitoringsproces is ook van belang om onevenredige gevolgen voor transportondernemers te voorkomen wanneer vervoerders maatregelen treffen en chauffeurs tegen hun weten in ongewenste activiteiten ondernemen die onder deze verordening vallen. Gedegen onderzoek is essentieel vóórdat een chauffeur of bedrijf in staat van beschuldiging wordt gesteld en wordt bestraft. Er bestaan immers ook enkele zorgen over de zwaarte van mogelijke maatregelen tegen transportbedrijven. Er moet verzekerd worden dat transportbedrijven niet gesanctioneerd worden voor de acties van individuele medewerkers die in eigen belang hebben gehandeld of wanneer migranten zonder dat de chauffeur of transportonderneming er weet van heeft, zich toegang tot het voertuig hebben verschaft.

Het kabinet vindt het daarnaast van belang dat de rechten van vervoerders voldoende worden gewaarborgd. Het kabinet verwelkomt daarom ook het voornemen van de Commissie vervoerders te horen voordat maatregelen worden opgelegd, maar ziet hier graag nog wel verdere uitwerking van. Indien de bevoegdheid tot intrekking van de vergunning bij de Commissie ligt, is het van belang dat de Commissie een duidelijke beroepsprocedure inricht op basis waarvan een vervoerder in beroep kan gaan bij het Europees Hof van Justitie, dan wel duidelijk schetst of dit via de gebruikelijke beroepsprocedure bij het Europees Hof van Justitie kan. Op basis van onderhavig voorstel is nu immers nog niet goed te beoordelen of een dergelijke beroepsprocedure reeds is ingericht, aangezien het voorstel nu schetst dat verdere uitwerking van de procedures wordt vastgesteld in een uitvoeringshandeling.

Het kabinet geeft in overweging mee om ook aandacht te hebben voor de preventieve maatregelen die door vervoerders wordt genomen en dit mee te wegen in het al dan niet instellen van maatregelen. De Commissie zou kunnen definiëren welke voorzorgsmaatregelen door vervoerders genomen dienen te worden.

Oordeel ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Bevoegdheid

Het kabinet heeft zoals aangegeven twijfels ten aanzien van de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel. De Commissie baseert het voorstel op artikel 91 en artikel 100, lid 2 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Artikel 91 VWEU heeft – kort gezegd – betrekking op nadere regels ten aanzien van het gemeenschappelijke vervoerbeleid. Op grond van artikel 100, lid 2, VWEU is de EU bevoegd passende bepalingen vast te stellen voor de zeevaart en luchtvaart. Op het terrein van vervoer heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, onder g, VWEU). Het voorstel stelt regels vast ter voorkoming en bestrijding van het gebruik van commerciële vervoermiddelen waarmee migrantensmokkel of mensenhandel wordt gefaciliteerd. Het kabinet zal zich inzetten dat de keuze voor de rechtsgrondslag recht doet aan het type maatregelen en de beoogde doelstellingen van het voorstel.

Mogelijk heeft het voorstel ook gevolgen voor de externe uitoefening van bevoegdheden door de Unie. Het kabinet zal dit nader onderzoeken.

Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van de subsidiariteit. De doelstelling van het voorstel, namelijk te zorgen voor een geharmoniseerde aanpak met betrekking tot maatregelen tegen vervoerondernemers die zich schuldig maken aan mensenhandel of het smokkelen van migranten in verband met de illegale binnenkomst op het grondgebied van de EU, kan onvoldoende door de individuele lidstaten worden verwezenlijkt vanwege het effect, de complexiteit en het grensoverschrijdende karakter. De aanpak van dit vraagstuk is bij uitstek een terrein waar Europese en/of internationale samenwerking en een integrale internationale benadering noodzakelijk is. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positief oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel. De voorgestelde maatregelen zijn geschikt om hun doel, namelijk het ondersteunen van de lidstaten bij de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel, te bereiken. De maatregelen die in het voorstel worden genoemd zijn bestaande effectieve maatregelen die d.m.v. het voorstel nu ook op deze situatie toegepast kunnen worden. Het voorgestelde optreden gaat bovendien niet verder dan noodzakelijk, omdat het gerichte maatregelen zijn tegen vervoerders die bewust bijdragen aan mensenhandel en mensensmokkel. Hierbij is het wel van belang dat bij het opleggen van de maatregelen onderscheid wordt gemaakt tussen bewust en/of individueel handelen van chauffeurs en overmacht of onbewust handelen van vervoerders.[..]

Financiële gevolgen

Het voorstel heeft geen budgettaire gevolgen. Indien dit bij de implementatie wel het geval zou zijn dan is het kabinet van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. (Eventuele) budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van

het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht, uitvoering en handhaving en geopolitieke aspecten

Het kabinet vindt het van belang dat de Commissie verduidelijkt wat het proces is m.b.t. de intrekking van een vervoersvergunning op basis van het voorstel. Artikel 3, tweede lid, van het voorstel suggereert dat de Commissie zelf een vervoersvergunning ongeldig verklaart. Daarentegen stelt artikel 3, derde lid, dat lidstaten met de door de Commissie ingestelde maatregelen rekening moeten houden bij de beoordeling van de betrouwbaarheid van een vervoerder conform artikel 6 van Verordening 1071/2009. Dat laatste lijkt te suggereren dat lidstaten zelf (dus binnen Nederland naar gelang het type vergunning de NIWO of de ILT) de vervoersvergunning in moeten trekken. Voor de goede uitvoerbaarheid van de regelgeving is nadere duiding van de Commissie op dit punt gewenst.

Indien de bevoegdheid tot intrekken van de vergunning op nationaal niveau ligt, is het van belang dat de Commissie duiding geeft op welke wijze nationale vergunningverlenende en handhavende instanties op de hoogte worden gebracht van het instellen van maatregelen. Wat het kabinet betreft, gaat voor een goede uitvoering die communicatie verder dan alleen publicatie in het Publicatieblad van de EU.

Daarnaast is het van belang dat de Commissie duiding geeft in hoeverre het instellen van maatregelen tegen vervoerders een dwingende intrekkingsbevoegdheid betreft of dat de nationale instanties, in het geval van Nederland, de NIWO en de ILT de omstandigheden dienen mee te wegen. Lidstaten dienen de maatregelen binnen de EU immers op een gelijke wijze toe te passen. Tenslotte moet over deze problematiek goed afgestemd worden met betrokken uitvoeringsdiensten, voor alle vervoersmodaliteiten en brancheorganisaties, zowel op nationaal als op internationaal niveau.

Het voorstel heeft in potentie geopolitieke implicaties. Indien de verordening in de praktijk leidt tot restrictieve maatregelen tegen natuurlijke personen en/of rechtspersonen uit een derde land kunnen die maatregelen consequenties hebben voor de relatie tussen de EU en het betreffende land. Gelet op de ernst van de problematiek die deze verordening beoogt te adresseren schat het kabinet in dat de geopolitieke risico's acceptabel zijn.

Wel is het kabinet van mening dat de eventuele gevolgen goed gemonitord moeten worden en moeten worden ingekaderd in bredere EU-strategieën ten aanzien van derde landen, en zo nodig moeten worden besproken in de daarvoor bestemde Brusselse gremia of in de Raad Buitenlandse Zaken.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol