

Vergaderjaar 2018–2019

**32 317**

**JBZ-Raad**

**Nr. 554**

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN  
VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2019

Hierbij bieden wij u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Geannoteerde agenda aan van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 6 en 7 juni 2019 te Luxemburg.

Als bijlage bij de Geannoteerde agenda treft u een geactualiseerd voortgangsoverzicht aan van de JBZ-dossiers voor het tweede kwartaal van 2019<sup>1</sup>.

Daarnaast informeren de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming u graag conform de gemaakte informatieafspraken over de stand van zaken van verschillende dossiers (bijgevoegd). Ten tweede wordt ingegaan op uw verzoek van 11 april jl. om een reactie op het activiteitenverslag van COSI. Tot slot wordt een gedane toezegging tijdens het AO JBZ-Raad op 5 december 2018 gestand gedaan om u te informeren over de rol van de Raad van Europa bij het in stand houden van instellingen die een rol hebben bij het behouden en versterken van rechtsstatelijkheid (Kamerstuk 32 317, nr. 536).

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming  
S. Dekker

<sup>1</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

**I. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap**

**Raad wetgevende besprekingen**

***1. Verordening betreffende het recht dat van toepassing is op de derdenwerking van de cessie van vorderingen***

= Voortgangsverslag

Tijdens de JBZ-Raad van juni zal het Voorzitterschap rapporteren over de voortgang van de bespreking van dit voorstel. Het gaat om het volgende: een cessie is de overdracht van vorderingen. Als bijvoorbeeld een leverancier (de «cedent») de vorderingen op zijn klanten overdraagt aan een factormaatschappij (de «cessionaris») die de vorderingen bij de klant (de schuldenaar) gaat innen, bestaat er een rechtsverhouding met drie partijen (de leverancier, de klant en de factormaatschappij).

Als de leverancier, zijn klanten en de factormaatschappij in verschillende lidstaten gevestigd zijn, is het de vraag naar welk recht de goederenrechtelijke aspecten van de cessie beoordeeld moeten worden. Bij goederenrechtelijke aspecten gaat het bijvoorbeeld om de vraag of de overdracht van de vorderingen geldig is en tot wiens vermogen een vordering behoort. Dit is van belang voor schuldeisers van de leverancier en schuldeisers van de factormaatschappij. Het voorstel regelt dat het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent (in het voorbeeld de leverancier) toepasselijk is op de goederenrechtelijke aspecten van grensoverschrijdende cessie. Er is een uitzondering voor bankrekeningen (dat is feitelijk een vordering van een rekeninghouder op de bank). Als het tegoed op een bankrekening wordt overgedragen is het recht dat de overgedragen vordering beheerst van toepassing op de goederenrechtelijke aspecten, in plaats van het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent. Ook voor securitisaties is een uitzondering gemaakt. Bij securitisaties worden grote aantallen vorderingen (vaak hypotheekvorderingen) overgedragen door banken aan speciaal daarvoor opgerichte bedrijven. Het worden daardoor verhandelbare effecten («securities»). Het doel van securitisaties is onder andere het opschonen van de balans van de bank. Als de vorderingen verkocht zijn, staan ze namelijk niet langer op de balans. Bij dergelijke transacties is voor partijen een beperkte rechtskeuze ingebouwd. Dat wil zeggen dat de cedent en de cessionaris kunnen kiezen om in plaats van het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent, het recht toe te passen dat de overgedragen vordering beheerst.

In Nederland geldt op dit moment echter een ander aanknopingspunt voor de vraag of een cessie geldig is en tot wiens vermogen de vordering behoort, namelijk het toepasselijk recht op de overeenkomst van cessie. Daar komt bij dat de contractuele aspecten van cessie worden geregeld in een al bestaande verordening, de zogenoemde Rome I-verordening. Op grond van artikel 14 van de Rome I-verordening beheerst het toepasselijk recht op de overeenkomst van cessie eveneens de contractuele aspecten van de cessie tussen cedent en cessionaris. Voor de relatie met de debiteur van de vordering is daarnaast het recht dat de overgedragen vordering beheerst toepasselijk.

Dit voorstel voegt dus een derde aanknopingspunt toe (het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent) aan de twee bestaande aanknopingspunten waar partijen al rekening mee houden op grond van de Rome I-verordening. Het kabinet vindt dat dit rechtsonzekerheid

meebrengt en daarmee hogere kosten. Hoewel het kabinet het belang ziet van harmonisatie van de regel, is het om de zojuist genoemde reden niet tevreden met het voorstel. Het kabinet geeft er de voorkeur aan om het toepasselijk recht op de overeenkomst van cessie of het recht dat de overgedragen vordering beheerst van toepassing te verklaren op de goederenrechtelijke aspecten van cessie. Daarmee moeten partijen nu al rekening houden zodat het geen verhoging van kosten meebrengt.

In de Raad zijn er een paar lidstaten die het op dit punt eens zijn met Nederland, maar er zijn ook lidstaten die de keuze van de Commissie voor het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent steunen. Er is ook nog een aantal lidstaten dat nog geen definitieve positie heeft ingenomen.

Inmiddels wordt er al bijna een jaar onderhandeld in de Raad over dit voorstel, met weinig vooruitgang. Het krachtenveld is nog in ontwikkeling. Dit is de tweede JBZ-Raad na de Raad van december 2018 waar de voorzitter rapporteert over de voortgang op dit dossier. Onder andere vanwege de hierboven genoemde punten waar onenigheid of onduidelijkheid over bestaat, is het de verwachting dat in ieder geval gedurende 2019 en wellicht ook gedurende 2020 nog zal worden onderhandeld in de Raad.

