

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van

**houdende tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met
aanpassing van de regels over het mobiel toezicht veiligheid ter bestrijding van
illegaal verblijf na grensoverschrijding [KetenID WGK028806]**

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van 2026, directie
Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Gelet op artikel 50, zesde lid, van de Vreemdelingenwet 2000;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van , nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie en Veiligheid van 2026,
directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Vreemdelingenbesluit 2000 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4.17a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, onderdeel c, komt te luiden:

c. op wegen, vaarwegen en in havens in een gebied tot twintig kilometer vanaf
de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland.

2. Na het eerste lid, onderdeel c, wordt een onderdeel toegevoegd luidende:

d. op vaarwegen en in havens in een gebied tot twintig kilometer vanaf de
Nederlandse zee grens.

3. In het tweede lid wordt 'informatie of ervaringsgegevens' vervangen door 'algemene
politie-informatie of ervaringsgegevens'.

4. Het derde tot en met vijfde lid worden vervangen door zes nieuwe leden, luidende:

3. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, wordt op ten hoogste 25%
van het aantal unieke vliegroutes uitgevoerd, met een maximum van 25% van
het aantal geplande vluchten per maand per unieke vliegroute.

4. Indien het aantal vluchten per maand op een unieke vliegroute minder is dan
vier, wordt in afwijking van het derde lid het toezicht op die unieke vliegroute op
ten hoogste 25% van het aantal vluchten per halfjaar uitgevoerd.

5. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt op ten hoogste 25% van het totaal aantal geplande treinen per traject per maand uitgevoerd.
6. Indien het aantal geplande treinen per traject per maand minder is dan vier, wordt in afwijking van het vijfde lid het toezicht op die treinroute op ten hoogste 25% van het geplande treinverkeer per halfjaar uitgevoerd.
7. Het toezicht, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c en d, wordt op eenzelfde weg, vaarweg of in een haven ten hoogste honderdtwintig uur per maand uitgevoerd. Gedurende het uitvoeren van dit toezicht wordt slechts een deel van de passerende vervoermiddelen stilgehouden.
8. Indien er concrete aanwijzingen zijn dat er sprake is van een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding op specifieke vliegroutes, dan wel indien er concrete aanwijzingen zijn dat op korte termijn een dergelijke toename op specifieke vliegroutes wordt verwacht, kan, bij besluit van Onze Minister, in afwijking van het derde lid, gedurende een maand het maximum aantal vluchten dat gecontroleerd kan worden op deze specifieke vliegroutes verhoogd worden naar 50% van het aantal geplande vluchten per unieke vliegroute per maand. Bij ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld.

B

Artikel 4.17b, derde tot en met vijfde lid, komen te luiden:

3. Indien een besluit als bedoeld in het eerste lid is genomen, wordt het toezicht, bedoeld in artikel 4.17a, eerste lid, onderdeel a, ten hoogste op 50% van het aantal geplande vluchten per unieke vliegroute per maand uitgevoerd.
4. Indien een besluit als bedoeld in het eerste lid is genomen, wordt het toezicht, bedoeld in artikel 4.17a, eerste lid, onderdeel b, in ten hoogste 50% van het totaal aantal geplande treinen per traject per maand uitgevoerd.
5. Indien een besluit als bedoeld in het eerste lid is genomen, wordt het toezicht, bedoeld in artikel 4.17a, eerste lid, onderdeel c, op eenzelfde weg of vaarweg of in een haven ten hoogste 240 uur per maand. Gedurende dit toezicht wordt slechts een deel van de passerende vervoermiddelen stilgehouden.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Asiel en Migratie,

Nota van toelichting

1. Inleiding

Het Mobiele Toezicht Veiligheid (hierna: MTV) is een wettelijke controletaak van de Nederlandse Koninklijke Marechaussee [hierna: KMar], gericht op het tegengaan van illegaal verblijf, mensensmokkel en documentfraude in de binnengrensgedebieden van Nederland. De KMar voert binnen het MTV-kader controles uit op inkomend trein-, weg-, vaar- en vluchtverkeer vanuit een Schengenlidstaat. Het MTV-kader is vastgelegd in de artikelen 4.17a en 4.17b van het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: Vb 2000).

De beperkingen uit dit kader zijn in de praktijk echter te rigide gebleken. Het hiervoor geldende kader hanteerde absolute aantallen te controleren treinen en vliegtuigen. Het kader kon daarom niet meegroeien met de stijgende vervoersbewegingen op het spoor, in de lucht en op de weg. Ook blijkt effectieve, informatie- en risicogestuurde inzet door de KMar onvoldoende mogelijk. De KMar kan onvoldoende antwoord geven op de ontwikkelingen op het gebied van illegale migratie. Met het oog op de door de jaren fluctuerende illegale migratie naar de Europese Unie, secundaire migratiestromen binnen de Unie en de asielinstroom naar Nederland, en de druk die illegale migratie en grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit op de migratie- en strafrechtketen legt, is een verruiming en flexibilisering van het MTV-kader noodzakelijk.

Met dit besluit wordt het reguliere MTV-kader aangescherpt. De absolute aantallen in het kader worden aangepast naar percentages om het kader toekomstbestendig te maken. Ook wordt het maximum aantal uren per maand waarbinnen toezicht kan worden uitgeoefend op eenzelfde weg of vaarweg verhoogd naar 120 uur. In paragraaf 3 wordt nader ingegaan op de inhoudelijke wijzigingen.

Tegelijk is en blijft uitgangspunt dat de KMar haar operatie inricht op een manier die het reguliere grensverkeer zo min mogelijk hindert. Die opdracht verandert ook met deze verruiming niet. Hierop wordt in paragraaf 6 nader ingegaan.

2. MTV-kader

2.1 Ontwikkeling van het MTV-kader

De Schengengrenscodes (SGC) gaat uit van vrij verkeer van personen in het Schengengebied. Daartoe is het grenstoezicht aan de binnengrenzen afgeschaft. Het uitgangspunt bij de uitoefening van het toezicht ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding is dat de wijze waarop het wordt uitgevoerd niet in strijd komt met de Schengengrenscodes. In artikel 23, onder a, van de Schengengrenscodes is geregeld dat de afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen evenwel – ook in grensgedebieden – geen afbreuk doet aan de uitoefening van politiebevoegdheden of andere overheidsbevoegdheden door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op hun grondgebied, overeenkomstig het nationale recht, voor zover de uitoefening van die bevoegdheden niet hetzelfde effect heeft als systematische grenscontroles zoals uitgevoerd aan de buitengrenzen van de Unie. Het MTV-kader draagt er zorg voor dat het MTV-toezicht voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 23 van de SGC.

Het toezicht op vreemdelingen ter bestrijding van illegaal verblijf na overschrijding van de Schengen-binnengrens, bekend als het MTV, is erop gericht illegaal verblijf in Nederland, al dan niet in georganiseerd verband, in een zo vroeg mogelijk stadium te bestrijden. Dit toezicht is tevens gericht op preventie en ontmoediging van toekomstig illegaal verblijf en leidt tot de bestrijding van grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit, waaronder mensensmokkel. De wettelijke grondslag voor het MTV-kader in de artikelen 4.17a en 4.17b van het Vb2000 is neergelegd in artikel 50, eerste lid van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000).

Bij besluit van 30 mei 2011¹ zijn in artikel 4.17a van het Vb 2000 regels neergelegd die het toezicht inkaderen. Aanleiding hiervoor was het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (verder te noemen: het Hof van Justitie) van 22 juni 2010 (arrest

¹ Stb. 2011, 262.

Melki en Abdeli)² en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder te noemen: ABRvS) van 28 december 2010³. De ABRvS heeft in deze uitspraak geoordeeld dat de regulering van het MTV moet plaatsvinden bij wettelijk voorschrift en dat de controlebevoegdheid zodanig moet worden gereguleerd dat gewaarborgd is dat het toezicht niet hetzelfde effect heeft als systematische grenscontroles zoals uitgevoerd aan de buitengrenzen van de Europese Unie. Deze en andere voorwaarden aan nationaal binnengrenstoezicht vloeien voort uit artikel 23 van de Schengengrenscode.

