

AANBEVELING (EU) 2020/1365 VAN DE COMMISSIE**van 23 september 2020****betreffende samenwerking tussen lidstaten met betrekking tot operaties die worden uitgevoerd door vaartuigen die eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door particuliere entiteiten met het oog op opsporings- en reddingsactiviteiten**

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het verlenen van bijstand aan personen die op zee in nood verkeren, is een wettelijke verplichting van de lidstaten uit hoofde van internationaal gewoonterecht en internationale verdragen, met name het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS-verdrag, 1974), het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Unclos, 1979) en het Internationaal Verdrag inzake opsporing en redding op zee (SAR-verdrag, 1979), alsmede het recht van de Unie. De Europese Unie is verdragsluitende partij bij het Verdrag inzake het recht van de zee.
- (2) Sinds 2014 hebben duizenden mensen geprobeerd de Middellandse Zee over te steken om Europa te bereiken. Een multidisciplinaire respons van de Europese Unie en haar lidstaten is dan ook vereist om verlies van mensenlevens te voorkomen, het migratiebeheer te verbeteren, de diepere oorzaken van irreguliere migratie aan te pakken en georganiseerde criminele groepen van migrantensmokkelaars en mensenhandelaars te verstoren.
- (3) Hoewel de irreguliere migratie naar de EU de afgelopen twee jaar is afgenomen en minder mensen op zee zijn omgekomen, is in het kader van migratie nog steeds het riskante gebruik van kleine niet-zeewaardige vaartuigen op de Middellandse Zee kenmerkend, een praktijk waarbij de georganiseerde misdaad een grote rol speelt en die tot onaanvaardbare sterfgevallen leidt. Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie bedroeg het aantal sterfgevallen in het Middellandse Zeegebied tot nu toe in 2020 meer dan 500, in 2019 meer dan 1 880 en sinds 2014 in totaal meer dan 20 300. Dit betekent dat met name de route door het centrale Middellandse Zeegebied naar Europa wereldwijd de meeste slachtoffers eist.
- (4) Sinds 2015 zijn de opsporings- en reddingscapaciteit, de coördinatie en de effectiviteit van de respons op de migratiecrisis in het Middellandse Zeegebied aanzienlijk verbeterd, onder andere door aanzienlijke bijdragen van de kuststaten en de grotere rol van particuliere en commerciële vaartuigen. De EU en de lidstaten hebben hun capaciteit in het Middellandse Zeegebied versterkt via onder meer nationale operaties en door het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) geleide operaties, zoals Themis (voorheen Triton), Poseidon en Indalo, alsmede voorheen de maritieme operatie EUNAVFOR MED Sophia van de EU, die sinds 2015 hebben bijgedragen tot het redden van meer dan 600 000 mensen op zee.
- (5) In dit verband exploiteren ook diverse niet-gouvernementele organisaties (ngo's) particuliere vaartuigen, voornamelijk in het centrale Middellandse Zeegebied, waarmee aanzienlijk is bijgedragen aan het redden van personen op zee, die vervolgens naar het grondgebied van de EU worden gebracht om veilig van boord te gaan. Zoals in het EU-actieplan tegen migrantensmokkel (2015–2020) reeds is benadrukt en in de richtsnoeren van de Commissie over het hulpverleningspakket (C(2020) 6470) nader wordt uiteengezet, moet worden voorkomen dat personen die humanitaire bijstand verlenen aan mensen die op zee in nood verkeren, strafbaar worden gesteld, en moeten passende strafrechtelijke sancties tegen mensensmokkelaars worden toegepast.
- (6) Het Europees Parlement heeft in zijn resolutie van 18 april 2018 over de voortgang met de mondiale pacts van de VN inzake veilige, ordelijke en reguliere migratie en inzake vluchtelingen (2018/2642 (RSP)) aangedrongen op een grotere opsporings- en reddingscapaciteit voor personen in nood, de inzet van een grotere capaciteit door alle staten en de erkenning van de ondersteuning door particuliere actoren en ngo's bij het uitvoeren van reddingsoperaties op zee en op het land.
- (7) Bij opsporings- en reddingsoperaties in noodsituaties zijn coördinatie en snelle ontscheping op een veilige plaats vereist, en moeten de grondrechten van de geredde personen worden geëerbiedigd in overeenstemming met de in het Handvest van de grondrechten van de EU neergelegde verplichtingen, met inbegrip van het beginsel van non-refoulement, en tevens in overeenstemming met het internationale gewoonterecht en internationale verdragen inzake mensenrechten en het recht van de zee, met inbegrip van de richtsnoeren van de Maritieme Veiligheidscommissie (MSC) van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) betreffende de behandeling van op zee geredde personen.
- (8) De afgelopen jaren is er in het Europese maritieme landschap een nieuwe vorm van opsporings- en reddingsoperaties ontstaan, waarbij door ngo's in het centrale Middellandse Zeegebied geëxploiteerde vaartuigen hoofdzakelijk worden ingezet voor opsporings- en reddingsoperaties die worden uitgevoerd onder de coördinatie van de nationale maritieme reddingscoördinatiecentra of op eigen initiatief. In veel gevallen voeren deze schepen meerdere reddingsoperaties achtereenvolgens uit, voordat de geredde personen op een veilige plaats van boord gaan.