## **2. Digitalisering van de justitiële samenwerking**

### **a) Verordening tot wijziging van verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en kennisgeving van stukken**

### **b) Verordening tot wijziging van de Verordening (EG) Nr. 1206/2001 wat betreft bewijsverkrijging**

= Beleidsdebat

Het beleidsdebat gaat over een voorstel tot wijziging (modernisering) van een al bestaande verordening op het gebied van de bewijsverkrijging in civiele procedures met grensoverschrijdende aspecten en een verordening om de betekening en kennisgeving van stukken verder te verbeteren en te vereenvoudigen. In het discussiedocument<sup>2</sup> vraagt het voorzitterschap de Raad een uitspraak over de volgende vragen:

1. Dient de digitalisering te gebeuren op basis van een gedecentraliseerd IT-systeem?
2. Moet het gebruik van een dergelijk systeem verplicht zijn, gekoppeld aan een langere transitieperiode en dient er een nadere kostenanalyse gemaakt te worden?
3. Dient e-Codex gebruikt te worden als software voor een gedecentraliseerd systeem?

Sinds 1 januari 2004 geldt tussen de lidstaten van de EU de EG-Bewijsverordening. Doel van deze verordening is om de verkrijging van bewijs dat nodig is in een civiele procedure, maar dat zich in een andere lidstaat bevindt, te vergemakkelijken. Het voorstel voor aanpassing van de Bewijsverordening heeft de Europese Commissie op 31 mei 2018 uitgebracht. Een BNC fiche over dit voorstel is op 25 juli 2018 aan uw Kamer aangeboden.<sup>3</sup>

Sinds 13 november 2008 geldt tussen de lidstaten van de EU de EG-Betekenningsverordening. Deze verordening is een herziening van de eerdere verordening uit 2000. Doel van deze verordening is om de betekening en kennisgeving van stukken verder te verbeteren en te

<sup>2</sup> 9460/19

<sup>3</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2638

vereenvoudigingen. Op 31 mei 2018 heeft de Europese Commissie een voorstel uitgebracht voor een aanpassing van de EG-Betekenningsverordening. Een BNC fiche over dit voorstel is op 10 juli 2018 naar uw Kamer gestuurd.<sup>4</sup>

De wijzigingen van de verordening inzake de betekening van gerechtelijke en buitengerechtelijke documenten alsmede de verordening op het gebied van bewijsverkrijging zijn erop gericht beide verordeningen aan te passen aan c.q. gereed te maken voor het digitale tijdperk.

Nederland heeft tijdens de onderhandelingen het standpunt ingenomen dat het digitaliseren van beide Verordeningen ondersteund wordt. Verder heeft Nederland als standpunt ingenomen dat onder voorbehoud van een goede kostenanalyse vooralsnog de voorkeur uitgaat naar een decentraal ingericht systeem waarbij de voorkeur uit gaat naar het al bestaande e-CODEX systeem. E-CODEX (e-Justice Communication via Online Data Exchange) richt zich op het verbeteren van het grensoverschrijdende digitaal rechtsverkeer. Daarnaast heeft Nederland het standpunt ingenomen dat de lidstaten voldoende tijd en flexibiliteit moeten krijgen hun nationale systemen in te richten en gereed te maken voor de digitalisering. Mede gezien de thans nog bestaande grote verschillen in nationale systemen is Nederland in de onderhandelingen gekant tegen een verplichting.

Ten aanzien van de meeste wijzigingsvoorstellen is een akkoord binnen handbereik. Een meerderheid van de lidstaten is voorstander van digitalisering. Verder hebben de meeste lidstaten een voorkeur voor een decentraal systeem waarbij velen zich uitspreken voor het gebruik van e-CODEX. Met betrekking tot de invoering van een verplichting is de verhouding voor- en tegenstanders in evenwicht. Het Europees parlement heeft op beide voorstellen zijn standpunt bepaald. Binnen het Europees parlement is een meerderheid voorstander van verplichting. Voor het merendeel van de lidstaten in de Raad (zowel onder de voor- als de tegenstanders van een verplichting) is een lange overgangstermijn echter bespreekbaar. Dit zou ook voor Nederland een acceptabel compromis kunnen zijn. Het inkomende Finse voorzitterschap streeft ernaar om een algemene oriëntatie te bereiken zodat de triloog met het Europees parlement gestart kan worden.

### **3. Diversen**

= Informatie van het voorzitterschap over actuele wetgevende voorstellen

Nederland zal de presentatie door het voorzitterschap aanhoren.

### **Raad niet-wetgevende besprekingen**

### **4. De toekomst van het materieel strafrecht van de EU**

= Beleidsdebat

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn verschillende materieel strafrechtelijke richtlijnen tot stand gebracht. In veel gevallen vervingen deze richtlijnen bestaande kaderbesluiten en brachten zij die bij de tijd. Het voorzitterschap heeft verkend of er bij Lidstaten behoefte bestaat om hiermee voort te gaan en of er behoefte bestaat aan nieuwe instrumenten op het terrein van het materiële strafrecht.

---

<sup>4</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2639

Het voorzitterschap concludeert<sup>5</sup> dat de EU-wetgever behoedzaam moet voortgaan met zijn bevoegdheid om minimumregels betreffende strafbaarstellingen vast te stellen. Daarbij moet de EU-wetgever zich rekenschap geven van het ultima ratio-beginsel en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De nadruk zou moeten liggen op het verzekeren van de effectiviteit en kwaliteit van de implementatie van de bestaande EU-wetgeving. Lidstaten moeten voldoende tijd krijgen om richtlijnen te implementeren. Op dit moment lijkt er bij Lidstaten geen behoefte te bestaan aan verdere omzetting van kaderbesluiten in richtlijnen of tot het formuleren van gezamenlijke definities voor bepaalde noties, zoals *serious crime* en *minor cases*. Bij een beperkt aantal Lidstaten bestond de behoefte om nader onderzoek te doen naar de wenselijkheid van geharmoniseerde strafbepalingen op specifieke terreinen. Daar waar het gaat om terreinen die ook al onderwerp zijn van andere internationale instrumenten, zoals verdragen van de Raad van Europa, zal ook de meerwaarde ten opzichte van die andere instrumenten onderzocht moeten worden. Nederland heeft op dit moment geen signalen uit de praktijk dat er behoefte bestaat aan nieuwe EU-wetgeving. Als uit onderzoek blijkt dat een wijziging van bestaande instrumenten nodig is, dan staat Nederland daar voor open. Voor Nederland is belangrijk dat bij het overwegen van nieuwe wetgeving de belangen van burgers en de behoeften in de rechtspraak voorop staan.