Het MTV-kader geeft de bevoegdheid om ter bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding personen staande te houden ter vaststelling van hun identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Het toezicht kan plaatsvinden op luchthavens bij aankomst van vluchten vanuit het Schengengebied, in treinen gedurende ten hoogste dertig minuten na het passeren van de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland en op wegen en vaarwegen in een gebied tot twintig kilometer vanaf de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland.

In 2014 is het MTV-kader herzien. De belangrijkste aanpassing was de opname van bevoegdheden tot intensivering van het MTV-kader in artikel 4.17b van het Vb 2000. Deze bevoegdheden kunnen uitsluitend worden toegepast bij besluit van de Minister. Er moet hiervoor sprake zijn van een aanzienlijke stijging van na grensoverschrijding illegaal verblijvende vreemdelingen of er moeten concrete aanwijzingen zijn dat dit op korte termijn kan worden verwacht. In beide gevallen moet er informatie voorhanden zijn die een tijdelijk strikter kader rechtvaardigt.

2.2 Problemen binnen het MTV-kader

Zoals hiervoor gesteld gaf dit kader niet voldoende mogelijkheden om controle uit te oefenen op vliegverkeer, spoorverkeer en wegverkeer. Het kader hanteert absolute aantallen te controleren treinen en vliegtuigen. Zo kan het kader niet meegroeien met de stijgende vervoersbewegingen op het spoor, in de lucht en op de weg. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de stijgingen van de vervoersbewegingen.

Ook blijkt uit ervaringsgegevens van de KMar over de modus operandi van criminele organisaties, waaronder mensensmokkelenetwerken, en andere gegevens ten aanzien van illegaal verblijf na grensoverschrijding dat het kader tekort schiet. De beperkingen ervan bieden onvoldoende flexibiliteit voor de KMar om hun capaciteit effectief, informatie- en risicogestuurd in te zetten. Zo wordt onvoldoende antwoord gegeven op de uitdagingen van illegale migratie en mensensmokkel. Georganiseerde criminele organisatie ontwikkelen hun modi operandi continue door om illegale migratie als verdienmodel te faciliteren en toezicht van de KMar te omzeilen.

Met het oog op de door de jaren fluctuerende illegale migratie naar de Europese Unie, secundaire migratiestromen binnen de Unie en de asielinstroom naar Nederland, en de druk die illegale migratie en grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit op de migratie- en strafrechtketen legt, is een verruiming en flexibilisering van het MTV-kader noodzakelijk. De toename van inkomende intra-Schengen verkeers- en passagiersstromen en de verwachting dat deze de komende jaren nog verder zullen toenemen, draagt bij aan deze noodzaak. Het feit dat sinds de invoering van geïntensiveerd MTV-kader in 2014, deze optie vijftien keer voor de duur van een half jaar⁴ door de Minister is ingevoerd, hetgeen neer komt op in totaal 7,5 jaar

² C-188/10 en C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363.

³ 201010789/1/V3, LJN nr. BP0427, ECLI:NL:RVS:2010:BP0427.

⁴ Zie Officiële Bekendmaking, Tijdelijk afwijken van artikel 4.17a Vb 2000, zoals gewijzigd bij besluiten van [Staatscourant 2015, 31186](#), [Staatscourant 2015, 36592](#), [Staatscourant 2015, 42807](#), [Staatscourant 2015, 47675](#), [Staatscourant 2016, 576](#), [Staatscourant 2016, 5616](#), [Staatscourant 2016, 12085](#), [Staatscourant 2016, 16021](#), [Staatscourant 2017, 55744](#), [Staatscourant 2018, 22404](#), [Staatscourant 2018, 57404](#), [Staatscourant 2022, 30375](#), [Staatscourant 2023, 15993](#), [Staatscourant 2024, 15409](#) en [Staatscourant 2024, 37577](#).

geïntensiveerd MTV, onderschrijft dat de beperkingen die voortvloeien uit het voorheen geldende art. 4.17a Vb 2000 onvoldoende ruimte bieden voor toezicht dat in verhouding staat tot de ontwikkelingen op het gebied van illegale migratie.

3. Hoofdpijnen van het besluit

3.1 Aanpassing van het reguliere MTV-kader

Het reguliere MTV-kader, vastgelegd in artikel 4.17a Vb2000, wordt verruimd. De absolute aantallen in het MTV-kader zullen worden gewijzigd naar percentages. Hiermee wordt het MTV-kader toekomstbestendig gemaakt en gelinkt aan de reizigersaantallen. Ook wordt geüniformeerd dat de KMar bij het toezicht op trein-, vlieg-, water- en wegverkeer toezicht houdt op een percentage van het aantal voertuigen *per maand* in plaats van *per dag*. Verder wordt de beperking ten aanzien van de duur van het toezicht op autowegen geschrapt, wordt het mogelijk gemaakt om een gehele trein te controleren in plaats van slechts een aantal wagons en wordt het mogelijk om alle passagiers in een vliegtuig te controleren in plaats van steekproefsgewijs. Ten slotte worden de kaders over vaarwegen verruimd zodat het ook mogelijk wordt om toezicht te houden in havens. Hieronder worden de wijzigingen per modaliteit toegelicht.

Luchtvaart

Met dit besluit wordt het kader voor luchtvaarttoezicht verruimd en kan het toezicht op ten hoogste 25% van het aantal unieke vliegroutes worden uitgevoerd, met een maximum van 25% van het aantal geplande vluchten per maand per unieke vliegroute. Indien het aantal vluchten per maand op een unieke vliegroute minder is dan 4, wordt het toezicht op die unieke vliegroute op ten hoogste 25% van het aantal vluchten per halfjaar uitgevoerd. Hiermee wordt gegarandeerd dat ook op minder bevlogen vliegroutes toezicht kan worden uitgeoefend. De voorwaarde dat bij het toezicht slechts een deel van de passagiers wordt gecontroleerd, komt te vervallen.

De onderbouwing van de aanpassingen van de absolute aantallen naar percentages is onder andere de gestegen reizigersaantallen. Het CBS houdt bij hoeveel passagiers er op de zes grote Nederlandse luchthavens binnenkomen en vertrekken.⁵ Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen Schengen en niet Schengen, maar tussen EU landen en niet EU landen. In 2010 passeerden 27,8 miljoen passagiers met een herkomst of bestemming binnen de EU een van de Nederlandse luchthavens.⁶ In 2019, het hoogtepunt voor de COVID-pandemie waren dat 51 miljoen passagiers en in 2020, een dieptepunt waren dat 15.2 miljoen passagiers. Sindsdien is het aantal in 2024 hersteld naar 40 miljoen passagiers. Van 2010 tot 2019 ging het om een toename van 80% of ongeveer 9% op jaarbasis. Als de covid periode en de laatste cijfers worden meegenomen, van 2010 tot 2024, gaat het om een toename van 44% of ongeveer 3% op jaarbasis. Geconcludeerd kan worden dat de passagiersaantallen in 15 jaar tijd gestaag zijn gestegen.

Ook had de controlebeperking in het oude kader van maximaal zeven keer per week ten aanzien van een vliegroute tot gevolg dat op een grote luchthaven relatief minder toezicht kon worden gehouden dan op een kleinere luchthaven. Een grote luchthaven heeft zowel significant meer vliegroutes, als significant meer vluchten op die routes in vergelijking met de overige luchthavens in Nederland. Omdat de oude beperking deels was uitgedrukt in een absoluut aantal (zeven keer per week), maakte dat de mate aan toezicht op de verschillende luchthavens in algemene zin onevenwichtig. Ook wijzen ervaringsgegevens van de KMar uit dat maximaal zeven keer per week op een specifieke vliegroute controleren niet in verhouding staat tot de illegale migratie-incidenten die worden geregistreerd op een aantal specifieke vliegroutes. Ten slotte vraagt het nieuwe kader niet meer van de KMar dat zij hun inzet per maand, week – en in het geval van geïntensiveerd toezicht – per dag berekenen, maar slechts nog per maand.

⁵ CBS, Luchtvaart; maandcijfers Nederlandse luchthavens van nationaal belang, geraadpleegd op: 24 december 2025, zie: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/37478hvv/table>.

