



GRUND OG NÆRHEDSNOTAT

16. januar 2022

2021-4092

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om foranstaltninger over for transportvirksomheder, der letter eller deltager i menneskehandel eller smugling af migranter i forbindelse med ulovlig indrejse på Den Europæiske Unions område

KOM (2021) 753

Nyt notat

1. Resume

Kommissionen har fremsat et forordningsforslag om foranstaltninger over for transportvirksomheder, der letter eller deltager i menneskehandel eller smugling af migranter i forbindelse med ulovlig indrejse på Unionens område.

Forslaget indebærer, at Kommissionen gennem vedtagelse af gennemførelsesretsakter vil kunne indskrænke eller forbyde transportvirksomheders aktiviteter til, fra, i eller over Unionen. Baggrunden for forslaget er de seneste udfordringer ved de ydre grænser, hvor migranter instrumentaliseres som politisk pressionsmiddel til fare for såvel personernes liv som sikkerheden ved grænsen.

Forslaget indebærer ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, men kan medføre administrative konsekvenser for erhvervslivet, som skal oplyse passagerer om vedtagelsen af delegerede retsakter.

Regeringen støtter forslagets formål, men finder det samtidig vigtigt, at der opnås afklaring om forslagets hjemmel og karakteren af Kommissionens beføjelser. Herudover er det vigtigt, at Danmarks internationale forpligtelser, herunder på transportområdet, overholdes.



2. Baggrund

Kommissionen har den 23. november 2021 fremsat forslag om forordning om foranstaltninger mod transportvirksomheder, der deltagere i eller letter menneskehandel og smugling af migranter i forbindelse med ulovlig indrejse på Den Europæiske Unions område. Forslaget er oversendt til Rådet den 3. december 2021 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 91 og artikel 100, stk. 2.

Forslaget skal ses i lyset af udviklingen ved EU's ydre grænse til Belarus efter, at præsident Lukasjenko i maj 2021 som modsvar til EU's økonomiske sanktioner annoncerede, at Belarus fremover ikke ville hindre migranter i at søge mod EU. Litauen, Polen og i mindre grad Letland har efterfølgende set en eksplosiv stigning i antallet af forsøg på irregulære indrejser.

Konflikten med Belarus har således vist, hvordan migranter instrumentaliseres til politiske formål, og hvordan visse transportvirksomheder har bidraget til menneskehandel og -smugling, hvorved menneskers liv og sikkerheden ved Unionens ydre grænser er blevet bragt i fare.

Med henblik på at imødegå det aktuelle migrationspres på EU's ydre grænser til Belarus, præsenterede Kommissionen derfor den 23. november 2021 et forslag til en ny forordning med tiltag mod transportører inden for luft-, sø-, vej- og jernbanesektoren, som faciliterer handel med eller smugling af migranter med henblik på ulovlig indrejse i EU.

3. Formål og indhold

Med forordningen foreslås, at Kommissionen bemyndiges gennemførelsesbeføjelser til at iværksætte foranstaltninger mod transportvirksomheder, der med forsæt enten aktivt medvirker til eller indirekte understøtter smugling af migranter eller menneskehandel. Det foreslås således, at Kommissionen på tværs af alle transportformer kan suspendere de pågældende transportvirksomheders rettigheder til at operere til, fra, i eller over Unionens territorium. Varigheden af foranstaltningerne kan i udgangspunktet ikke overstige 12 måneder, men kan tages op til revision og om nødvendigt forlænges.



Forud for vedtagelsen af eventuelle foranstaltninger sikrer Kommissionen, at den berørte transportvirksomhed får mulighed for at blive hørt. Transportvirksomheden kan i den forbindelse opfordres til straks at indstille sin deltagelse i eller lettelse af menneskehandel og smugling af migranter.

Hvis en transportvirksomhed er hjemhørende i et tredjeland, skal Kommissionen inden iværksættelse af påtænkte foranstaltninger rådføre sig med de relevante myndigheder i det pågældende tredjeland med henblik på koordinering af deres foranstaltninger. Kommissionen kan i den forbindelse anmode disse myndigheder om at træffe alle relevante foranstaltninger.

Der lægges op til, at Kommissionen skal kunne iværksætte foranstaltninger ved hjælp af gennemførselsretsakter, der finder anvendelse med øjeblikkelig virkning, i henhold til undersøgelsesproceduren i forordning (EU) nr. 182/2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser. Senest 14 dage efter vedtagelsen af en gennemførelsesretsakt skal Kommissionen forelægge retsakten for et udvalg bestående af repræsentanter fra medlemslandene, som kan afgive en negativ udtalelse og dermed straks ophæve gennemførelsesretsakten.

Transportvirksomheder, nationale håndhævelsesmyndigheder, Det Europæiske Luftfartssikkerhedsagentur, Den Europæiske Jernbaneagentur, Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerheder og de enheder, der forvalter havne, lufthavne, stationer og andre relevante infrastrukturer på medlemsstaternes område, skal gøre passagerer opmærksom på vedtagelsen af gennemførelsesretsakter efter forordningen.