### **5. De te volgen koers op het gebied van wederzijdse erkenning in strafzaken**

= Beleidsdebat

Het voorzitterschap beoogt een gedachtewisseling over wederzijdse erkenning in de strafrechtelijke samenwerking op basis van een voorzitterschapsdocument<sup>6</sup>. In het eigen document identificeert het voorzitterschap vier punten voor bespreking:

- Uitdagingen ten aanzien van de toepassing van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over de criteria ten aanzien van gevangenisomstandigheden in overleveringsprocedures;
- Opleiding en richtsnoeren ten aanzien van instrumenten op het terrein van wederzijdse erkenning.
- Identificatie van mogelijke gaten in de toepassing van de betreffende instrumenten en mogelijke oplossingen;

Versterking van het institutionele kader ten behoeve van een goede werking van de strafrechtelijke samenwerking.

Nederland is voorstander van een goede toepassing van de instrumenten voor strafrechtelijke samenwerking. Nederland steunt daarom de gedachten die in het document zijn opgenomen over ondersteuning van de samenwerking in strafzaken.

Nederland heeft er in de discussie op Raadswerkgroepniveau op gewezen dat niet de suggestie moet worden gewekt dat de Raad met richtsnoeren een dwingende uitleg aan de rechtspraak van het Hof van Justitie zou kunnen geven. Het zou specifiek gaan om de elementen die de nationale rechter zou dienen te betrekken bij beoordeling of slechte detentieomstandigheden in de weg staan aan overlevering van een persoon. Dat zou in strijd zijn met de scheiding der machten. Dit laat onverlet dat het delen van *best practices* ontwikkeld in de praktijk, zou kunnen helpen. Verder vindt Nederland in algemene zin dat nieuwe instrumenten op het terrein

<sup>5</sup> Zie document 9318/2019

<sup>6</sup> 9317/2019

van strafrechtelijke samenwerking (zoals inzake de overdracht van strafvervolging) alleen kunnen worden overwogen na grondig onderzoek voor wat betreft de daadwerkelijke behoefte daaraan.

## **6. Raadsconclusies over de synergiën tussen Eurojust en door de Raad opgezette netwerken op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken**

= Aanname

Eurojust, het Europees justitieel netwerk, het netwerk van Joint Investigation Team experts, het Genocidenetwerk en het European Judicial Cybercrime Network hebben een gezamenlijk paper uitgebracht over het versterken van de onderlinge synergie<sup>7</sup>. Het Voorzitterschap heeft naar aanleiding daarvan ontwerp Raadsconclusies opgesteld ter ondersteuning van de ideeën in het paper. Nederland steunt deze Raadsconclusies, net als alle andere lidstaten.

## **7. Verordening Europees Openbaar Ministerie (EOM): implementatie**

= Informatie van de Commissie over de stand van zaken

Naar verwachting zal de Europese Commissie onder dit agendapunt de laatste stand van zaken met betrekking tot de voorbereidingen van de feitelijke start van het EOM toelichten. In de Tweede Voortgangsrapportage EOM van 4 april jl. bent u over de stand van zaken geïnformeerd<sup>8</sup>. Op basis van de shortlist van drie kandidaten voor de positie van Europees hoofaanklager die op 4 februari 2019 aan de Raad en het Europees parlement is gepresenteerd door het onafhankelijke selectiepanel (zoals bedoeld in artikel 14 (3), van de EOM-Verordening), hebben beide instellingen hun kandidaat gekozen. De onderhandelingen tussen de Raad en het Europees parlement verkeren evenwel in een impasse. Naar verwachting zal deze patstelling voortduren totdat het EP in de nieuwe samenstelling bijeen is. Daarnaast hebben inmiddels de meeste lidstaten, waaronder Nederland, de drie vereiste kandidaten voorgedragen voor de positie van Europese aanklager. Deze zullen worden gehoord door bovengenoemd onafhankelijk selectiepanel, waarna het selectiepanel een rangschikking maakt van de voorgedragen kandidaten per lidstaat ten behoeve van besluitvorming door de Raad. Tot slot loopt er een haalbaarheidsstudie naar het case management systeem voor het EOM.

## **8. Elektronisch bewijsmateriaal (E-evidence)**

### **a) Besluit van de Raad tot machtiging van het openen van onderhandelingen over een overeenkomst EU-VS inzake grensoverschrijdende toegang tot digitaal bewijsmateriaal**

= Vaststelling

Op 5 februari 2019 heeft de Europese Commissie een aanbeveling gedaan aan de Raad om een besluit vast te stellen als machtiging tot het openen van onderhandelingen ten behoeve van een overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, betreffende grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs voor justitiële samenwerking in strafzaken. In de geannoteerde agenda van 22 februari 2019 heb ik u over het voorgestelde mandaat geïnformeerd. Voor deze

<sup>7</sup> 9316/2019

<sup>8</sup> Kamerstuk 33 709, AO

JBZ-Raad is de vaststelling van het onderhandelingsmandaat<sup>9</sup> ter adoptie geagendeerd door het voorzitterschap, na behandeling in verschillende Raadswerkgroepenvergaderingen en Coreper.