- (9) Migrantensmokkel op zee is een strafbaar feit dat het leven van mensen in gevaar kan brengen en waartegen sancties worden getroffen op grond van zowel het Europees als het internationaal recht. De Europese Unie en haar lidstaten zijn partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (UNTOC) en de protocollen daarbij, waaronder het Protocol tegen de smokkel van migranten over land, over zee en door de lucht, tot aanvulling van het UNTOC. In dit verband is het essentieel dat wordt voorkomen dat netwerken van migrantensmokkelaars en mensenhandelaars, met inbegrip van criminele organisaties die mensen verhandelen of zich schuldig maken aan met slavernij gelijkgestelde vormen van uitbuiting, misbruik maken van reddingsoperaties die door particuliere vaartuigen in de Middellandse Zee worden uitgevoerd.
- (10) Er wordt aan herinnerd dat het SAR-verdrag de verdragsluitende partijen verplicht deel te nemen aan de ontwikkeling van opsporings- en reddingsdiensten en onverwijld maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de nodige bijstand wordt verleend aan personen die op zee in nood zijn of lijken te zijn; de betrokken partijen dienen samen te werken en daarbij hun activiteiten te coördineren, zodat de geholpen overlevenden het te hulp geschoten schip zo snel als redelijkerwijs mogelijk is op een veilige plaats kunnen verlaten. Overeenkomstig de IMO-richtsnoeren betreffende de behandeling van op zee geredde personen moet bij de keuze van een veilige plaats voor ontschepping rekening worden gehouden met verschillende belangrijke factoren en de specifieke omstandigheden van elk geval. In het geval van asielzoekers en vluchtelingen die op zee worden gered, moet onder meer worden voorkomen dat ontschepping plaatsvindt in gebieden waar het leven en de vrijheden van personen die hebben verklaard dat zij een gegronde vrees voor vervolging hebben, in gevaar zouden komen. Bovendien moeten de bevoegde overheidsinstanties volgens de IMO-richtsnoeren alles in het werk stellen om de regelingen voor het ontschepen van overlevenden te bespoedigen, waarbij wordt benadrukt dat de noodzakelijke coördinatie in sommige gevallen tot onvermijdelijke vertragingen kan leiden.
- (11) De regelmatige aanwezigheid van ngo-vaartuigen die in de Middellandse Zee opsporings- en reddingsactiviteiten uitvoeren, brengt specifieke operationele behoeften met zich mee inzake betere coördinatie en samenwerking tussen de vaartuigen die geredde personen vervoeren en de nationale autoriteiten; lidstaten kunnen daarbij verschillende rollen spelen, namelijk als: staten die de opsporings- en reddingsoperaties coördineren; staten die geredde personen opvangen die op hun grondgebied van boord gaan; staten waar de niet-gouvernementele organisaties wettelijk zijn gevestigd; en staten onder de vlag waarvan de bij de opsporings- en reddingsactiviteiten gebruikte schepen varen.
- (12) Particuliere vaartuigen die zich op de Middellandse Zee met reddingsactiviteiten bezighouden, zijn betrokken bij complexe en vaak herhaalde opsporings- en reddingsoperaties, die betrekking kunnen hebben op grote aantallen mensen in verhouding tot de capaciteit van het vaartuig en waarbij, vanaf de redding tot aan de ontschepping, talloze partijen betrokken kunnen zijn. Het overheidsbeleid, waaronder het beleid inzake de veiligheid, moet er daarom voor zorgen dat deze vaartuigen naar behoren worden geregistreerd en voldoen aan de relevante veiligheids- en gezondheidseisen die aan deze activiteiten verbonden zijn, zodat zij geen gevaar vormen voor de bemanning of de geredde personen. Deze activiteiten moeten plaatsvinden in een gecoördineerd kader, door middel van intensieve samenwerking en coördinatie tussen particuliere exploitanten en nationale autoriteiten.
- (13) Het feit dat in kustlidstaten herhaaldelijk geredde personen aan land worden gebracht, heeft directe gevolgen voor het stelsel van die staten voor migratiebeheer en zorgt voor een onmiddellijke en versterkte druk op hun migratie- en asielstelsel, met inbegrip van hun opvang- en verwerkingscapaciteit.
- (14) Naast andere initiatieven heeft de Commissie op 4 juli 2017 een Actieplan inzake maatregelen ter ondersteuning van Italië, ter vermindering van de druk langs de centrale Middellandse Zeeroute en ter bevordering van de solidariteit aangenomen, dat onder meer inhield dat Italië een gedragscode zou opstellen voor ngo's die opsporings- en reddingsactiviteiten uitvoeren in het Middellandse Zeegebied, in overleg met de Commissie en op basis van een dialoog met ngo's.
- (15) Naast de tot dusver verrichte coördinatie-inspanningen, onder meer in het kader van het forum Shared Awareness and De-confliction in the Mediterranean (SHADE MED) dat door de maritieme EU-operatie Sophia is opgezet, is het nog steeds noodzakelijk om gezien het specifieke karakter van de opsporings- en reddingsmethoden die de afgelopen jaren in het Middellandse Zeegebied zijn opgekomen, een structureler, betrouwbaarder en duurzamer kader toe te passen, in overeenstemming met de bevoegdheden van de EU en de desbetreffende internationale normen. Dat kader moet specifieke regels voor de solidariteit tussen de lidstaten bevatten en tegemoetkomen aan de behoefte aan versterkte samenwerking tussen met name de vlaggenstaten en de kustlidstaten. Samenwerking met particuliere organisaties die schepen bezitten of exploiteren om opsporings- en reddingsactiviteiten uit te voeren en geredde personen naar het grondgebied van de EU te brengen, is eveneens noodzakelijk; het desbetreffende kader moet er ook op gericht zijn passende informatie te verstrekken over de activiteiten en de bestuurlijke structuur van deze entiteiten, in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel en het Handvest van de grondrechten van de EU. In het belang van alle opvarenden moet het kader de veiligheid vergroten, in overeenstemming met de toepasselijke internationale wetgeving.