⁶ Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen Schengen en niet Schengen, maar tussen EU-landen en niet EU-landen. Deze aantallen betreft zowel binnenkomende als vertrekkende passagiers.

Om voornoemde redenen zijn de absolute aantallen in het MTV-kader aangepast naar percentages zodat het kader aansluit bij toekomstige ontwikkelingen in passagiersaantallen.

Naast de algemene verruiming van het reguliere MTV-kader is het wenselijk om in het kader een specifieke, tijdelijke verruiming van het MTV-kader op te nemen voor specifieke vliegroutes. Ervaringsgegevens van de KMar wijzen namelijk uit dat illegale migratie zich soms concentreert op specifieke vliegroutes en dat deze concentratie zich kan verplaatsen van één specifieke vliegroute naar een andere. Het is van belang dat het MTV-kader voldoende ruimte biedt om in te spelen op zulke ontwikkelingen in illegale migratiestromen. In het reguliere MTV-kader wordt daarom opgenomen dat het maximum aantal vluchten dat gecontroleerd kan worden op specifieke vliegroutes gedurende een maand verhoogd kan worden naar 50% van het aantal geplande vluchten per unieke vliegroute per maand. De Minister van Justitie en Veiligheid kan dit besluit tot verruiming nemen indien er concrete aanwijzingen zijn dat er sprake is van een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding op specifieke vliegroutes, dan wel indien er concrete aanwijzingen zijn dat op korte termijn een dergelijke toename op specifieke vliegroutes wordt verwacht.

Het is van belang hier te verduidelijken wat onder een unieke vliegroute wordt verstaan. Een unieke vliegroute is een vliegroute van een luchthaven in een Schengenlidstaat naar een luchthaven in Nederland. Hieruit volgt dat bijvoorbeeld Rome Fiumicino naar Amsterdam Schiphol Airport een andere route is dan Rome Ciampino naar Amsterdam Schiphol Airport. Ook is Athene naar Amsterdam Schiphol Airport een andere route dan Athene naar Eindhoven Airport. Het toezicht per luchthaven in Nederland is dus van vergelijkbare intensiteit, ondanks de grote verschillen in omvang.

De beperking dat slechts 'een deel van de passagiers' mag worden gecontroleerd komt te vervallen. Daardoor neemt het totaal aantal passagiers dat gecontroleerd kan worden toe. Daartegenover staat dat het kader eenduidig wordt en alle passagiers van een geselecteerd voertuig – ondanks de verkeersmodaliteit – gecontroleerd kunnen worden. Dit verkleint de de regeldruk op de KMar. De KMar hoeft immers niet meer altijd te verantwoorden waarom een bepaalde passagier wel of niet gecontroleerd wordt, als zij alle of een groot deel van de passagiers controleren.

Ten slotte wordt opgemerkt dat 25% van het aantal vliegroutes en 25% van het aantal vluchten op die routes een maximum is voor het aantal MTV-controles. Het is geen streefwaarde. Door deze dubbele beperking op te nemen wordt uitgesloten dat het toezicht het effect van een volledige en systematische grenscontrole heeft. De wijziging van het MTV-kader is in het licht van de ontwikkelingen in illegale migratie en verkeers- en vervoersstromen sinds de invoering van het MTV-kader, daarom evenwichtig, proportioneel en doelmatig.

Treinverkeer

Met dit besluit wordt het kader verruimd en kan het toezicht op ten hoogste 25% van het aantal geplande treinen per traject per maand worden uitgevoerd. De voorwaarde dat het toezicht slechts in een deel van de coupés van de trein kan worden uitgeoefend, komt te vervallen.

De onderbouwing van deze aanpassingen ligt in de stijging van de reizigersaantallen in het treinvervoer. Het aantal reizigerskilometers is sinds 2010 toegenomen met 16,4% van 14,6 miljard kilometer naar 17 miljard kilometer in 2024.⁷ Op jaarbasis is dit een groei van ongeveer 1%. Dit betreft echter binnenlandse groei. Het CBS onderzoekt sinds 2024 het aantal passagiers op internationale treinen. Dit betreft treinverbindingen met België en Duitsland, maar ook passagiers in treinen die niet afkomstig zijn uit

⁷ Het CBS houdt geen passagiersaantallen bij voor spoorvervoer. Het CBS houdt wel bij hoeveel reizigerskilometers er worden afgelegd. Dit is de combinatie van het aantal reizigers en de door hen afgelegde afstand. Vanuit het oogpunt van de beheerder is dat een betere indicatie van het gebruik van de treindiensten dan passagiersaantallen.

Schengenlidstaten. In 2024 ging het om 9 miljoen passagiers. Van deze gegevens zijn geen historische gegevens, zodat er geen groei vast te stellen is. Opgevraagde statistieken over reizigersaantallen bij vervoerders geven een stijging van 40% weer tussen 2018 en 2025. Dat is ongeveer 6% op jaarbasis. Daaruit blijkt dat ontwikkelingen per traject uit elkaar kunnen lopen. Uit al deze gegevens en de algemene stijging van de reizigersaantallen in het spoorvervoer kan geconcludeerd worden dat het aantal reizigers op intra-Schengentreinverkeer waarschijnlijk is toegenomen sinds 2010.

De hierboven genoemde ontwikkelingen in de reizigersaantallen alsmede de wens om het MTV-kader toekomstbestendig te maken, hebben geleid tot de keuze om de absolute aantallen in het kader te vervangen door percentages. Zo groeien of krimpen de kaders mee met de ontwikkelingen in de verkeers- en passagiersstromen op het spoor.

De beperking dat slechts vier coupés gecontroleerd konden worden, komt te vervallen. Het wordt daarmee mogelijk voor de KMar om indien gewenst alle inzittenden van een trein te controleren. De redenen hiervoor zijn onder meer dat deze beperking de efficiënte inzet van de KMar niet ten goede komt. In de praktijk is er geregeld voldoende tijd en ruimte om een groter deel, dan wel de gehele trein te controleren. Het komt geregeld voor dat KMar ambtenaren na controle van vier coupés dienen te wachten totdat zij op een volgend station kunnen uitstappen om hun werk te vervolgen. De capaciteit van de KMar wordt zinvoller ingezet als zij een gehele trein kunnen controleren.

Ook is het ontwerp van treinen in de loop der jaren sterk veranderd waardoor het in de praktijk niet altijd duidelijk is wat als een coupé wordt aangemerkt. Waar een coupé in regelgeving wordt aangemerkt als een deel van een trein dat tussen twee buitendeuren ligt, is er in de praktijk regelmatig geen sprake (meer) van buitendeuren en kan men zonder een enkele deur aan te treffen een gehele trein doorlopen. Het feit dat deze beperking niet direct vertaalbaar is naar de praktijk, creëert onnodige regeldruk voor de KMar om het selectieproces te verantwoorden.

Ten slotte voorkomt het de situatie dat illegale migranten, mogelijk op instructie van mensensmokkelnetwerken, zich bij het aandienen van een controle verplaatsen naar een andere coupé in een poging om aan controle te ontkomen. Dit ondermijnt de effectiviteit van het toezicht. Het is onwenselijk dat de ruimte hiervoor bestaat.

Bij controle op het treinverkeer geldt eveneens dat het percentage 25% van het aantal geplande treinen per traject per maand geen streefgetal is. De wijziging van het MTV-kader is in het licht van de ontwikkelingen in illegale migratie en verkeers- en vervoersstromen sinds de invoering van het MTV-kader, daarom evenwichtig, proportioneel en doelmatig.

Wegverkeer

Het aantal uren waarop het toezicht op wegen kan worden uitgeoefend wordt met dit besluit verruimd. Het maximale aantal uren waarop de KMar op eenzelfde weg toezicht kan houden wordt verhoogd naar 120 uur per maand. Daarbij komt het maximum aantal uren waarop per dag toezicht kan worden gehouden te vervallen.