In de brieven aan uw Kamer van 5 oktober 2018 en 1 mei 2019 is het kabinet ingegaan op de Amerikaanse CLOUD Act en heeft het kabinet een appreciatie gegeven van het voorgestelde mandaat, mede in relatie tot de Nederlandse inzet rondom de ontwerpverordening inzake elektronisch bewijs (*E-evidence*).<sup>10</sup>

Nederland is voorstander van totstandkoming van een overeenkomst met de VS. Een overeenkomst kan voorzien in snellere en wat betreft resultaat zekerdere procedures voor het verkrijgen van gegevens in strafzaken en daarmee bijdragen aan een effectievere rechtshandhaving ter bestrijding van ernstige criminaliteit. Verder kan een overeenkomst met een procedureregeling er aan bijdragen dat afgifte van gegevens door een dienst aanbieder (internet service provider) niet wordt belemmerd door tegenstrijdige wettelijke verplichtingen van verschillende landen. Dit kan zich voordoen als de dienst aanbieder onderworpen is aan zowel het recht van het land van de autoriteit die gegevens vordert, als het recht van het land waar de gegevens zijn opgeslagen.

Nederland is er daarbij ook van overtuigd dat nodig is de Commissie een onderhandelingsmandaat namens de lidstaten te geven. Het gaat om het bewaken van het EU *acquis*, hier vooral waar het de gegevensbescherming betreft, en om het *E-evidence*-pakket waarmee de EU voor het verkrijgen van elektronisch bewijs specifiek EU recht voorbereid. Het is positief dat de tekst van het voorgestelde mandaat voorziet in verankering van grondrechten voor burgers, in aandacht voor de positie van het bedrijfsleven en leidt tot voordelen voor de rechtshandhaving.

Een belangrijk punt van aandacht is de directe vordering door Amerikaanse autoriteiten bij bedrijven van gegevens die in de EU zijn opgeslagen, zonder tussenkomst van autoriteiten in de lidstaten. Volgens de CLOUD Act mogen bij een eventuele bilaterale overeenkomst met een ander land gegevens van Amerikaanse personen niet rechtstreeks bij een bedrijf worden gevorderd, hetgeen bij gegevens van andere personen wel kan. Bij Amerikaanse personen dient de bestaande rechtshulpprocedure te worden gevolgd. Het kabinet streeft naar wederkerigheid in de verhouding tussen de EU en VS. Dat wil zeggen dat er analogie moet zijn tussen de procedures die Amerikaanse autoriteiten en autoriteiten van Europese lidstaten moeten volgen om data te verkrijgen als de desbetreffende autoriteiten in het andere land vorderen. Dit punt over reciprociteit is naar tevredenheid opgenomen in het mandaat.

Verder vindt Nederland dat er bij de vordering van verkeersgegevens of inhoudelijke gegevens door de Amerikaanse autoriteiten betrokkenheid moet zijn van het land waar de gegevens zijn opgeslagen of waar de aanbieder gevestigd is. Dit land kan dan toetsen of er gewichtige belangen zijn die zich tegen verstrekking verzetten, met name rechten van burgers en nationale belangen. In dat geval zouden de autoriteiten van dat land moeten kunnen interveniëren. Deze opvatting wordt gedeeld door de Europese Toezichthouder Gegevensbescherming (EDPS) van 2 april 2019.<sup>11</sup> In de gevallen die in een toekomstig verdrag vallen onder de werking van het beginsel van wederkerigheid is de betrokkenheid van het land waar de gegevens zijn opgeslagen of waar de aanbieder gevestigd is,

<sup>9</sup> 9114/2019

<sup>10</sup> Kamerstuk 32 317, nrs. 526 & 551.

<sup>11</sup> Opinion 2/2019. EDPS Opinion on the negotiating mandate of an EU-US agreement on cross-border access to electronic evidence ([https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02\\_edps\\_opinion\\_on\\_eu\\_us\\_agreement\\_on\\_e-evidence\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf)).

verzekerd (door toepassing van de traditionele rechtshulp). Voor de gevallen die niet onder de werking van de wederkerigheid vallen, bepleit NL – overeenkomstig ons standpunt inzake de ontwerp *E-evidence*-verordening – dat de EU zich in de onderhandelingen inzet voor betrokkenheid van het EU-land waar de gegevens zijn opgeslagen of waar de aanbieder gevestigd is indien Amerikaanse autoriteiten verkeersgegevens of inhoudelijke gegevens vorderen. Dit land kan dan toetsen of er gewichtige belangen zijn die zich tegen verstrekking verzetten. Nederland heeft dit naar voren gebracht in de onderhandelingen over het mandaat op het niveau van de Raadswerkgroepen binnen de EU. Het aandachtspunt van de betrokkenheid van de autoriteiten van het land van het bedrijf van wie data worden gevorderd, werd echter niet door voldoende landen ondersteund en is niet opgenomen in de uiteindelijke compromistekst. Op basis van het mandaat hebben de lidstaten invloed op het komende onderhandelingsproces met de VS door de Commissie. In de tekst van het mandaat is opgenomen dat voor en na elke onderhandelingsronde de Commissie haar inzet en resultaat bespreken met de lidstaten op Raadswerkgroepniveau.

Zoals bekend, moet het Europees parlement zich nog uitspreken over de ontwerp *E-evidence* verordening, de trilog met de Raad en de commissie is nog niet gestart. Dit betekent dat in de onderhandelingen met de VS er ook rekening mee moet worden gehouden dat het juridisch kader van de EU betreffende elektronisch bewijs nog kan wijzigen. Dat is ook opgenomen in het mandaat. In het licht van het voorgaande is Nederland voornemens in te stemmen met het onderhandelingsmandaat, maar dat een uiteindelijk oordeel over de overeenkomst pas kan worden gevormd wanneer een akkoord is bereikt tussen de EU en de VS. De genoemde aandachtspunten in de kabinetsappreciatie zullen leidend zijn voor de uiteindelijke afweging van het standpunt van de regering.

#### **b) Besluit van de Raad tot machtiging om deel te nemen aan de onderhandelingen over een tweede aanvullend protocol van het Verdrag van Boedapest**

= Vaststelling

Op 5 februari 2019 heeft de Europese Commissie een aanbeveling gedaan aan de Raad om een besluit vast te stellen als machtiging tot het openen van onderhandelingen over het «Onderhandelingsmandaat voor het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest». Tijdens deze JBZ-Raad is de vaststelling van het onderhandelingsmandaat<sup>12</sup> geagendeerd door het voorzitterschap, na behandeling in verschillende Raadswerkgroepen en Coreper.

