

Illegale immigratie deel 1: boetes voor wegvervoerders vanwege 'mensensmokkel'

sva.nl/weg-en-wagen/illegale-immigratie-deel-1-boetes-voor-wegvervoerders-vanwege-mensensmokkel



mr. Carlijn ten Bruggencate

Advocaat bij Cox Ten Bruggencate Advocaten

1. Inleiding

Een jaar geleden ontruimde de Franse politie 'the jungle van Calais'. In dat provisorische kamp woonden toen naar schatting zo'n 10.000 vluchtelingen in barre omstandigheden.

De immigranten zijn vooral jonge mannen afkomstig uit verschillende oorlogsgebieden, zonder uitzondering op zoek naar een mogelijkheid om via de Kanaaltunnel het beloofde land Engeland binnen te komen. Hun pogingen daartoe hebben - ook financieel - flinke impact op wegvervoerders en chauffeurs, bij wie de vluchtelingen proberen aan boord te klimmen.

2. Problemen voor vervoerders en chauffeurs

Het probleem is sinds de ontruiming namelijk niet kleiner geworden, zo leren publieke bronnen en een rondje bellen langs vervoerders. In de zomer van 2017 besloot een groot Nederlands transportbedrijf zelfs om de ritten naar Engeland hierom helemaal te staken.¹ Aanscherping van de beveiligde zone bij de Kanaaltunnel heeft ervoor gezorgd dat 'inklimmers' zich meer verspreiden. Zij proberen steeds verder voor Calais al aan boord te komen van vrachtwagens die op weg zijn naar de tunnel. Bovendien worden ook in en voor andere havens, waaronder Nederlandse, pogingen ondernomen om aan boord te klimmen van een wagen die op de boot gaat naar Engeland.

Dat leidt voor chauffeurs in de eerste plaats tot gevaarlijke situaties. Er zijn talloze meldingen van blokkades van de A16 richting Calais, waarbij boomstammen of afval op de weg worden gegooid en in brand gestoken om vrachtwagens te dwingen tot stoppen. Na het stoppen klimmen verstekelingen aan boord van de wagens, waarbij de chauffeur soms wordt bedreigd met messen, stokken of stenen om de laadruimte te openen. Deze zomer overleed een Poolse chauffeur toen hij zo'n blokkade niet opmerkte en op een stilstaande vrachtwagen voor hem botste. Ook op parkeerplaatsen in Frankrijk en België doen zich voor chauffeurs soms gevaarlijke situaties voor.

Daarnaast heeft het inklimmen financiële consequenties. De Engelse *UK Border Agency*

van de *Home Office* legt boetes op aan partijen die illegale immigranten het Verenigd Koninkrijk binnenbrengen. Deze boetes worden ook opgelegd aan chauffeurs en hun werkgevers wanneer er immigranten in hun wagens worden aangetroffen. In de derde plaats leidt de aanwezigheid van verstekelingen regelmatig tot een vordering tot vergoeding van ladingschade door ontvangers of afzenders. De verstekelingen zitten urenlang in de oplegger, en doen in die tijd hun behoeften op of tussen de lading. Ontvangers weigeren de lading daarop soms en vorderen hun schade van de vervoerder die naar Engeland reed. Hieronder bespreek ik het Engelse boetebeleid en de verweermogelijkheden daartegen. In de volgende Weg en Wagen bespreek ik aansprakelijkheid van vervoerders voor ladingschade.

3. Boetes en bijbehorende beleidsregels

Op grond van de Engelse *Immigration and Asylum Act 1999* mag een boete worden opgelegd aan een partij die verantwoordelijk is voor (het binnenbrengen van) een "*clandestine entrant*" oftewel een illegale immigrant. De wet definieert wie zo'n 'verantwoordelijke partij' is. In geval van ongebeleide opleggers zijn dat de eigenaar, huurder of gebruiker ervan. Bij aan trucks gekoppelde opleggers zijn het de eigenaar, huurder of chauffeur van de combinatie. De boete bedraagt GBP 2.000 per verstekeling, een bedrag dat de vracht al overtreft als er één verstekeling wordt aangetroffen, laat staan meerdere. Betaalt een vervoerder die boete niet, dan riskeert hij dat een voertuig van zijn bedrijf in beslag wordt genomen.

