

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3248

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Europese Commissie toolbox aanpak stijgende energieprijzen (Kamerstuk 22 112, nr. 3247)

Fiche: Mededeling Nieuw EU-actieplan tegen Migrantensmokkel (2021–2025)

Fiche: Mededeling EU Arctisch beleid (Kamerstuk 22 112, nr. 3249)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H.P.M. Knapen

Fiche: Mededeling Nieuw EU-actieplan tegen Migrantensmokkel (2021–2025)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Nieuw EU-actieplan tegen Migrantensmokkel (2021–2025)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
29 september 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2021) 951
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0591&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 29 september jl. publiceerde de Commissie het nieuwe EU-actieplan tegen migrantensmokkel, in navolging van het Europese Migratiepact van 2020. Het nieuwe Europese migratiepact van 2020 onderstreept het belang van een effectieve bestrijding van migrantensmokkel om uitbuiting van migranten door criminele netwerken te voorkomen en illegale migratie minder aantrekkelijk te maken. Hoewel er volgens de Commissie in de afgelopen jaren de nodige stappen zijn gezet om mensensmokkel tegen te gaan, blijft dit een ernstig probleem. Dit ondanks de oprichting van het Europees Centrum tegen mensensmokkel van Europol (EMSC) en de versterking van de operationele samenwerking tussen de rechtshandavingsinstanties van de EU-lidstaten, de betrokken EU-agentschappen en de partnerlanden, wat tot de ontmanteling van een aantal criminele netwerken heeft geleid. Het opvoeren van de respons op migrantensmokkel is een gemeenschappelijke uitdaging voor de EU, haar lidstaten en de partnerlanden. Dit vergt een volledige-routeaanpak, waarbij internationale samenwerking en coördinatie met onze partners en tussen de lidstaten worden gecombineerd om het bedrijfsmodel van mensensmokkelaars te ontwrichten. Het vernieuwde actieplan 2021–2025 bevat de belangrijkste pijlers en concrete acties die volgens de Commissie nodig zijn om migrantensmokkel nog beter tegen te gaan en te voorkomen, en om ervoor te zorgen dat de grondrechten van migranten volledig worden beschermd. Het bouwt voort op en bevordert de verdere uitvoering en vernieuwing van de succesvolle acties die in het kader van het EU-actieplan 2015–2020 zijn gelanceerd. Het vernieuwde EU-actieplan rust op een vijftal actiepijlers:

- (1) versterkte samenwerking met partnerlanden en internationale organisaties; Dit betreft acties die de bestaande samenwerkingskaders met derde landen moet bevorderen. Daarnaast wordt voorgesteld om samen met derde landen of regio's langs belangrijke migratieroutes naar de EU, op maat gesneden operationele partnerschappen te ontwikkelen ter bestrijding van migrantensmokkel.
- (2) uitvoering van de wettelijke kaders en bestraffing van mensensmokkelaars die binnen en buiten de EU actief zijn; Om het faciliteren van irreguliere migratie beter te bestrijden worden maatregelen

- voorgesteld voor het bestraffen van migrantensmokkelaars, met name zij die aan het hoofd staan van criminele netwerken. Dit vereist een doeltreffende aanpak en verbetering van de uitvoering van de toepasselijke rechtskaders door de lidstaten en partnerlanden op basis van het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en, binnen de EU, het «hulpverleningspakket¹».
- (3) voorkoming van uitbuiting en waarborging van de bescherming van migranten; In deze pijler worden maatregelen voorgesteld om te voorkomen dat gesmokkelde migranten in een uitbuitings situatie terecht komen.
 - (4) versterking van de samenwerking en ondersteuning van het werk van rechtshandavingsinstanties en de rechterlijke macht om te reageren op nieuwe uitdagingen; In deze pijler worden maatregelen en kaders voorgesteld om de operationele samenwerking tussen rechtshandavings- en justitiële autoriteiten te versterken.
 - (5) verbetering van de kennis over de modi operandi van migrantensmokkelaars; In deze pijler worden maatregelen voorgesteld om een beter inzicht te krijgen in migratietrends, de aard en omvang van criminele netwerken die betrokken zijn bij migrantensmokkel. Daarnaast wordt gekeken naar het effect van beleid ter bestrijding van migrantensmokkel, de rol en het belang van migrantensmokkelactiviteiten in lokale gemeenschappen, alsmede de verbanden tussen migrantensmokkel en andere criminele gebieden, zoals mensenhandel en drugshandel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De aanpak van mensensmokkel is net als de aanpak van mensenhandel een prioriteit van het kabinet. Hoewel het kabinet van mening is dat er een nauw verband kan zijn tussen mensensmokkel en mensenhandel maakt het kabinet wel een duidelijk onderscheid in het juridisch kader en handhaving van deze twee fenomenen.² In het BNC-fiche inzake de mededeling betreffende een nieuw migratie- en asielpact³ en de mededeling inzake definitie en preventie van mensensmokkel⁴ heeft het kabinet zijn standpunten ten aanzien van de aanpak van mensensmokkel in het algemeen verwoord. Het kabinet is van mening dat voor een effectieve aanpak van mensensmokkel een integrale benadering noodzakelijk is. In dit verband sluit het kabinet aan bij de keuze van de Commissie voor een verdere ontwikkeling van de multidisciplinaire aanpak, waarin de verschillende actoren en instellingen een rol vervullen.