Bij Geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van maart 2019<sup>13</sup> is uw Kamer geïnformeerd over de aanbeveling van de Europese Commissie aan de Raad om een besluit vast te stellen als machtiging tot het openen van onderhandelingen over het «Onderhandelingsmandaat voor het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest». In deze brief is tevens een toelichting gegeven van de aard en reikwijdte van het Verdrag van Boedapest, het tweede aanvullend protocol en het onderhandelingsproces. Het onderhandelingsmandaat ziet op alle onderdelen van het tweede aanvullende protocol, te weten de bepalingen voor doeltreffende wederzijdse rechtshulp, grensoverschrijdende vorderingen en directe toegang tot bewijs. Onder dit laatste kan de voortgezette netwerk-

---

<sup>12</sup> 9116/2019

<sup>13</sup> Kamerstuk 32 317, nr. 542



zoeking worden verstaan of toegang via verkregen wachtwoorden en/of gebruikersnamen.

Nederland ondersteunt dat het bewaken van het EU acquis – in dit verband vooral de gegevensbeschermingsregels – noopt tot het vaststellen van een onderhandelingsmandaat namens alle Unie. Het is positief dat het voorgestelde mandaat ziet op conformiteit met het Unierecht, garanties en waarborgen voor grondrechten en, bij de grensoverschrijdende vordering, evenredige lasten voor dienstenaanbieders. In het mandaat is opgenomen dat de Europese Unie aanvullende waarborgen en weigeringsgronden zou moeten kunnen overwegen ten opzichte van de E-evidence verordening en dat rekening wordt gehouden met de voortgang van de wetgevingsprocedure van deze verordening. Nederland is voornemens om in te stemmen met het onderhandelingsmandaat. Maar het uiteindelijke oordeel hangt af van het definitieve onderhandelingsresultaat over het tweede aanvullende protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit. Een exact tijdsplan over de duur van het onderhandelingsproces is nog niet te geven. DE Raad blijft betrokken bij het onderhandelingsproces. In het onderhandelingsmandaat is opgenomen dat de Raad in kennis wordt gesteld van de planning en van de punten waarover moet worden onderhandeld en ook een terugkoppeling ontvangt. Onderhandelingsessies worden zo nodig of op verzoek van de Raad voorbereid op Raadswerkgroepniveau. De EU is als entiteit geen partij bij het cybercrimeverdrag; de EU lidstaten, op Ierland en Zweden na, zijn dat wel. Als het protocol is aangenomen, zullen staten ieder afzonderlijk moeten ratificeren.

### **9. Dataretentie: Raadsconclusies over het bewaren van gegevens ten behoeve van misdaadbestrijding**

= Aanname

Deze Raadsconclusies staan in relatie tot de invoering van een nieuwe wettelijke regeling op EU niveau die aanbieders van telecommunicatiediensten en -netwerken verplicht om data te bewaren: dataretentie. De Tele 2 uitspraak van het Europees Hof van Justitie heeft een grote impact gehad op de reikwijdte van een mogelijke bewaarplicht voor telecommunicatie gegevens binnen de EU.

In maart 2018 is uw Kamer bericht, dat een bewaarplicht voor gebruikersgegevens – in tegenstelling tot verkeers- en locatiegegevens – buiten de scope van de Tele 2 uitspraak valt en dat het kabinet voornemens is om een bewaarplicht voor gebruikersgegevens te introduceren. Dit eerste aspect wordt bevestigd in de voorliggende Raadsconclusies. Daarna is uw Kamer geïnformeerd dat het indienen van een Memorie van Wijziging is uitgesteld omdat onderzocht wordt door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum hoe de problemen die ontstaan bij het identificeren van een persoon door het gebruik van *Network-Address-Translation* (NAT) – waarmee vele tientallen gebruikers van één publiek IPv4 adres gebruik maken – opgelost kunnen worden. Over dit onderzoek heeft u de Kamer per brief geïnformeerd op 25 september 2018<sup>14</sup>.

Helaas blijft veel onduidelijk en zijn de verschillen in de wettelijke verplichtingen tussen landen op dit moment groot. Daarom heeft Nederland de Europese Commissie samen met veel andere lidstaten tijdens de JBZ-Raad van december 2018 gevraagd om een omvattend onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor dataretentie binnen de huidige juridische kaders, zodat we eenduidigheid krijgen over wat wel en niet bewaard mag worden, voor hoe lang, onder welke waarborgen, etc.

<sup>14</sup> Kamerstuk 34 537, nr. 8

Tijdens deze Raad zullen Raadsconclusies worden vastgesteld. In deze Raadsconclusies wordt de Europese Commissie uitgenodigd een studie te doen naar mogelijke oplossingen voor data retentie waaronder de mogelijkheid van een toekomstig wetgevend voorstel. De studie zou moeten zijn afgerond voor eind 2019 en de Commissie zou eind 2019 moeten rapporteren aan de JBZ-raad over de uitkomsten.

Omdat deze conclusies in lijn zijn met mijn verzoek tijdens de JBZ-Raad van december 2018 stemt Nederland in met deze Raadsconclusies, net als naar verwachting alle andere lidstaten.

## **10. Diversen**

### **a) Acties tegen magistraten**

= Informatie van de Litouwse delegatie

Naar verwachting zal de Litouwse delegatie informatie geven over de Russische behandeling van Litouwse rechters en officieren van justitie.

### **b) Werkprogramma van het inkomend voorzitterschap**

= Presentatie door Finland

Nederland zal de presentatie van het Finse voorzitterschap aanhoren.