Passagerers rettigheder efter de gældende passagerrettighedsforordninger på tværs af transportformerne berøres ikke af forordningen, ligesom der lægges op til, at der ikke er tale om usædvanlige omstændigheder, hvis transportaktiviteter aflyses som følge af anvendelsen af foranstaltninger truffet af Kommissionen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.



5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vurderet, at formålet med forordningsforslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemslandene, idet formålet er at sikre en harmoniseret tilgang til foranstaltninger over for transportvirksomhederne. På grund af virkningerne, kompleksiteten og den grænseoverskridende og internationale karakter er det derfor Kommissionens vurdering, at formålet bedst kan opnås på EU-plan, hvorfor Unionen kan vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. TEU artikel 5.

Det er regeringens vurdering, at forslaget overholder nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Flyvninger i og over dansk territorium reguleres som udgangspunkt i luftfartsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1149 af 13. oktober 2017 og senere lovændringer. Derudover er Chicagokonventionen ratificeret i dansk ret, jf. bekendtgørelse nr. 17 af 30. marts 1948, ligesom Transitoverenskomsten er ratificeret i dansk ret, jf. bekendtgørelse nr. 60 af 16. december 1948.

Vejtransport inden for og over de danske grænser er reguleret af godskørselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1051 af 12. november 2012 og senere lovændringer og buskørselsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1050 af 12. november 2012 og senere ændringer.

Det fremgår af udlændingelovens § 43, stk. 2, jf. lovbekendtgørelse nr. 1910 af 26. september 2021, at føreren og den, der har rådighed over et skib eller luftfartøj, som har bragt en udlænding her til landet, samt dennes herværende repræsentant har pligt til uden udgift for staten straks at sørge for udlændingens udrejse eller tilbagerejse, såfremt udlændingen bliver afvist eller overført efter reglerne i lovens kapitel 5 eller 5 a.

Sø- og lufttransportører vil endvidere få pligt til at erstatte statens udgifter ved rømte eller agterudsejlede besætningsmedlemmer og blindpassagerers ophold, tilbageførelse til skibet eller luftfartøjet eller udsendelse, jf. udlændingelovens § 43, stk. 2, 2. pkt.

Det følger endvidere af udlændingelovens § 59 a, stk. 1 og 2, at den, der bringer en udlænding her til landet, straffes med bøde, såfremt den pågældende udlænding ved indrejse i Danmark eller i transit i en dansk lufthavn ikke er i besiddelse af fornøden rejselegitimation



og visum, jf. udlændingelovens § 39. Både juridiske personer og fysiske personer kan pålægges strafansvar efter bestemmelsen.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Der er ingen lovgivningsmæssige konsekvenser forbundet med forordningsforslaget.

Økonomiske konsekvenser

Vedtagelsen af forordningsforslaget vurderes i sig selv ikke at medføre hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

Der kan dog opstå administrative konsekvenser for erhvervslivet og visse myndigheder, da disse, såfremt en delegeret retsakt efter forordningen måtte vedtages, vil skulle oplyse passagerer herom på websider og, hvor det er relevant, i deres lokaler.

De administrative konsekvenser kan dog på nuværende tidspunkt ikke kvantificeres.

Andre konsekvenser

Danmark har i dag en række folkeretlige forpligtelser, der følger af både internationale, europæiske og bilaterale transportaftaler, som i forskelligt omfang giver tredjelandsoperatører adgang til dansk territorium på henholdsvis luft-, sø- og vejtransportområdet. Gennemførelsen af foranstaltninger mod transportvirksomheder, der faciliterer handel med eller smugling af migranter, vil som udgangspunkt medføre, at disse virksomheder ikke vil kunne forlade sig på de nævnte transportaftaler og dermed ikke vil kunne operere på dansk territorium. De nærmere retlige og politiske konsekvenser for Danmark og EU er endnu ikke til fulde afdækket, men disse forhold undersøges nærmere i forbindelse med behandlingen af forordningsforslaget.

8. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalg for Transport den 7. januar 2022 til den 14. januar 2022.

[Erhvervsflyvningens Sammenslutning](#)



Erhvervsflyvningens Sammensætning bemærker, at forslaget omfatter såvel EU-transportører som tredjelandstransportører og opfordrer i den forbindelse til, at dette bør fremgå tydeligere af forordningen og om nødvendigt medføre forskellige bestemmelser gældende for henholdsvis EU-transportører og tredjelandstransportører.