Het kabinet benadrukt dat de samenwerking met derde landen op dit terrein essentieel is. Ook derde landen hebben een belangrijke verantwoordelijkheid in de aanpak van migrantensmokkel. Het kabinet ziet daarnaast dat de Commissie en de lidstaten een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben in het bewaken van de voortgang van de uitvoering van de maatregelen uit het Actieplan migrantensmokkel. Verder is het kabinet van mening dat een Europese aanpak van smokkel van migranten ook

¹ Het hulpverleningspakket betreft een aantal maatregelen van de Raad, die hulpverlening bij illegale migratie tegen moet gaan.

² Mensensmokkel is het bieden van hulp en transport aan mensen met als doel ze de grens over te smokkelen. Bij mensenhandel wordt een persoon gedwongen handelingen te verrichten of gedwongen te werken. Het doel van mensenhandel is uitbuiting van de persoon.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 2955.

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 2964.

moet toezien op de interne dimensie van migrantensmokkel binnen het Schengengebied, de gefaciliteerde secundaire migratiestromen. Het Nederlandse barrièremodel mensensmokkel kent ook maatregelen die in het Schengengebied genomen kunnen worden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de mededeling inzake het vernieuwde Europese actieplan migrantensmokkel en steunt in het algemeen de multidisciplinaire aanpak van mensensmokkel en de maatregelen die volgen uit de vijf actiepijlers. Deze aanpak komt overeen met de Nederlandse integrale aanpak van mensensmokkel en de uitvoering van het Nederlandse barrièremodel mensensmokkel. Het kabinet is van mening dat voor de implementatie van de maatregelen een helder tijdpad en monitoringsproces moet worden vastgesteld. Het kabinet vindt dat deze belangrijke aspecten nu ontbreken in het EU-actieplan migrantensmokkel en zal zich bij bespreking van het actieplan hiervoor inzetten. Het is onvoldoende duidelijk hoe dit actieplan gefinancierd zal worden en in hoeverre de lidstaten moeten bijdragen aan de uitvoering van de acties van dit plan. Het kabinet vindt het belangrijk dat wordt verduidelijkt in hoeverre de beschikbare Europese financiële middelen (onder andere het Fonds voor asiel, migratie en integratie en het Fonds voor de buitengrenzen 2021–2027) en capaciteiten van onder andere de Europese agentschappen (namelijk: Europese Grens en Kustwacht (EGKW)- en Europol) afdoende zijn om dit actieplan te doen slagen. Daarnaast verwelkomt het kabinet het feit dat er een link gemaakt wordt tussen aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, maar acht het wel van belang dat er duidelijk onderscheid is in de aanpak. Voor de bestrijding van mensenhandel is er een aparte richtlijn en een aparte strategie⁵.

Het kabinet is voorstander van versterking van de samenwerking op Europees niveau met derde landen en internationale organisaties bij het tegengaan van migrantensmokkel. Het kabinet is van mening dat de EU en derde landen een verantwoordelijkheid hebben in de aanpak van migrantensmokkel. Derde landen moeten ook zelfstandig de nodige maatregelen nemen om migrantensmokkel te voorkomen. Dit laat onverlet dat de EU derde landen kan ondersteunen voor zover dit gefinancierd kan worden uit de beschikbare Europese begroting en fondsen.