- (16) De Commissie zal een interdisciplinaire contactgroep opzetten voor de samenwerking tussen de lidstaten en de coördinatie van hun activiteiten ter uitvoering van deze aanbeveling. De contactgroep zal een overzicht opstellen van de nationale regels en praktijken en van de lering die is getrokken. De groep zal nagaan of betere methoden kunnen worden gevonden voor de samenwerking tussen de vlaggenstaten en de kuststaten met betrekking tot hun taken en verantwoordelijkheden, en beste praktijken ontwikkelen die voldoen aan de behoeften die voortvloeien uit de opsporings- en reddingsoperaties zoals die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld. De contactgroep zal regelmatig contact onderhouden met de belanghebbenden, waaronder EU-agentschappen (met name Frontex), en waar nodig met niet-gouvernementele organisaties die op de Middellandse Zee opsporings- en reddingsactiviteiten uitvoeren, met academici en met internationale organisaties zoals de IMO. Zo kan kennis worden uitgewisseld en ervoor worden gezorgd dat de activiteiten in overeenstemming zijn met het internationale juridische en operationele kader. De lidstaten zouden de Commissie alle relevante informatie over de uitvoering van deze aanbeveling moeten verstrekken. De contactgroep zal toezicht houden op de uitvoering van de aanbeveling en eenmaal per jaar verslag uitbrengen aan de Commissie.
- (17) Bij het ontwikkelen van de Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer en het opstellen van de jaarlijkse verslagen over migratiebeheer waarin de verordening asiel- en migratiebeheer voorziet, zal de Commissie op gepaste wijze rekening houden met de werkzaamheden van de contactgroep en met de uitvoering van deze aanbeveling. Op deze basis zal de Commissie, indien nodig, ook toekomstige initiatieven beoordelen en aanbevelen.
- (18) Deze aanbeveling doet geen afbreuk aan enige verplichting tot samenwerking en andere verplichtingen die voortvloeien uit het toepasselijke internationale recht en het recht van de Unie,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

1. De lidstaten zouden onderling moeten samenwerken in verband met operaties op het gebied van opsporing en redding die worden uitgevoerd met vaartuigen die eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door particuliere entiteiten, teneinde het aantal dodelijke slachtoffers op zee te verminderen, de veiligheid van de scheepvaart te handhaven en voor een doeltreffend migratiebeheer te zorgen, in overeenstemming met de desbetreffende wettelijke verplichtingen.

Met name zouden de vlaggenstaten en de kustlidstaten regelmatig en tijdig informatie moeten uitwisselen over de bij specifieke reddingsoperaties betrokken vaartuigen en de entiteiten die deze exploiteren of bezitten, in overeenstemming met het internationaal recht en het Unierecht, met inbegrip van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met inachtneming van de bescherming van persoonsgegevens.
2. De lidstaten zouden onderling en met de Commissie moeten samenwerken, met name via haar contactgroep en in overleg met alle relevante belanghebbenden, in voorkomend geval met inbegrip van particuliere entiteiten die vaartuigen bezitten of exploiteren om opsporings- en reddingsactiviteiten uit te voeren, teneinde beste praktijken vast te stellen en alle nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat:
 - a) de veiligheid op zee toeneemt, en
 - b) de bevoegde autoriteiten kunnen beschikken over alle informatie die zij nodig hebben om de naleving van de veiligheidsnormen op zee en de toepasselijke regels inzake migratiebeheer te monitoren en te controleren.
3. De lidstaten zouden de Commissie ten minste eenmaal per jaar, uiterlijk op 31 maart van het jaar volgend op het referentiejaar, alle relevante informatie over de uitvoering van deze aanbeveling moeten verstrekken.

Gedaan te Brussel, 23 september 2020.

Voor de Commissie
Ylva JOHANSSON
Lid van de Commissie