Endvidere mener Erhvervsflyvningens Sammensætning, at det bør betragtes som en usædvanlig omstændighed, ”[...] såfremt et EU luftfartsselskab får aflyst sin transport på grund af en aktivitet under denne forordning, hvis f.eks. selskabet er uden viden om dets inddragelse i en ulovlig indrejse til EU eller selskabets fly forsinks på grund af foranstaltninger, som foretages imod ulovlig indrejse i enten afgang- eller ankomst lufthavn. Sådanne forhold bør beskrives i forordningen.”

Dansk Erhverv

Dansk Erhverv støtter det overordnede formål med forslaget og finder det rimeligt, at der skal kunne iværksættes sanktioner og andre tiltag over for virksomheder, der letter eller medvirker til menneskesmugling.

Dansk Erhverv finder det dog nødvendigt at påpege, at virksomhedernes retssikkerhed skal varetages. Som forordningsforslaget læses nu, vil Kommissionen før der foreligger dom eller anden afgørelse over virksomhederne i betragtelig grad kunne begrænse eller de facto lukke en transportvirksomhed alene ud fra en mistanke.

På den baggrund kan Dansk Erhverv ikke støtte denne del af forslaget i den nuværende form og anmoder regeringen om at arbejde for, at der skal indføres mere retssikkerhedsmæssigt betryggende aktionsmuligheder i forbindelse med indførelse af lovgivningen.

Dansk PersonTransport

Dansk PersonTransport støtter på ingen måde smugling af migranter eller menneskehandel, hvorfor der som udgangspunkt bakkes op om alle proportionelle tiltag, der kan tjene til at bekæmpe dette. Det er dog Dansk PersonTransports klare opfattelse, at man er uskyldig til det modsatte er bevist, hvorfor det ikke er til EU-Kommissionen at afgørelse om en transportvirksomhed har været bevidst om medvirkning til menneskehandel. Denne opgave ligger hos de nationale domstole.



Dansk PersonTransport bemærker, at hvis forordningsforslaget vedtages i sin nuværende form vil EU-Kommissionen have hjemmel til at suspendere retten til at levere transporttjeneste fra, til eller inden for EU i op til et år, hvis Kommissionen finder, at en virksomhed bevidst har medvirket til smugling af migranter eller menneskehandel.

Dansk PersonTransport anfører, at forordningen bør ændres således, at EU-Kommissionen først bør kunne suspendere retten til at levere transporttjeneste, hvis og når en transportvirksomhed er dømt for at udøve kriminell aktivitet.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at der vil være bred støtte fra medlemslandene til formålet med forordningsforslaget, da der er en interesse i at beskytte de ydre grænser og forhindre politisk instrumentalisering af migranter. Det forventes dog samtidig, at flere lande vil efterspørge juridisk afklaring om hjemmel for forslaget og de beføjelser, der tillægges Kommissionen.

Det forventes yderligere, at der vil blive efterspurgt en redegørelse for sammenhængen mellem anvendelsen af forordningen og såvel EU's som medlemslandenes internationale forpligtelser i henhold til internationale konventioner samt de multilaterale og bilaterale aftaler på transportområdet.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen står fast på, at lande har ret til at beskytte egne grænser, og at man har en forventning om, at internationale forpligtelser respekteres. Instrumentalisering af migranter til politiske formål er uacceptabel. Situationen ved EU's ydre grænse mod Belarus har vist, at en sådan instrumentalisering udgør en trussel og kan medføre store humanitære konsekvenser for uskyldige mennesker. Derfor støtter regeringen forordningsforslagets baggrund og sigte.

Det er samtidig vigtigt for regeringen, at Danmark ikke alene har en forventning om, at andre lande respekterer deres internationale forpligtelser, men at Danmark ligeledes respekterer sine.

Regeringen finder det derfor vigtigt, at forslaget ikke lægger transportvirksomheder til last, som i overholdelsen af internationale



forpligtelser eller på anden måde uforsætligt involveres i menneskehandel eller smugling af migranter fx ved at komme nødstedte til havs til undsætning.

Derfor er der behov for en nærmere afklaring af sammenhængen mellem forordningsforslaget og Danmarks internationale forpligtelser i henhold til internationale konventioner og aftaler, der giver transportvirksomheder adgang til dansk territorium.

Dertil er det vigtigt for regeringen, at det juridiske grundlag for forslaget er det rette, og at de processuelle rammer for vedtagelsen af delegerede retsakter efter forslaget beskrives nærmere, herunder at der sættes passende grænser for Kommissionens beføjelser, samt at det sikres, at transportørernes retssikkerhed ikke lider skade som følge af vedtagelsen af delegerede retsakter.

Herudover finder regeringen, at det bør være tydeligt, at en eventuel vedtagelse af forordningsforslaget ikke skal anses som en udvidelse af Kommissionens beføjelser til at fastsætte trafikrettigheder mellem EU og tredjelande, men at medlemslandene kan bevare sine nuværende beføjelser til at regulere området.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen er tidligere forelagt af udlændinge- og integrationsministeren til orientering den 2. december 2021 i forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggende) den 9. december 2021.