Het kabinet ondersteunt het standpunt dat er meer samenhang moet zijn tussen de externe acties van de EU, lidstaten en belanghebbende organisaties in derde landen. Het kabinet vindt het opzetten van operationele partnerschappen ter bestrijding van migrantensmokkel een goede stap. Het kabinet heeft hierbij de voorkeur dat dit zoveel mogelijk via *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats van Europol* (Empact) wordt georganiseerd omdat binnen Empact al bestaande samenwerkingsverbanden bestaan met bron- en transitlanden waarvan gebruik kan worden gemaakt. Daarnaast acht het kabinet het wenselijk dat bij de uitwerking van deze partnerschappen rekening wordt gehouden met de samenhang met de EU brede partnerschappen en de ontwikkelingen binnen de totaalaanpak van migratie en mobiliteit, EGKW en de bestaande samenwerkingsdialogen met derde landen zoals het Rabatproces, het Khartoemproces en het Boedapestproces⁶. Daarnaast moet de samenwerking en informatie-uitwisseling plaatsvinden in overeenstemming met het juridisch kader van de EU.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3114.

⁶ Het Rabatproces, Khartoemproces en Boedapestproces zijn samenwerkingsverbanden met derde landen in Afrika en landen langs de Zijderoute op het gebied van de bestrijding van migratie.

Het kabinet is voorstander van een hardere aanpak van migrantensmokkel, het versterken van de wettelijke, operationele, strategische en beleidskaders in partnerlanden. Het kabinet acht het van belang dat de effecten duurzaam zijn en dat derde landen ook een eigen verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van migrantensmokkel. Het kabinet ondersteunt dan ook de voorstellen die daaraan zullen bijdragen, zoals het bestraffen van mensensmokkelaars via VN- en EU sancties, het volledig inzetten van het hulpverleningspakket met daarbij meer aandacht voor het opsporen en vervolgen van «*high - value targets*» (grote mensensmokkelaars/netwerken) en doeltreffender maken van de sancties tegen werkgevers⁷.

Verder heeft het kabinet begrip voor het standpunt van de Commissie dat kwetsbare groepen de nodige bijstand en bescherming moeten krijgen. Hierbij moet wel de opmerking worden geplaatst dat het kabinet vooralsnog geen voorstander is van een zelfstandige verblijfstitel van gesmokkelde migranten, in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten. Hoewel gesmokkelde soms ook in schrijnende situaties belanden, is hier volgens het kabinet sprake van een ander uitgangspunt dan bij slachtoffers van mensenhandel. Slachtoffers van mensenhandel kunnen onder voorwaarden wel in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op grond van dat slachtofferschap terwijl gesmokkelde personen zelf hebben gekozen om gebruik te maken van de diensten van mensensmokkelaars.

Het kabinet is van mening dat preventie een belangrijk aspect is in de aanpak van migrantensmokkel, in het bijzonder wanneer het gaat om kwetsbare groepen. Het kabinet meent dat de maatregelen op het terrein van voorlichting en preventiecampagnes in het vernieuwde actieplan onderbelicht zijn.

Het kabinet is in het algemeen voorstander van het versterken van de respons van de rechtshandhavingsautoriteiten. Het kabinet onderschrijft het belang dat de onderzoeken meer gericht zouden moeten zijn op de criminele netwerken dan op kleine mensensmokkelaars. Het kabinet steunt het voorstel om het instrument van financieel rechercheren proactief in te zetten in de aanpak van migrantensmokkel. Door vanuit de integrale aanpak actief in te zetten op het volgen van de geldstromen en het afnemen van de winsten van de smokkelaars wordt een extra barrière gecreëerd waardoor de aangeboden diensten van mensensmokkelaars minder aantrekkelijk worden. Het kabinet onderschrijft dat de positie van het nationale contactpunt op het terrein van migrantensmokkel in de lidstaten herijkt zou moeten worden. Nederland heeft al een nationaal contactpunt, namelijk het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). Verder onderschrijft het kabinet dat de operationele samenwerking kan worden verbeterd door nauwere samenwerking tussen de justitiële autoriteiten en meer gebruik van het (EMSC) en Eurojust ten behoeve van grensoverschrijdende onderzoeken. Het kabinet steunt de voorstellen om de respons van rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten verder te versterken via Empact. Nederland levert al sinds het begin een belangrijke en actieve bijdrage aan het Empact. Ook onderschrijft het kabinet het belang van de aanpak van digitale smokkel en documentonderzoek om identiteits- en documentfraude tegen te gaan.

Het kabinet onderschrijft het standpunt van de Commissie dat informatiedeling en een actueel inlichtingenbeeld essentieel zijn voor een doeltreffende aanpak van migrantensmokkel.

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3227.