De wet bepaalt met zoveel woorden dat het voor het opleggen van de boete niet relevant is of de zogenoemde 'verantwoordelijke partij', wist of vermoedde dat er verstekelingen aan boord waren van zijn voertuig. Tegen de boete, of de omvang ervan, zijn slechts twee in de wet opgesomde verweeren mogelijk. Het eerste mogelijke verweer is het bewijs dat de verantwoordelijke partij handelde onder dwang of bedreiging ("*duress*"). De vervoerder moet in dat geval aantonen dat hij dermate werd bedreigd door de *clandestine entrant* dat hij geen keuze had dan die persoon of personen mee te nemen en er zijn mond over te houden. Het tweede toegestane verweer is dat de beboete partij bewijst dat aan drie cumulatieve voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moet vast komen te staan dat hij niet wist dat er een verstekeling was verborgen in zijn wagen, en ook geen reden had om dat te vermoeden. Daarnaast moet hij aantonen dat hij een effectief systeem heeft om het aan boord gaan van illegale immigranten te voorkomen, en tot slot moet hij bewijzen dat dat systeem op het relevante moment functioneerde. De wet verplicht de *Home Office* om een *Code of Practice* te publiceren waarin 'aspecten worden genoemd die in acht worden genomen bij het opleggen en bepalen van de omvang van de boete'. Die is er inderdaad gekomen. De *Home Office* heeft een '*Operating Code*' gepubliceerd waarin staat welke concrete preventieve maatregelen een vervoerder en chauffeur moeten nemen. Daarmee beantwoordt deze *Operating Code* de vraag of het systeem van een vervoerder effectief is in het voorkomen van inklimmers, het tweede vereiste van het drietrapsverweer tegen een boete. Verder is er een '*Level of Penalty Code*', die geldt als een richtlijn voor het bepalen van de hoogte van de boete.

Procedures waarin vervoerders bezwaar aantekenen tegen boetes komen in de praktijk doorgaans neer op een controle door de rechter op naleving van de *Operating Code*. En die blijkt voor de praktijk niet altijd even werkbaar te zijn... De *Operating Code* onderscheidt drie fases waarin een vervoerder 'effectieve maatregelen' moet nemen tegen het inklimmen. De eerste fase betreft maatregelen voor en rond belading, de tweede fase maatregelen voorafgaand aan het boarden van een ferry of trein, en de derde fase betreft algemene beginselen. De eerste fase omvat een aantal maatregelen die logisch genoeg zijn.

Zo moet de eigenaar, huurder of chauffeur van een voertuig dat naar Engeland gaat onder meer controleren of de oplegger substantiële scheuren of kepen heeft, en die in het bevestigende geval laten repareren zodat die geen toegang verschaffen tot de laadruimte. Ook moet hij controleren dat er zich tijdens belading geen personen toegang verschaffen tot de combinatie, en dat het wordt afgesloten of verzegeld of op een andere manier wordt beveiligd tegen inklimmen. Het voertuig moet worden afgesloten met een kwalitatief goed slot, de zeiltouwen moeten onbeschadigd zijn en door alle ogen worden gehaald en moet strak worden aangetrokken. *Fair enough*, zou je zeggen.

Voor het geval de chauffeur echter niet bij belading aanwezig mag zijn, moet hij ervoor zorgen dat die controles 'door een achtenswaardige persoon worden uitgevoerd'. Bovendien moet hij een schriftelijke verklaring ontvangen (en desgevraagd aan de *Home Office* laten zien) van die achtenswaardige persoon dat die de controles juist heeft uitgevoerd en dat er geen onbevoegde personen schuil gaan in het voertuig. Hier verlaat de theorie de praktijk. Standaard documenten voor dit soort verklaringen zijn er niet. Stel, een Nederlandse chauffeur komt aan bij een laadadres ergens in Europa waar hij niet bij belading aanwezig mag zijn. Dat laadadres is niet de afzender, maar een door de afzender ingeschakelde logistieke partij. Gaat die logistieke partij zijn vingers branden aan zo'n verklaring? Gaat hij de tijd nemen om zo'n verklaring te typen voor de chauffeur van een vervoerder waar hij geen contractuele relatie mee heeft en die hem er niet voor betaalt? Het antwoord laat zich raden. Wat des te meer wringt, is dat het inklimmen meestal niet gebeurt op het laadadres. De verstekelingen gaan immers in vrijwel alle gevallen pas langs de route naar een haven of naar de Kanaaltunnel aan boord. Desondanks wordt een boete opgelegd als een chauffeur niet bij belading heeft mogen zijn en deze schriftelijke verklaring van de aflader ontbreekt. Bewijs van causaal verband tussen het niet naleven van die maatregel uit de *Operating Code* en het inklimmen, is voor de boete niet vereist.