## **II. Binnenlandse Zaken, Asiel en Migratie**

### **Raad wetgevende besprekingen**

#### **1. Terugkeerrichtlijn**

= Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Bij het opstellen van deze geannoteerde agenda was nog geen onderliggend document verspreid. Verwacht wordt dat de Raad stil zal staan bij de lopende onderhandelingen over de herziening van de Terugkeerrichtlijn<sup>15</sup>. Er is brede steun voor een gedeeltelijke algemene oriëntatie die overeengekomen is in Coreper op 22 mei jl. Ook Nederland kan instemmen met het bereikte compromis. Het is geagendeerd als een *gedeeltelijke algemene oriëntatie*, omdat er geen overeenstemming is over het invoeren van een grensprocedure.

Over het voorstel is sinds oktober 2018 onderhandeld. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen over de herziening van de Terugkeerrichtlijn ingezet voor aanpassingen die een bijdrage kunnen leveren aan de intensivering van terugkeer en het verbreden van de mogelijkheden voor vreemdelingenbewaring, zoals ook in het Regeerakkoord opgenomen. Hierop is voortgang geboekt.

Zo is in het huidige tekstvoorstel de mogelijkheid opgenomen om vreemdelingen die niet rechtmatig in een lidstaat verblijven en een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, in bewaring te stellen om hun uitzetting voor te bereiden. Daarnaast is de overdracht van statushouders tussen lidstaten nu opgenomen in de tekst, al is daaraan nu een complex proces van consultatie gekoppeld. Het oorspronkelijke voorstel voorzag daar niet in. Ook is voldaan aan de Nederlandse wens om de definitie van terugkeer te verbreden naar andere landen dan

<sup>15</sup> Voor het BNC-fiche zie: Kamerstuk 22 112, nr. 2717

herkomst- of transitlanden. Ook dit onderdeel is met waarborgen omgeven. Voor Nederland zou ook de in het voorstel opgenomen tekst over de grensprocedure aanvaardbaar zijn. Al met al kan Nederland redelijk tevreden zijn over het resultaat. Echter, er is sprake van een aantal precare compromissen voor wat betreft artikelen over rechtsmiddelen, bewaring en risico op onderduiken. Dat kan het proces van de triloog kwetsbaar maken bij het trachten te bereiken van overeenstemming.

## **2. Commissievoorstellen in het kader van het Meerjarig Financieel Kader**

**a) Verordening tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI)**

**b) Verordening tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMF)**

**c) Verordening tot oprichting van het Fonds voor interne veiligheid (ISF)**

= Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Op 7 juni zal de Raad op initiatief van het huidige EU-voorzitterschap de gedeeltelijke algemene oriëntatie voor de bovengenoemde Commissievoorstellen bespreken. Deze voorstellen werden uitgebracht op 13 juni 2018 en zijn toegelicht in de BNC-fiches die uw Kamer heeft ontvangen.<sup>16</sup> Het BMVI en het AMF vallen onder het onderdeel Migratie en Grensmanagement (hoofdstuk 4) van het door de Europese Commissie voorgestelde MFK 2021–2027 en het ISF valt onder het onderdeel Veiligheid en Defensie (hoofdstuk 5). Op 13 maart 2019 heeft het Europees parlement een eerste lezing vastgesteld die grotendeels in lijn is met de positie van de lidstaten voor BMVI, AMF en ISF.

Het kabinet kan de voortgang met betrekking tot de drie voorstellen ondersteunen. De door Nederland gewenste uniformiteit en benodigde flexibiliteit is in de voorstellen behouden. Wel blijft Nederland zich inzetten voor een sterke *midterm review*, waarbij de aanvullende toerekening van financiële middelen aan de lidstaten wordt gebaseerd op zowel de inzet en resultaten van projecten als activiteiten die door de lidstaten met het fonds (AMF, BMVI of ISF) worden gefinancierd. Tevens blijft Nederland het signaal afgeven dat ook de JBZ-fondsen een bijdrage dienen te leveren aan de externe dimensie. De thematische faciliteit van het BMVI, AMF en ISF kan deze rol vervullen, zonder dat dit ten koste gaat van de benodigde flexibiliteit. Ten aanzien van de externe dimensie binnen het AMF, BMVI en ISF dient (ook) de samenhang tussen interne (JBZ-fondsen) en externe fondsen (NDICI) op gebied migratie (en veiligheid) geborgd te zijn. Dit kan door middel van een goede coördinatiestructuur in de Raad.

Conform BNC-fiches die uw Kamer in 2018 heeft ontvangen, zet Nederland in op een modern en financieel houdbaar MFK.<sup>17</sup> Nieuwe uitdagingen vragen om een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting. Het kabinet zet in op een neerwaartse bijstelling van de omvang van het MFK, en daarbinnen een sterkere focus op de prioritaire beleidsterreinen. Migratie, zowel de interne als externe aspecten, behoort wat betreft het kabinet tot de prioritaire onderwerpen binnen het

<sup>16</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2672, Kamerstuk 22 112, nr. 2673 en Kamerstuk 22 112, nr. 2674

<sup>17</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2672, Kamerstuk 22 112, nr. 2673 en Kamerstuk 22 112, nr. 2674

toekomstig MFK. Het kabinet zet in de migratieagenda in op een integrale benadering van het migratievraagstuk, waarbij het noodzakelijk wordt geacht op alle punten van de migratieroute actie te ondernemen. Het toekomstig MFK moet hieraan bijdragen. Ook veiligheid is een belangrijke prioriteit in EU-verband. Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel inzake het Fonds voor interne veiligheid: terrorismebe-strijding, de aanpak van radicalisering, de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, de aanpak van cybercrime en de bescherming van slachtoffers van criminaliteit. Voor alle JBZ-fondsen en programma's geldt het uitgangspunt dat gefinancierde projecten daadwerkelijk toegevoegde waarde creëren op EU-niveau.