Het kabinet is dan ook in het algemeen voorstander van de voorgestelde maatregelen om dit doel te bereiken, zoals gezamenlijke rapportages van Europol en de EGKW en nauwere samenwerking van de EU agentschappen met de particuliere sector. Het kabinet meent wel dat het niet alleen gaat om de samenwerking tussen de EU agentschappen en de particuliere sector maar ook met de relevante autoriteiten in de lidstaten. Verder staat het kabinet open voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën, waaronder kunstmatige intelligentie, ten behoeve van het vergroten van de kennisbasis inzake irreguliere migratie en migrantensmokkel. Wel met de nodige waarborgen ten behoeve van het eerbiedigen van grondrechten. Ook acht het kabinet het van belang dat in de uitwerking een duidelijk juridisch, beleids- en operationeel kader wordt opgesteld voor de eindgebruiker en de toepassing daarvan.

Tot slot, acht het kabinet misbruik (instrumentalisering) van irreguliere migratie door overheidsactoren aan o.a. de oostgrens van de EU volstrekt onacceptabel. Het kabinet steunt dan ook het initiatief van de Commissie om te komen tot een versterkt instrumentarium in respons op deze instrumentalisering, waarbij operationele, juridische, diplomatieke en financiële instrumenten waarover de Commissie beschikt, strategisch worden gebundeld.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Het vernieuwde Europese Actieplan is opgesteld met inachtneming van de conclusies van de Europese Raad van 24 en 25 juni 2021⁸. De Europese Raad heeft in zijn conclusies onder andere het belang van de strijd tegen mensensmokkelaars bevestigd, zijn ernstige bezorgdheid geuit over de ontwikkelingen op sommige migratieroutes die dringend om actie vragen en opgeroepen tot een volledige-routeaanpak, onder meer door het tegengaan van migrantensmokkel en mensenhandel. Het vernieuwde actieplan komt in grote lijnen tegemoet aan de integrale volledige-routeaanpak zoals uitgezet door de Europese Raad van juni jl. en de verwachting is dan ook dat het actieplan door de lidstaten wordt ondersteund. In de uitwerking en uitvoering van de maatregelen kan het krachtenveld verschillen.

Gelet op de steun van het Europees Parlement voor het vorige actieplan migrantensmokkel is het de verwachting dat het EP in het algemeen het actieplan zal verwelkomen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid. De mededeling ziet op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit. De doelstelling van het overwogen optreden, kan volgens het kabinet beter worden verwezenlijkt op EU-niveau, gelet op het inherent grensoverschrijdende karakter van mensensmokkel. De

⁸ EUCO 7/21 CO EUR 4 CONCL 4.

doelstelling van het optreden kan onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, omdat mensensmokkel een grensoverschrijdend delict is en de aanpak van dit fenomeen 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.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. De voorgestelde acties zijn geschikt om hun doel, namelijk het ondersteunen van de lidstaten bij de bestrijding van migrantensmokkel, te bereiken. Zo verwelkomt het kabinet onder meer de voorgestelde beschikbaarstelling van EU-middelen voor de bestrijding van migrantensmokkel, het opzetten van operationele migrantensmokkel partnerschappen en het versterken van de respons via EMSC, Empact, digitaal-, financieel- en documentenonderzoek. Daarbij wordt voldoende ruimte gelaten aan de lidstaten, doordat de Commissie zichzelf hoofdzakelijk ondersteunende acties heeft toebedeeld en de acties gericht aan de lidstaten voldoende ruimte bieden tot nadere invulling toegespitst op de nationale context. Om deze redenen gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk om het doel te bereiken.

d) Financiële gevolgen

Navolging en nadere uitwerking van de maatregelen van dit actieplan zullen vermoedelijk budgettaire gevolgen hebben. Nederland is 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.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er is op dit moment geen toename van de regeldruk en administratieve lasten als gevolg van de mededeling. De mededeling zelf bevat namelijk geen nieuwe wettelijke maatregelen en geeft daarmee geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten, voor de overheid, bedrijfsleven of burgers. De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling en uitvoering van de aangekondigde maatregelen. Het is niet uit te sluiten dat de uitvoering van de maatregelen mogelijk zullen leiden tot nieuwe regels of verhoging van de uitvoeringslasten. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet zich inspannen om onwenselijke gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en andere uitvoeringslasten te voorkomen of te mitigeren.

Tot slot wordt er niet verwacht dat het onderliggende actieplan geopolitieke consequenties zal hebben. Het is een onderwerp waarop over het algemeen relatief goed met andere overheden van lidstaten of derde landen kan worden samengewerkt. De voorziene interventies passen daarnaast in het huidige beleid van verschillende lidstaten, waaronder Nederland en derde landen. Dit laat onverlet dat geopolitieke ontwikkelingen, zoals aan o.a. de oostgrens van de EU, moeten worden gemonitord om het migratiebeleid binnen de EU optimaal af te stemmen.