Een andere eigenaardigheid in de *Operating Code* is dat het een chauffeur die een beladen trailer overneemt van een collega verplicht om (de binnenkant van) de laadruimte te inspecteren op inklimmers. Ook wanneer een verzegelde container op een voertuig wordt geladen moet de chauffeur controleren dat er geen onbevoegde personen inzitten. Daarvoor moet hij eventueel aanwezige verzegeling verbreken en een nieuw, eigen zegel aanbrengen. Dat betekent dat de vervoerder niet kan aantonen dat er onderweg niets is gebeurd met de goederen, en evenmin dat er geen verboden

middelen in de wagens zijn gestopt. Deze verplichting betekent effectief dat een vervoerder het ene probleem zou verruilen voor (een flinke kans op) het andere, namelijk dat een ontvanger de lading weigert wegens verbreking van de verzegeling.

De tweede fase van de *Operating Code* verplicht een vervoerder of chauffeur om meteen voorafgaand aan het aan boord gaan van de trein of boot zijn voertuig te controleren op de aanwezigheid van onbevoegden. Dat sluit de deuren, sloten, zegel en zegelnummer, zeiltouwen, gereedschapskist, airshields en onderkant van de wagen in. De derde fase van de *Code* verplicht een vervoerder om bij elke stop deze controles uit te voeren en te documenteren in een checklijst, en die op verzoek te laten zien aan de *UK Border Agency*. Indien mogelijk moet dit rapport worden goedgekeurd door een derde, schrijft de *Code* ook nog voor. In het enkele geval waarin op een wagen (bijvoorbeeld vanwege de kostbare aard van de lading) twee chauffeurs worden ingezet, moeten zij de controles dus samen uitvoeren en documenteren. De laatste aanwijzing uit de *Code* zal vervoerders het gevoel geven dat het probleem van de verstekelingen in hun schoenen wordt geschoven. Het verbiedt chauffeurs die vermoeden dat er een illegale vreemdeling in, op of onder hun wagen zit namelijk om de trein of boot op te rijden. Het verbiedt die chauffeur echter tegelijkertijd om een Engels immigratie controle punt buiten het VK binnen te rijden. Met andere woorden; als een chauffeur vermoedt dat een verstekeling zijn wagen is ingeklommen, dan mag hij niet het checkpoint bij Calais of een andere haven binnenrijden. Hij moet dan, volgens de *Code*, de Franse (of andere lokale) politie bellen. Zeker rond Calais is bekend dat de politie haar handen vol heeft aan de problematiek en zelfs in urgente gevallen van bedreiging niet altijd kan komen, laat staan meteen. Dat de Franse politie zo'n melding niet, althans zeker niet binnen een acceptabele tijd zal oppakken, is een *fait accompli*. Soms zal een boete dus alleen te vermijden zijn door het accepteren van een enorme vertraging, soms in het geheel niet. Uit de *Level of Penalty Code* blijkt dat de mate waarin de wagens zijn beveiligd tegen binnenklimmen, de kwaliteit van de wagens en beveiligingsonderdelen en de mate waarin een vervoerder ervoor heeft gezorgd dat er een effectief systeem is tegen binnendringen, meespelen bij het bepalen van de hoogte van de boete. Er zijn echter meer overwegingen die daarbij een rol spelen, zoals de hoeveelheid eerdere boetes die een partij opgelegd heeft gekregen.

De *Operating Code* is dus behoorlijk bureaucratisch en helaas blijkt hij door rechters bij wie boetes worden aangevochten, strikt te worden uitgelegd. Een typisch geval betrof het vervoer van post van DHL van Frankfurt naar Royal Mail in Langley, Engeland door het Nederlandse bedrijf Bolle Transport BV.² Bolle's chauffeur haalde de zending op op de luchthaven van Frankfurt en reed de oplegger via Calais naar Engeland, waar hij hem op een parkeerplaats zo'n dertig minuten voor het afleveradres overdroeg aan een Engelse vervoerder. Die leverde hem af op de eindbestemming, waar het zegel in zijn aanwezigheid werd gecontroleerd en onaangetast bleek. Desondanks stapten na opening van de deuren en lossing van het grootste deel van de lading, vier illegale immigranten uit de wagen, die tegen het kopschot aan hadden gezeten. Bolle kreeg een boete opgelegd voor de aanwezigheid van deze vier *clandestine entrants*, die door de rechter werd gematigd tot een totaalbedrag van GBP 6.000. Het bedrijf vocht dit in twee