De meerderheid van de lidstaten heeft aangegeven te kunnen instemmen met de gedeeltelijke algemene oriëntatie voor de Commissievoorstellen voor het BMVI en ISF. Voor het AMF heeft een aantal lidstaten gemeld de gedeeltelijke algemene oriëntatie nog niet te kunnen steunen. Het compromisvoorstel voor het AMF wordt op 29 mei opnieuw besproken in Coreper. Daarnaast hebben veel lidstaten zorgen geuit over de financie-ring van de externe dimensie, veel van de lidstaten willen niet dat financiering van de externe dimensie ten koste gaat van de nationale enveloppe. Alle verwijzingen naar bedragen en verwijzingen naar horizontale punten (zoals bepalingen met betrekking tot anti-fraude voorzieningen, rechtsstatelijkheid, klimaatdoelen, de externe dimensie, de verdeelsleutel voor de toewijzing van middelen aan de lidstaten, GEAS, horizontale bepalingen met betrekking tot het beheer van de fondsen) zijn geen onderdeel van de compromisvoorstellen aangezien hierover nog onderhandeld wordt. Verwacht wordt dat de triloog met het Europees parlement, na de verkiezingen onder het Finse voorzitterschap worden gestart.

### **3. Diversen**

= Informatie van het voorzitterschap over actuele wetgevende voorstellen

Nederland zal de presentatie door het voorzitterschap aanhoren.

### **Raad niet-wetgevende besprekingen**

#### **4. Migratie en asiel: uitdagingen voor de toekomst**

= Gedachtewisseling

Voor dit agendapunt heeft het voorzitterschap een discussiedocument<sup>18</sup> opgesteld over de toekomstige uitdagingen in het asiel- en migratiebeleid van de EU. Daarbij gaat het document in op zowel uitdagingen op de korte als midden-lange termijn en uitdagingen op zowel de interne als externe dimensie van het asiel- en migratiebeleid. Zo worden de hervorming van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, het tegengaan van secundaire migratie, het verbeteren van de prestaties van de EU op het gebied van terugkeer en de samenwerking met derde landen genoemd. Ook worden meer institutionele en procedurele uitdagingen benoemd, waarbij te denken valt aan verbetering van dataverzameling. Tijdens de JBZ-Raad zal op dit discussiedocument gereflecteerd worden en zullen de ministers gevraagd worden welke acties zij nodig achten om vooruitgang te boeken met een efficiënt Europees asiel- en migratiebeleid. De Nederlandse inbreng zal de lijnen volgen die zijn geschetst in de Staat van

---

<sup>18</sup> 9511/19

de Unie en het met de Kamer gedeelde non-paper over dit onderwerp (*A renewed European Agenda on Migration*).<sup>19</sup>

### **5. Terrorismebestrijding: stand van zaken betreffende de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten**

= Gedachtewisseling

Het voorzitterschap van de Counter Terrorism Group (CTG), het Europees samenwerkingsverband van de veiligheidsdiensten uit de EU-lidstaten, Noorwegen en Zwitserland, zal tijdens de JBZ-Raad een toelichting geven op de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten op het gebied van terrorismebestrijding. Nederland zal de toelichting aanhoren.

### **6. De toekomst van EU-rechtshandhaving**

= Oriënterend debat

Op 7 juni zal de Raad van ministers op initiatief van het huidige EU voorzitterschap een beleidsdebat over de toekomst van de EU rechtshandhaving houden als onderdeel van het reflectieproces voor het zorgdragen van de EU interne veiligheid. Dit debat wordt georganiseerd in het licht van de zogenoemde nieuwe EU institutionele cyclus voor de komende jaren en staat in verbinding met de besprekingen van de Europese Raad over de strategische agenda. Voor Nederland is het versterken van de EU interne veiligheid één van haar vijf thematische prioriteiten zoals ook neergelegd in de kabinetsinzet voor de strategische agenda van de EU. Uw Kamer is over deze strategische inzet geïnformeerd op 3 mei 2019 door de Minister van Buitenlandse Zaken<sup>20</sup>.

Aan de hand van een discussiepaper van het voorzitterschap<sup>21</sup> waarin zij enkele algemene denkrichtingen en horizontale thema's identificeert zal een eerste debat op hoofdlijnen worden gevoerd. Daarnaast wenst het voorzitterschap aan de ministers de vraag voor te leggen of ze de voorgestelde plafondbedragen voor het JBZ onderdeel in het door de Europese Commissie voorgestelde Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027 en de indicatieve bedragen voor Europol in het bijzonder, gelet op de uitdagingen inzake EU interne veiligheid, de gewenste flexibiliteit voor evoluerende behoeften in EU rechtshandhaving op adequate wijze ondervangen.

In het discussiestuk benadrukt het voorzitterschap onder meer de noodzaak van een geïntegreerde benadering waar de complementariteit, synergie tussen instanties en initiatieven en de koppeling van EU interne en externe veiligheid wordt versterkt; en daartoe de vereiste juridische kaders worden gerealiseerd. Ook benadrukt het voorzitterschap de noodzaak van volledige implementatie en gebruik van EU instrumenten inzake informatiedeling en operationele samenwerking, maar stelt ze ook vast dat implementatie veel middelen vergt en deze middelen niet gelijkmatig zijn verdeeld. Daarom zou technische expertise bijeen moeten worden gebracht om lidstaten te ondersteunen.

Het voorzitterschap bepleit ook het voortbouwen op interoperabiliteit om gedecentraliseerde informatiesystemen, douanesystemen en financiële opsporingstools te integreren. Waarschijnlijk mede geïnspireerd door Nederlandse voorstellen bepleit ze een financiële aanpak van veiligheids-

<sup>19</sup> Kamerstuk 35 078, nr. 1, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1450

<sup>20</sup> Kamerstuk 21 501-20, nr. 1450

<sup>21</sup> 9393/19

problemen inclusief een hechtere samenwerking met de private sector. Een ander idee dat het voorzitterschap bepleit is het versterken van data-analyse capaciteiten zoals door de ontwikkeling van gemeenschappelijke standaarden, methoden, structuren en technologische tools. Europol zou een centrale rol moeten vervullen in het bijeen brengen van kennis en expertise, ondersteund door agentschappen als Frontex, Cepol, Eurojust en eu-LISA. Ook wordt door haar de noodzaak benadrukt van het realiseren van gerichte, gemeenschappelijke trainingen met modules voor nationale academies en flexibele trainingsschema's waarbij goed gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld het EU agentschap Cepol. Daarnaast bepleit het voorzitterschap het versterken van de kaders voor grensoverschrijdende operationele samenwerking door mogelijke juridische, operationele, technische en praktische barrières te identificeren en aan te pakken.