Het maximum aantal toezichturen wordt afgeschaft om te voorkomen dat personen en mensensmokkelnetwerken kunnen inspelen op de gaten in het toezicht. Uit ervaringsgegevens van de KMar blijkt dat mensensmokkelnetwerken actief gebruik maken van de beperkingen in de toezichtmogelijkheden van de KMar. Zo worden zogenoemde voorrijders ingezet om te verkennen of de KMar op bepaalde wegen een toezichtoperatie uitvoert. Wanneer een MTV-controle gedurende enkele uren op een specifieke weg wordt uitgevoerd, kunnen smokkelaars hun routes en planning hier relatief eenvoudig op aanpassen. Zij kiezen er bijvoorbeeld voor om de controlelocatie te mijden, alternatieve wegen te gebruiken of te wachten tot de maximale controleduur is verstreken. De effectiviteit van het toezicht wordt aantoonbaar versterkt door het loslaten van het maximum aantal toezichturen per dag. Zo wordt het voor de KMar mogelijk om flexibel in te spelen op aanwijzingen van aanhoudende of toenemende smokkelactiviteiten op specifieke routes. Ook hier geldt dat het loslaten van het

maximum aantal uren waarop toezicht kan worden gehouden de flexibiliteit en effectiviteit van de KMar versterkt.

Verder vraagt het nieuwe kader, net als bij het toezicht op vliegroutes, niet meer van de KMar dat zij hun inzet per maand, week – en in het geval van geïntensiveerd toezicht – per dag berekenen, maar slechts nog per maand.

De onderbouwing van deze aanpassingen ligt in de stijging van de reizigersaantallen in het wegverkeer. Volgens het ministerie van IenW, Rijkswaterstaat, kwamen er in 2014 op werkdagen gemiddeld 91,5 duizend voertuigen via de vijf hoofdwegen⁸ vanuit België Nederland binnen. In 2023 waren dit 93,5 duizend voertuigen. Een totale toename van 2%. Op jaarbasis is dit ongeveer 0,2%. In 2014 waren er op werkdagen gemiddeld 91 duizend voertuigen die Nederland vanuit de 9 hoofdwegen⁹ Duitsland binnenkwamen. In 2024 waren dit 106 duizend voertuigen. Een totale toename van 17%. Op jaarbasis is dit ongeveer 1,8%.

Tot slot is het wegverkeer in de afgelopen jaren toegenomen. Berekend met de huidige, maximale capaciteit van de KMar en bovengenoemde informatie van Rijkswaterstaat over de verkeerstromen vanuit België en Duitsland op de hoofdwegen, wordt op dit moment slechts 1% van het verkeer gecontroleerd. Een berekening ten aanzien van passagiersbussen van het bedrijf Flixbus in de maand september van 2025 geeft het volgende beeld. In die maand zijn in totaal 4651 Flixbussen de binnengrens gepasseerd. Hiervan zijn 142 bussen met daarin 4061 personen gecontroleerd. Hier zijn 14 geregistreerde incidenten (zowel vreemdelingsrecht als strafrecht) uit voortgekomen. Dit betekent dat circa 3% van de Flixbussen zijn gecontroleerd. Deze berekeningen tonen aan dat met deze beperkingen, ook als de capaciteit van de KMar in de toekomst zal toenemen, ver weg wordt gebleven van een 100% grenscontrole. Daarmee is de verruiming van 90 uur naar 120 uur per maand proportioneel. De beperking dat altijd enkel een deel van het passerende verkeer stilgehouden wordt voor controle blijft onverminderd van kracht.

Scheepvaart

Het aantal uren waarop het toezicht op vaarwegen kan worden uitgeoefend wordt met dit besluit verruimd. Het maximale aantal uren waarop de KMar op eenzelfde vaarweg toezicht kan houden wordt verhoogd naar 120 uur per maand. Daarbij komt het maximum aantal uren waarop per dag toezicht kan worden gehouden te vervallen. Verder wordt het kader verruimd zodat wordt verduidelijkt dat ook havens en vaarwegen over zee onder de reikwijdte van het besluit vallen. De beperking dat altijd enkel een deel van het passerende verkeer stilgehouden wordt voor controle blijft onverminderd van kracht.

De verruiming van het kader over scheepvaart vult de lacunes in de effectiviteit van het toezicht op illegale migratie op vaarroutes en in havens. Het gebrek aan voldoende toezichtsmogelijkheden te water is onwenselijk gelet op het feit dat Nederland via vele waterwegen bereikt kan worden. Gelukstreffers van mensensmokkelincidenten – in de jaren 2020-2024 circa 120 incidenten – laten zien dat illegale migratie onder meer via pleziervaart plaatsvindt. Het beperkte toezicht in met name de kleinere jachthavens, de beperkte registratieplicht voor de pleziervaartboten, de wendbaarheid van plezierboten, en de vele, onopvallende aanleg- en afmeerplaatsen, maakt dat deze modus operandi aantrekkelijk is voor mensensmokkelnetwerken.

Het ontbreken van een grondslag voor MTV-controles op deze vaarwegen vanaf de Nederlandse zeegrens en in havens is zeer onwenselijk. Het toezicht door en de informatiepositie van de KMar ten aanzien van illegale migratie die via vaarwegen plaatsvindt moet versterkt worden. Het wordt daarom mogelijk gemaakt om inkomend intra-Schengen vaarverkeer dat via de Nederlandse zeegrens Nederland in reist te

⁸ A4, A16, A67, A76, A2.

⁹ A76, A74, A67, A77, A12, N35, A1, A37, A7.

controleren. Ook wordt het mogelijk om MTV-controles uit te voeren in havens in het grensgebied vanaf de Nederlandse zeegrens en in havens binnen de grensstreek nabij Duitsland en België.

Deze wijzigingen dragen bij aan een versterkt MTV-toezicht op de scheepvaart, in het bijzonder de pleziervaart. Zoals reeds toegelicht, blijkt uit ervaringsgegevens van de KMar dat mensensmokkelnetwerken ook deze vervoersmodaliteit benutten. Deze uitbreiding van het kader is daarmee doelmatig en proportioneel.

3.2 Aanpassingen van het geïntensiveerde MTV-kader

Het geïntensiveerde MTV-kader wordt in lijn met de verruimingen van het reguliere MTV-kader verruimd. Ook worden de absolute aantallen in de artikellieden over treinen en vliegtuigen aangepast naar percentages. Het geïntensiveerde kader houdt in dat indien er concrete aanwijzingen zijn dat er sprake is van een aanzienlijke toename van illegaal verblijf na grensoverschrijding, dan wel indien er concrete aanwijzingen zijn dat op korte termijn een dergelijke toename kan worden verwacht, tijdelijk gebruik kan worden gemaakt van de ruimere MTV-kaders.

In dergelijke uitzonderlijke situaties wordt het kader dat de KMar bij de uitvoering hanteert verruimd. Door het juridisch kader voor geïntensiveerde MTV te verruimen kan de KMar illegale migratie en illegaal verblijf in Nederland effectiever bestrijden. Dit zal er tevens aan bijdragen dat er minder snel noodzaak wordt gevoeld om de binnengrenscontroles tijdelijk te herinvoeren. Zoals reeds beschreven, is deze bevoegdheid sinds de invoering ervan in 2014, vijftien keer voor de duur van een half jaar gebruikt. Ook is de verwachting dat met de verruimingen van het reguliere kader er minder vaak een noodzaak zal zijn het MTV te intensiveren middels een besluit van de Minister. Hieronder worden de wijzigingen van het geïntensiveerde MTV per modaliteit toegelicht.

Luchtvaart

Conform de aanpassingen van het reguliere MTV-kader wordt het kader flexibeler gemaakt door op te nemen dat op ten hoogste 50% van het aantal geplande vluchten per unieke vliegroute per maand toezicht kan worden gehouden in plaats van per dag. Hiermee wordt het voor de KMar mogelijk om de toezichtcapaciteit flexibel en efficiënt in te zetten. Het vereiste dat slechts een deel van de passagiers gecontroleerd kan worden, komt te vervallen.

Treinverkeer

Het aantal treinen dat gecontroleerd kan worden wordt conform de aanpassingen van het reguliere MTV-kader verhoogd naar 50% van het totaal aantal geplande treinen per traject per maand. Dit is een verdubbeling van het percentage in het reguliere MTV-kader. Hiermee wordt het maximumpercentage in het geïntensiveerde MTV-kader gekoppeld aan het reguliere MTV-kader. Het vereiste dat slechts een deel van de passagiers gecontroleerd kan worden, komt te vervallen.