instanties aan. Vanwege het intacte zegel werd vermoed dat de verstekelingen op de luchthaven van Frankfurt, tijdens belading door DHL personeel, aan boord waren geklommen. Vast stond dat de chauffeur van Bolle daar niet bij aanwezig had mogen zijn. Vast stond verder dat de chauffeur van Bolle onderweg de geëigende maatregelen had genomen om inklimmen tegen te gaan, die door de *Border Agency* en de rechters als effectief werden bestempeld. Desondanks ging de boete niet van tafel. De rechters vielen over het gegeven dat de chauffeur van Bolle – die niet zelf aanwezig was geweest bij belading - geen garanties had gevraagd van DHL dat die tijdens belading maatregelen had genomen tegen inklimmen en dat er geen onbevoegde personen aanwezig waren in de trailer.

“It would have been perfectly possible, as the Operating Code expressly envisages, for [Bolle] to have insisted that DHL itself should warrant that it had carried out proper checks at such time of final loading,” aldus het Hof. Dat schuurt om twee redenen.

In de eerste plaats komt de voor de hand liggende vraag op of DHL - als zij gedwongen zou worden om een verklaring af te geven - niet standaard zou verklaren dat er geen inklimmers in de wagen zijn, omdat zij dat oprecht gelooft. Als DHL de inklimmers zou hebben gezien, zou ze die immers uit de wagen hebben gehaald of laten halen, al was het maar ter bescherming van haar goederen. Met andere woorden; de kans lijkt heel aanzienlijk dat de zaak feitelijk niet anders zou zijn verlopen, als DHL een verklaring had moeten afgeven. Bolle had in dat geval echter geen boete hoeven te betalen, waar zij dat nu wel moest. Dat smaakt naar zinloos formalisme. In de tweede plaats speelt het praktische probleem van het verkrijgen van zo'n garantie van een afzender of afluadadres. Bolle wierp onder meer op dat zij geen contractuele relatie had met DHL, omdat zij was ingeschakeld als ondervoerder door Visbeen. Daar bracht het Hof tegenin dat Visbeen de garantie eveneens had kunnen vragen aan DHL en hem aan Bolle had kunnen meegeven. Er werd een expert in het wegvervoer gehoord aan wie werd gevraagd wat er zou gebeuren als een vervoerder de in de *Operation Code* gesuggereerde garantie zou vragen aan een afzender of afluadadres. Diens antwoorden logen er niet om. Hij gaf onomwonden aan dat afladers dat soort certificaten niet hebben en nooit gebruiken, dat zij op de plaats van hun naam en adres onzin antwoorden zouden invullen en dat vervoerders die de afgifte van dit soort certificaten eisen simpelweg geen opdrachten meer zouden krijgen. Verrassend genoeg deed het Hof dit af als 'onbewezen speculatie'. Het Hof verwijst naar de *Operation Code* die voorziet in de mogelijkheid van een schriftelijke garantie, en stelt vervolgens dat Bolle niet heeft bewezen dat DHL de bedoelde garantie desgevraagd niet zou hebben afgegeven. En dan komt de klap op de vuurpijl, die de kern raakt waar vervoerders en hun belangenorganisaties al tijden op wijzen. Het Hof besluit:

If carriers, who are involved in the transportation of trailers to the United Kingdom, choose for their own commercial reasons not to insist on obtaining due confirmation from consignors that proper checks have been carried out at the time of loading by reputable persons to

ensure that there has been no unauthorised entry, then it seems to me entirely appropriate that carriers should bear the risk of incurring the relevant penalty and factor in the cost of doing so into their rates.

Oftewel: wij hebben vervoerders allerhande verplichtingen opgelegd waarvan wij vinden dat die in theorie zouden kunnen voorkomen dat illegale vreemdelingen zich toegang verschaffen tot Engeland, en als zij die verplichtingen om praktische of commerciële redenen niet naleven moeten ze er maar voor betalen (of: doorberekenen in hun tarieven). Een veel gehoorde klacht van wegvervoerders is dat het – schrijnende – probleem van de verstekelingen financieel op hun bordje wordt gelegd, en als je deze uitspraak leest kun je ze daarin geen ongelijk geven.