Wegverkeer

Het aantal uren waarop het toezicht op wegen kan worden uitgeoefend wordt met dit besluit verruimd. Er wordt aangesloten bij het reguliere MTV-kader ten aanzien van wegverkeer. De KMar kan op basis van het geïntensiveerde kader twee keer zoveel toezicht uitoefenen op wegverkeer. Het maximale aantal uren waarop de KMar op eenzelfde weg toezicht kan houden wordt verhoogd naar 240 uur per maand. Daarbij komt het maximum aantal uren waarop per dag toezicht kan worden gehouden te vervallen.

Scheepvaart

Het aantal uren waarop het toezicht op vaarwegen kan worden uitgeoefend wordt met dit besluit verruimd. Er wordt aangesloten bij het reguliere MTV-kader ten aanzien van scheepvaart. De KMar kan op basis van het geïntensiveerde kader twee keer zoveel toezicht uitoefenen op vaarwegen. Het maximale aantal uren waarop de KMar op eenzelfde vaarweg toezicht kan houden wordt verhoogd naar 240 uur per maand.

Daarbij komt het maximum aantal uren waarop per dag toezicht kan worden gehouden te vervallen.

4. Binnengrenstoezicht in België, Duitsland en Frankrijk

Ter voorbereiding van deze wijziging is onderzoek gedaan naar de stelsels van binnengrenstoezicht in de ons omringende landen. België is als Benelux partner en buurland een voor de hand liggende toetssteen. Ten aanzien van Duitsland en Frankrijk is relevant dat juist de juridische kaders van deze landen in een aantal procedures door het Hof van Justitie zijn beoordeeld.

4.1 België

In België zijn de politiecontroles aan de binnengrenzen reguliere politionele controles die hun grondslag vinden in de Wet op het Politieambt (WPA). De operationele inzet gebeurt steeds op basis van objectieve criteria zoals verkeersstromen, criminaliteitsfenomenen en risicobeoordelingen. De locatie, duur en frequentie van de controles worden daarbij afgestemd op het politionele doel. Er zijn geen beperkingen gekwantificeerd met betrekking tot de maximale duur en het maximale aantal controles. Er is slechts bepaald dat de controles niet systematisch of permanent van aard mogen zijn. Binnen bovenstaand kader wordt gewerkt met het principe van professioneel profileren. Dit betekent dat controles gestuurd worden op basis van concrete informatie-elementen zoals: reizen langs gekende binnenkomst- of smokkelroutes, ontwijkend of nerveus gedrag, geen geldig reisdocument, reizen onder omstandigheden die typisch zijn voor illegale migratie (bijvoorbeeld zonder bagage of duidelijk reisdoel).

Wanneer echter het algemeen karakter van een controle aan bod komt (bijvoorbeeld controle van een volledige treinwagon zonder onderscheid), kan bijkomende legitimatie worden gevonden in de ministeriële richtlijn. De richtlijn preciseert dat de politiediensten in het kader van bestuurlijke (=preventieve) politietaken gemachtigd zijn om, op risicogebaseerde wijze, identiteitscontroles en veiligheidsfouilleringen uit te voeren in kritieke infrastructuren of op drukke vervoersassen. De infrastructuur en vervoermiddelen worden in deze context dus beschouwd als "plaatsen waar de openbare orde wordt bedreigd". Het gaat dan om toepassing van artikel 34, §3 WPA, en dit laat bestuurlijke overheden (in dit geval de minister) toe om identiteitscontroles voor te schrijven in omstandigheden waarin zij dit nodig achten, uitgevoerd door de politie. De controles gebeuren daarbij regelmatig en algemeen, maar nog steeds variabel in tijd en ruimte, en dus niet systematisch.

4.2 Duitsland

In Duitsland worden de politiecontroles aan de binnengrenzen uitgevoerd door de Bundespolizei. De Bundespolizei mag in het grensgebied tot 30 kilometer landinwaarts (Grenznahezone) de identiteit vaststellen met als doel om illegale binnenkomst op het grondgebied van Duitsland te voorkomen of te bestrijden en bepaalde strafbare feiten te voorkomen.¹⁰ Het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat EU-regels zich verzetten tegen een nationale regeling die algemene bevoegdheden voor identiteitscontrole biedt in een grensgebied van 30 kilometer landinwaarts, zonder dat er voldoende specifieke regels en beperkingen zijn om te waarborgen dat de feitelijke uitoefening van deze bevoegdheden niet dezelfde effecten heeft als grenscontroles.¹¹ Het is aan de nationale rechter om te bepalen of de controles daadwerkelijk het effect van grenscontroles hebben, rekening houdend met de wetgeving en de feitelijke uitvoering. Het vereiste kader moet zodanig nauwkeurig en gedetailleerd zijn dat ook de noodzaak van de controles en de concreet toegestane controlemaatregelen aan controles kunnen worden onderworpen.

In Duitsland is het kader voor binnengrenscontroles vastgelegd in een decreet.¹² Het decreet, dat nog geen deel uitmaakte van het Duitse regelgevende kader toen het Hof van Justitie zich hier in het voornoemde arrest over uitliet, waarborgt dat de

¹⁰ Paragraaf 23, lid 1, sub 3, van de Bundespolizeigesetz.

¹¹ Hof van Justitie, 21 juni 2017, C-9/16.

¹² Discretionaire besluit van het federale ministerie van Binnenlandse Zaken van 7 maart 2016.

politiecontroles niet systematisch kunnen worden uitgevoerd.¹³ Maatregelen voor de identificatie van personen in het grensgebied zijn volgens het decreet alleen toegestaan als zij onregelmatig plaatsvinden op verschillende tijdstippen, op verschillende plaatsen en op willekeurige basis op basis van voortdurend bijgewerkte situatiekennis en bevindingen van de grenspolitie. Ook moeten de federale politiediensten deze bevindingen ontwikkelen op basis van hun eigen situatiegegevens of die van andere autoriteiten om op basis daarvan tijdelijke en plaatselijk onregelmatige steekproefsgewijze controles uit te voeren.¹⁴ Het decreet bevat geen absolute aantallen of percentage voor de uit te voeren controles.

Het Hof van Justitie heeft zich in 2020 opnieuw uitgelaten over de inkadering van de Duitse politiecontroles, ditmaal met inbegrip van het decreet.¹⁵ Onder voorbehoud van een toetsing van de feitelijke toepassing door de nationale rechter, oordeelt het Hof dat de uitoefening van deze politieke controlebevoegdheden niet hetzelfde effect heeft als grenscontroles om de volgende redenen:

- De controles hebben geen objectief grenstoezicht als doelstelling.
- De controles worden verricht op basis van voortdurend geactualiseerd situationeel bewustzijn en/of de ervaring die de federale politie (grenspolitie) heeft opgebouwd uit haar eigen informatie of die van andere autoriteiten.
- De controles vinden niet uitsluitend plaats bij grensoverschrijding, maar worden ook uitgevoerd met het doel grensoverschrijdende criminaliteit te voorkomen of te beëindigen, gebaseerd op concrete informatie over de situatie, zoals veelgebruikte vervoermiddelen, routes, kenmerkend gedrag en andere relevante informatie uit politiebronnen.
- De controles zijn ontworpen en worden uitgevoerd op een wijze die duidelijk verschilt van de systematische personencontroles aan de buitengrenzen. Het ministerieel decreet stelt expliciet dat de controles niet systematisch mogen zijn en dat ze, gelet op hun intensiteit en frequentie, niet vergelijkbaar mogen zijn met grenscontroles. Ze moeten onregelmatig, op verschillende tijdstippen, op verschillende locaties en willekeurig plaatsvinden, rekening houdend met de omvang van het verkeer. De controles worden onaangekondigd uitgevoerd.

4.3 Frankrijk

In Franse wetgeving zijn kaders opgenomen waarmee de controles aan de binnengrenzen beperkt worden zodat deze niet hetzelfde effect kunnen hebben als systematische grenscontroles.¹⁶ De Franse rechter heeft als eerste vragen gesteld over het juridische kader voor politiecontroles aan de binnengrenzen.¹⁷ Dit heeft geleid tot aanpassingen in de Franse (en overigens ook Nederlandse) regelgeving. In het aangepaste Franse kader staat dat de politiecontroles aan de binnengrenzen:

- maximaal 6 opeenvolgende uren op dezelfde plaats mogen worden uitgevoerd;
- geen systematische controle mogen omvatten van personen die zich op die plaats bevinden of zich daar verplaatsen;
- maximaal tot 20 kilometer landinwaarts mogen worden uitgevoerd;
- mogen worden uitgevoerd in departementen die bij ministerieel besluit zijn aangewezen vanwege de bijzondere migratiedruk die daar wordt uitgeoefend;
- mogen worden uitgevoerd binnen een straal van maximaal 10 kilometer rond havens en luchthavens die als grensdoorlaatposten zijn aangewezen; en
- mogen worden uitgevoerd op parkeerterreinen op autosnelweggedeelten die beginnen binnen 20 kilometer van de grens tot en met het eerste tolhuisje wanneer dit zich buiten de 20 kilometer grens bevindt, alsmede ter plaatse van dit tolhuisje aangrenzende parkeerterreinen.

Het Franse Cour de cassation heeft in een zaak in 2016 uitleg gegeven aan het vereiste van "caractère aléatoire" (willekeurig karakter), zoals neergelegd in artikel 78-2, lid 8,

¹³ Bundesverwaltungsgericht, 12 december 2019, ECLI:DE:BVerwG:2019:131219B6B30.19.0.

¹⁴ Bundesverwaltungsgericht, 12 december 2019, ECLI:DE:BVerwG:2019:131219B6B30.19.0, pt. 2-14.

¹⁵ Hof van Justitie, 4 juni 2020, C-554/19.

¹⁶ artikel 78-2 en 78-2-2 van de CCP en artikel L.812, lid 1 en 2, van de CESEDA.

¹⁷ Hof van Justitie, 22 juni 2010, C-188/10 en C-189/10 Melki c.s.

van de CPP.¹⁸ Een eerdere rechter leidde uit dit vereiste af dat een controle niet alleen niet-systematisch moet zijn, maar dat ook uitsluitend het toeval de keuze van de gecontroleerde personen mocht bepalen. Hierdoor werd feitelijk geëist dat elke vorm van gerichte selectie van personen uitgesloten was. Het Cour de cassation benadrukte echter dat een dergelijk vereiste niet uit de wettelijke bepaling volgt. Een gerichte, in tijd en ruimte begrensde controle, uitgevoerd ter bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, volstaat om het niet-systematische karakter te waarborgen.

In 2020 heeft voorts het Franse Cour d'appel de Douai overwogen dat de enkele omstandigheid dat in het controleverslag geen gegevens zijn opgenomen over het aantal gecontroleerde personen onvoldoende is om te spreken van een systematische controle.¹⁹ Daarnaast maakt het Cour d'appel de Douai onderscheid tussen discriminerende controles enerzijds en doelgerichte controles anderzijds. Een identiteitscontrole is discriminerend wanneer zij wordt uitgevoerd "volgens criteria die zijn gebaseerd op fysieke kenmerken die verband houden met een werkelijke of veronderstelde oorsprong of nationaliteit (...) zonder enige voorafgaande objectieve rechtvaardiging". Daartegenover stelt het Cour d'appel de Douai dat een identiteitscontrole doelgericht en niet-willekeurig mag zijn, "zolang deze niet systematisch of discriminerend is" en "wordt ingegeven door specifieke bestendigheid waardoor het redelijk is om personen vanaf een bepaalde plaats te controleren."

4.4 Conclusie

De nationale regelingen van Duitsland, België en Frankrijk schetsen een minder gedetailleerd kader voor politiecontroles aan de binnengrenzen, dat niet goed vergelijkbaar is met het Nederlandse kader voor MTV-controles. In de nationale regelingen van België, Duitsland en Frankrijk zijn weinig tot geen kwantitatieve preciseringen en beperkingen neergelegd die als randvoorwaarden gelden voor de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit van de politiecontroles in het grensgebied. Frankrijk is de enige van de drie landen die een tijdslimiet heeft opgenomen in de wet, namelijk dat één controle niet langer dan zes uur achtereenvolgend op dezelfde plaats mag plaatsvinden. Dit is waarschijnlijk een reactie op eerdere prejudiciële vragen die door de Franse rechter in 2010 zijn gesteld. Duitsland heeft in 2016 een ministerieel decreet geïntroduceerd dat de wijze van politiecontroles verder inkadert. Dit decreet waarborgt dat de politiecontroles niet systematisch kunnen worden uitgevoerd door de controles alleen toe te staan als zij onregelmatig plaatsvinden op verschillende tijdstippen, op verschillende plaatsen en op willekeurige basis op basis van voortdurend bijgewerkte situatiekennis en bevindingen van de grenspolitie.

Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie moeten de preciseringen en beperkingen in de nationale wet- en regelgeving het kader vormen voor de feitelijke uitoefening van de politiebevoegdheden en moeten deze zodanig gedetailleerd zijn dat wordt gewaarborgd dat de feitelijke uitvoering van deze bevoegdheden niet hetzelfde effect kan hebben als grenscontroles. Hoe meer aanwijzingen voor dit effect bestaan, des te strikter de nadere regels en beperkingen moeten zijn. Het Hof heeft overwogen dat alleen een territoriale beperking (feitelijk zoals België heeft opgenomen) hiervoor onvoldoende is. Echter vrij algemene doelstellingen, zoals opgenomen in de Duitse en Franse wetgeving, zijn door het Hof van Justitie beoordeeld als een afdoende invulling van de norm volgend uit artikel 23 van de Schengengrenscore. Het overzicht van deze jurisprudentie ondersteunt de conclusie dat de door Nederland in 2011 geïntroduceerde normen kunnen worden verruimd zonder dat de sedertdien gegroeide normen uit Europese regelgeving en jurisprudentie worden overschreden. Dit wordt in de volgende paragraaf onderbouwd.

5. Verhouding tot de Schengengrenscore

Zoals in paragraaf 1.2 gesteld gaat de Schengengrenscore (SGC) uit van vrij verkeer van personen in het Schengengebied. Daartoe is het grenstoezicht aan de binnengrenzen afgeschaft. Het uitgangspunt bij de uitoefening van het toezicht ter

¹⁸ Cour de cassation, 25 mei 2016, nr. 15-50.063.

¹⁹ Cour d'appel de Douai, 10 mei 2022, N° RG 22/00777 - N° Portalis DBVT-V-B7G-UIOO.

bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding is dat de wijze waarop het wordt uitgevoerd niet in strijd komt met de SGC. In artikel 23, onder a, van de SGC is geregeld dat de afwezigheid van grenstoezicht aan de binnengrenzen evenwel – ook in grensgebieden – geen afbreuk doet aan de uitoefening van politiebevoegdheden of andere overheidsbevoegdheden door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op hun grondgebied, overeenkomstig het nationale recht, voor zover de uitoefening van die bevoegdheden niet hetzelfde effect heeft als systematische grenscontroles zoals uitgevoerd aan de buitengrenzen van de Unie. Het MTV-kader draagt er zorg voor dat het MTV-toezicht voldoet aan de voorwaarden genoemd in artikel 23 van de SGC. Hieronder wordt eerst ingegaan op de wijzigingen van de SGC en de relevante jurisprudentie. Daarna wordt de verhouding van het besluit met de SGC besproken.

Wijzigingen Schengengrenscode

In 2014 zijn de mogelijkheden in de SGC voor lidstaten om toezicht aan de binnengrenzen uit te voeren verruimd. In dit kader zijn artikelen 23 (controles binnen het grondgebied) en 25 (Algemeen kader voor de tijdelijke herinvoering of verlenging van het grenstoezicht aan de binnengrenzen) van de SGC gewijzigd.²⁰ In artikel 23 is toegevoegd dat de uitoefening van politie- en andere overheidsbevoegdheden ter controle, waar passend, gepaard mag gaan met het gebruik van technologieën voor toezicht en bewaking die doorgaans op het grondgebied worden gebruikt bij bedreigingen van de openbare veiligheid of de openbare orde.

Ook zijn bestrijding van infectieziekten en bescherming van de openbare orde opgenomen als mogelijke doeleinden van binnengrenstoezicht. De doelen zijn tevens gespecificeerd. Waar eerst slechts werd genoemd dat de politieke maatregelen met name bedoeld zijn voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, zijn in het bijzonder daarnaast de doeleinden: het terugdringen van illegale immigratie en de indamming van de verspreiding van een potentieel epidemische infectieziekte toegevoegd aan de lijst. De MTV strekte onder de oude SGC al hoofdzakelijk tot bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding. Dat artikel 23 van de SGC (oud) niet uitdrukkelijk op deze doelstelling zag, betekende niet dat de MTV een met deze bepaling strijdige doelstelling van grenstoezicht nastreefde. Artikel 23 SGC (oud) hanteerde namelijk geen uitputtende lijst van doelstellingen die de MTV mocht nastreven. Deze uitlegging werd bevestigd door het gebruik in die bepaling van de woorden “met name”.²¹

De SGC specificeert in de nieuwe versie ook dat controles niet slechts gepland en uitgevoerd moeten worden op een manier die duidelijk verschilt van stelselmatige persoonscontroles aan de buitengrenzen, maar dat dit ook vereist is wanneer die worden verricht op vervoersknooppunten of aan boord van personenvervoerdiensten zelf en mits zij op een risicobeoordeling zijn gebaseerd.

Verder noemt het huidige art 23 SGC niet meer als voorwaarde dat politiebevoegdheden op basis van controles ter plaatse moeten worden uitgevoerd. Controles moeten nu, teneinde niet eenzelfde effect als grenscontrole te hebben, “aan elk van de voorwaarden” genoemd in artikel 23, sub a, voldoen. Dit in afwijking van de eerdere versies van artikel 23, waarin de voorwaarden onder a niet cumulatief golden. Het Europeesrechtelijke kader dat daarmee door lidstaten dient te worden gehanteerd, is dus aangepast.

Ten slotte is een nieuw artikel 23a toegevoegd over overdracht van personen die in de binnengrensgebieden worden aangetroffen. Deze wijzigingen zijn met name erop gericht om uitvoering van binnengrenstoezicht, anders dan herinvoering van binnengrenscontroles, door lidstaten verder te versterken, inclusief overdracht van illegaal verblijvende migranten die hierbij worden aangetroffen. Versterking van (politie)controles aan de binnengrenzen en de bepalingen hiervoor in de SGC moeten

²⁰ VERORDENING (EU) 2024/1717 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 13 juni 2024 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen.

²¹ Hof van Justitie, 19 juli 2012, C-278/12 PPU, pt. 64,65 en 85.

eraan bijdragen dat lidstaten minder snel de noodzaak voelen om binnengrenscontroles te herinvoeren of het makkelijker maken om deze weer af te schalen.

Jurisprudentie

In het arrest Adil uit 2012 heeft het Hof van Justitie²² naar aanleiding van prejudiciële vragen van de ABRvS²³ overwogen dat de preciseringen en beperkingen die in artikel 4.17a van het Vb 2000 zijn ingevoerd als randvoorwaarden voor de intensiteit, de frequentie en de selectiviteit van de MTV-controles die mogen worden verricht, dusdanig zijn dat wordt voorkomen dat de feitelijke uitoefening van deze in het Nederlandse recht toegekende politiebevoegdheid leidt tot controles die eenzelfde effect hebben als grenscontroles. Ook is in dit arrest benadrukt dat hoe meer aanwijzingen er voor een mogelijk zelfde effect als grenscontroles zijn, hoe strikter de preciseringen en beperkingen rond de uitoefening van de politiebevoegdheid van de lidstaten in een grensgebied moeten zijn en hoe strikter deze moeten worden nageleefd. Dergelijke aanwijzingen kunnen voortvloeien uit de doelstelling die door de in een grensgebied verrichte controles wordt nagestreefd, de territoriale werkingssfeer van deze controles en het bestaan van een verschillende grondslag voor genoemde controles en die welke op de rest van het grondgebied worden verricht. Het in dat verband vereiste kader moet, zo overweegt het Hof, voldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn, zodat zowel de noodzaak van de controles als de concreet toegestane controlemaatregelen zelf ook aan controles kunnen worden onderworpen.

De ABRvS heeft in de uitspraak van 19 september 2012 bevestigd dat een met toepassing van artikel 4.17a van het Vb 2000 uitgevoerde MTV-controle verenigbaar is met de voorwaarden genoemd in de SGC.²⁴ Ook de geïntensiveerde MTV-controles op grond van artikel 4.17b Vb 2000 zijn volgens de ABRvS verenigbaar met de SGC.²⁵ Zo overweegt de ABRvS dat hoewel de verscherping van de MTV-controles in deze bepalingen een verdubbeling is van de controles bedoeld in artikel 4.17a van het Vb 2000, dit niet betekent dat de verscherpte controles niet meer voldoen aan de door het Hof van Justitie in het arrest Adil uiteengezette kenmerken.²⁶ Daarbij is, naar het oordeel van de ABRvS, met name van belang dat de controles altijd moeten worden uitgevoerd op een wijze die duidelijk verschilt van systematische controles van personen aan de buitengrenzen van de Unie.

Beoordeling aanpassing MTV-kader

De SGC stelt dat de uitoefening door de bevoegde autoriteiten van hun bevoegdheden ten aanzien van binnengrenstoezicht met name niet als gelijkwaardig aan de uitoefening van grenscontroles beschouwd wordt wanneer de maatregelen aan alle voorwaarden onder 23, onder a, SGC voldoen.²⁷ Voorts geldt dat niet alleen de kaders, maar ook de feitelijke uitoefening van het binnengrenstoezicht moet voldoen aan de voorwaarden. Het MTV-kader is dus slechts een inkadering van de bevoegdheidsuitoefening van de KMar. De bevoegdheidsuitoefening van de KMar moet *in concreto* ook voldoen aan de voorwaarden genoemd in de SGC en kan dus ook door de rechter worden getoetst.

Deze verduidelijking is relevant omdat het oude Nederlandse MTV-kader en het aangepaste Nederlandse MTV-kader de bevoegdheidsuitoefening van de KMar relatief gedetailleerd inkadert ten opzichte van onze buurlanden.²⁸ Een gedetailleerde kader binnengrenstoezicht heeft als voordeel dat feitelijke binnengrenscontroles en het bijbehorende kader eerder de toets van artikel 23, onder a van de SGC zullen doorstaan dan binnengrenscontroles en een bijbehorend kader dat weinig gedetailleerd is en veel overlaat aan de bevoegde autoriteiten die het toezicht in de praktijk uitoefenen. Ook biedt een gedetailleerd kader het voordeel dat de bevoegde autoriteiten een houvast

²² Hof van Justitie, 19 juli 2012, C-278/12 PPU.

²³ ABRvS, 4 juni 2012, zaak nr. 201204130/1/T1.

²⁴ ABRvS 19 september 2012, 201206080/1/V4, ECLI:NL:RVS:2012:BX7970.

²⁵ ABRvS 24 december 2015, 201508832/1/V3, ECLI:NL:RVS:2015:4064, r.o. 8.3.

²⁶ Hof van Justitie, 19 juli 2012, C-278/12 PPU, ro. 77-87.

²⁷ Zie artikel 23, onder a van de SGC.

²⁸ In paragraaf 2 van de Nota van toelichting is dit uitvoerig besproken.

hebben bij het uitoefenen van hun toezichtsbevoegdheden en hiernaar kunnen verwijzen indien er vragen rijzen over de proportionaliteit en frequentie van het toezicht.

De Nederlandse inkadering zoals deze gold leidt, zoals eerder gesteld, echter tot problemen bij de organisatie van de uitoefening van het toezicht in de praktijk, met name op het gebied van flexibiliteit en effectiviteit. De regering is van oordeel dat er voldoende ruimte bestaat om het MTV-kader te verruimen en het kader tegelijkertijd voldoende gedetailleerd te houden om te voldoen aan de SGC en bijbehorende jurisprudentie. Hieronder wordt kort onderbouwd dat het MTV-kader voldoet aan de voorwaarden van artikel 23, onder a van de SGC.

Ten eerste heeft het kader en de daaruit voortvloeiende controles geen grenstoezicht tot doel. In het besluit is expliciet opgenomen dat de bevoegdheidsuitoefening ziet op de bestrijding van illegaal verblijf na grensoverschrijding.

Ten tweede baseert de KMar de inzet van zijn bevoegdheidsuitoefening op algemene politie-informatie en ervaringsgegevens over grensoverschrijdende criminaliteit en illegale immigratie. In paragraaf 3 van deze toelichting is ingegaan op de informatiestromen waarop de KMar haar toezicht baseert.

Ten derde worden de controles door de KMar in de praktijk gepland en uitgevoerd op een manier die duidelijk verschilt van stelselmatige persoonscontroles aan de buitengrenzen. Het toezicht kan niet worden uitgeoefend op al het vlieg-, scheeps-, weg- of treinverkeer. Het reguliere en het geïntensiveerde MTV-kader stelt duidelijke grenzen in plaats en tijd ten aanzien van de toezichtsmogelijkheden. Zo kan het toezicht bijvoorbeeld slechts op vaarwegen in een gebied tot twintig kilometer van de Nederlandse grens plaatsvinden en kunnen slechts een deel van de passerende voertuigen worden stilgehouden bij de uitoefening van toezicht op wegverkeer.

Ten vierde maakt de KMar bij het uitoefenen van zijn toezichtsbevoegdheden waar nodig gebruik van risicoanalyses. Er wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van risicoanalyses om te beoordelen welke treinen, vliegtuigen en boten gecontroleerd zouden kunnen worden. Hiermee wordt voorkomen dat het verkeer onnodig stil komt te liggen en personen onnodig worden gevraagd om zich te legitimeren. Het kan echter niet totaal worden voorkomen dat passagiers van treinen, schepen en vliegtuigen worden gecontroleerd op hun identiteit. De KMar heeft de mogelijkheid om een deel van de personen of alle personen in een trein of vliegtuig te controleren. Ook voor de controle van autoverkeer en kleine scheepvaart wordt een voorafgaande risicoanalyse gemaakt. Na selectie van een auto of een schip zullen in beginsel alle inzittenden worden gecontroleerd.

6 Gevolgen

Zoals eerder toegelicht, is en blijft uitgangspunt dat de KMar haar operatie inricht op een manier die het reguliere grensverkeer zo min mogelijk hindert. Die opdracht verandert ook met deze verruiming niet. Dit is ook terug te voeren naar het uitgangspunt dat controles in de grensstreek niet het effect van grenscontroles mogen hebben, een uitgangspunt dat volgt uit artikel 23 van de Schengengrenscore. Dat brengt mee dat deze controles weinig tot geen impact op het reguliere grensverkeer in brede zin dienen te hebben. In het concrete geval (van de gecontroleerde persoon of vervoersmiddel) is dat effect er natuurlijk wel: bijvoorbeeld omdat een geselecteerd voertuig moet stilstaan of omdat iemand staande wordt gehouden om een document te controleren. In brede zin is er echter geen fuik waar het gehele grensverkeer door moet met bijvoorbeeld filevorming. De gevolgen voor reizigers en vervoerders zullen tot een minimum worden beperkt.

7 Financiële gevolgen

De inzet van de capaciteit van de KMar valt binnen de huidige financiële kaders. Deze wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 heeft daarom geen financiële gevolgen.

-

8 Advies en consultatie

[Wordt nader ingevuld.]

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 4.17a, eerste lid

In dit artikellid wordt in onderdeel c toegevoegd dat de toezichtsbevoegdheid ook uitgeoefend kan worden in havens in een gebied tot twintig kilometer vanaf de gemeenschappelijke landgrens met België of Duitsland.

In een nieuw onderdeel d wordt toegevoegd dat het voornoemde toezicht ook kan worden uitgeoefend op vaarwegen en in havens in een gebied tot twintig kilometer vanaf de Nederlandse zeegrens.

Artikel 4.17a, tweede lid

In het tweede lid wordt verduidelijkt dat de informatie op basis waarvan het toezicht wordt uitgevoerd algemene politie-informatie of ervaringsgegevens over illegaal verblijf na grensoverschrijding is. Hiermee wordt het artikellid in lijn gebracht met de tekst van artikel 23, onder a, (ii) van de SGC waarin staat dat de uitoefening van de toezichtsbevoegdheden door de nationaal bevoegde autoriteiten moeten zijn gebaseerd op algemene politie-informatie.

Artikel 4.17a, derde lid

In het derde lid wordt het kader voor luchtvaarttoezicht verruimd. De absolute aantallen worden aangepast naar een percentage. De voorwaarde dat bij het toezicht slechts een deel van de passagiers wordt gecontroleerd, komt te vervallen.

Artikel 4.17a, vierde lid

In dit artikellid wordt een uitzondering opgenomen voor vliegroutes met minder dan 4 vluchten per maand. Hiermee wordt gegarandeerd dat ook op minder bevlogen vliegroutes toezicht kan worden uitgeoefend.

Artikel 4.17a, vijfde lid

In het vijfde lid (voorheen het vierde lid) wordt het kader voor toezicht op spoorwegen verruimd. De absolute aantallen worden aangepast naar een percentage. De voorwaarde dat bij het toezicht slechts een deel van de passagiers wordt gecontroleerd, komt te vervallen.

Artikel 4.17a, zesde lid

In dit artikellid wordt – in lijn met het vierde lid – een uitzondering opgenomen voor spoorwegtrajecten met minder dan 4 treinen per maand. Hiermee wordt gegarandeerd dat ook op minder bereisde spoorwegtrajecten toezicht kan worden uitgeoefend.

Artikel 4.17a, zevende lid

In het zevende lid (voorheen het vijfde lid) wordt bepaald dat de duur van het toezicht op eenzelfde weg, vaarweg of in een haven maximaal 120 uur per maand kan worden uitgevoerd. Hiermee wordt verduidelijkt dat het toezicht ook in havens plaats kan vinden. Ook wordt hiermee de maximale duur van het toezicht verhoogd van 90 uur naar 120 uur.

Het vereiste dat het toezicht ten hoogste 6 uur per dag wordt uitgevoerd, komt te vervallen.

Artikel 4.17a, achtste lid

In dit artikellid wordt een verruiming van het kader in de voorgaande artikelen opgenomen. Onze Minister kan dit besluit nemen op voorspraak van de Commandant Koninklijke Marechaussee. Bij ministeriële regeling kunnen hierover nadere regels worden gesteld.

De verruiming van het kader op basis van dit artikellid doet niet af aan de maximumgrens van het toezichtskader op vluchten uit het derde lid. Er kan dus niet op meer dan 25% van het aantal unieke vliegroutes een controle worden uitgevoerd als het kader op basis van het achtste lid wordt verruimd.

Ook is in dit artikellid een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling nadere regels te kunnen stellen.

Onderdeel B

Artikel 4.17b, derde lid

In het derde lid wordt het kader voor luchtvaarttoezicht verruimd. De absolute aantallen worden aangepast naar een percentage, het dubbele percentage van het percentage in het reguliere kader in 4.17a, derde lid. De voorwaarde dat bij het toezicht slechts een deel van de passagiers wordt gecontroleerd, komt te vervallen.

Artikel 4.17b, vierde lid

In het vierde lid wordt het kader voor toezicht op spoorwegen verruimd. De absolute aantallen worden aangepast naar een percentage, het dubbele percentage van het percentage in artikel 4.17a, vijfde lid. De voorwaarde dat bij het toezicht slechts een deel van de passagiers wordt gecontroleerd, komt te vervallen.

Artikel 4.17b, vijfde lid

De duur van het toezicht in het geïntensiveerde kader wordt in lijn met het reguliere kader aangepast naar 240 uur per maand.

Het vereiste dat het toezicht ten hoogste 12 uur per dag wordt uitgevoerd, komt te vervallen.

ARTIKEL II

Het besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

De Minister van Asiel en Migratie,