Vervolgens stelt het voorzitterschap dat deze stappen gepaard moeten gaan met een gedegen, proportionele financiering. Consolidatie en optimalisatie van het gebruik van bestaande middelen en gerichte investeringen in innovatie en technologieën zijn volgens haar essentieel.

Nederland kan zich grotendeels vinden in de insteek van het voorzitterschap waarbij Nederland van belang acht dat inzake informatiedeling de aandacht vooral gericht wordt op de volledige implementatie van bestaande EU wetgeving. Daarnaast is EU ondersteuning op specifieke technische en financiële uitdagingen welkom maar blijft het noodzakelijk dat lidstaten hun capaciteiten op orde brengen en houden. Nederland is voorstander van een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak van het EU interne en externe veiligheidsbeleid. Daarbij is o.a. publiek-private samenwerking belangrijk. Net als voldoende steun voor de EU-JBZ agentschappen zoals Europol. Ten aanzien van de aanpak van georganiseerde criminaliteit ziet het Kabinet graag dat er niet alleen ingezet wordt op de bestrijding van de reeds geprioriteerde fenomenen zoals terrorisme, maar ook op de aanpak van de ondermijning en de financiële aanpak van veiligheidsproblemen (*follow-the-money*, ontneming, witwasbestrijding). In het kader van de financiering van de prioriteiten moet rekening worden gehouden met de lopende onderhandelingen inzake het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027. Verder zal Nederland andere lidstaten ter inspiratie attenderen op het recente gewijzigde Benelux-politieverdrag dat ook inspeelt op de wens tot versterkte grensoverschrijdende samenwerking.

Tot slot zal in het vervolg van de discussie die ook tijdens het aankomende Finse EU voorzitterschap gevoerd zal worden de visie van het Kabinet op de internationale politiesamenwerking – volgend op de aangenomen motie Den Boer c.s.<sup>22</sup> – door Nederland betrokken worden.

### **7. Besluit van de Raad betreffende de volledige toepassing van het Schengenacquis in Bulgarije en Roemenië (mogelijk)**

= Vaststelling

Op de voorlopige agenda heeft het voorzitterschap de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Schengenzone als mogelijk onderwerp toegevoegd. Het kabinet beoordeelt Schengentoetreding met inachtneming van alle relevante ontwikkelingen. Waarbij aandacht uitgaat naar de Coöperatie en Verificatie Mechanisme-ijkpunten zoals rechtsstaat en corruptiebestrijding. Het Nederlandse standpunt blijft op dit punt onveranderd.

<sup>22</sup> Kamerstuk 35 000 VI, nr. 62

## **8. Diversen**

### **a) Implicaties van 5G op het gebied van interne veiligheid**

= Informatie van de EU-coördinator voor contraterroreisme

De EU contraterroreisme coördinator zal de Raad informeren over implicaties van 5G voor de interne veiligheid.

### **b) Acties tegen magistraten**

= Informatie van de Litouwse delegatie

Naar verwachting zal de Litouwse delegatie informatie geven over de Russische behandeling van Litouwse rechters en officieren van justitie.

### **c) Salzburg Ministeriële Conferentie in Portorož, Slovenië (28-29 mei 2019)**

= Informatie van de Sloveense delegatie

Naar verwachting zal de Sloveense delegatie de lidstaten verslag doen over het verloop van deze conferentie.

### **d) Werkprogramma van het inkomend voorzitterschap**

= Presentatie door Finland

Nederland zal de presentatie van het Finse voorzitterschap aanhoren.

## *III. Gemengd Comité*

### 9. Terugkeerrichtlijn

= Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Zie boven.

### 10. Commissievoorstellen in het kader van het Meerjarig Financieel Kader

#### **a) Verordening tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI)**

#### **b) Verordening tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMF)**

#### **c) Verordening tot oprichting van het Fonds voor interne veiligheid (ISF)**

= Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Zie boven.

### 11. Toetreding Schengen en Roemenië tot Schengen (mogelijk)

Zie boven.

## 12. Overige zaken

= Informatie van het voorzitterschap over actuele wetgevende voorstellen

Nederland zal de presentatie door het voorzitterschap aanhoren.



## – stand van zaken van verschillende JBZ dossiers en toezeggingen

### Interoperabiliteit van centrale EU informatiesystemen

Er is een akkoord bereikt in de triloog met het Europees parlement en de Europese Commissie voor beide wetgevingsvoorstellen<sup>23</sup> voor de versterking van de interoperabiliteit van centrale EU informatiesystemen op het terrein van migratie, grensbeheer en veiligheid. Hierover bent u geïnformeerd in de aanbiedingsbrief van het verslag van de JBZ-Raad van 7-8 maart 2019.<sup>24</sup> Beide verordeningen zijn in april definitief aangenomen door het EP en door de Raad (tijdens de Landbouwrapport) op 14 mei 2019. Er is een binnen het ministerie een programma ingericht dat de nationale implementatie van de verordeningen nu gaat vormgeven.

### Wijzigingsvoorstellen ETIAS en ECRIS TCN

Overeenkomstig de inzet van het Roemeense Voorzitterschap is op 22 mei jl. in Coreper een algemene oriëntatie bereikt door de Raad over de wijzigingsvoorstellen ETIAS en ECRIS TCN, waarover u een BNC-fiche heeft ontvangen.<sup>25</sup> De wijzigingsvoorstellen vormen geen onderdeel van de agenda van de JBZ-Raad.

Het kabinet is positief over het bereikte resultaat inzake de wijzigingsvoorstellen van ETIAS in relatie tot de andere Europese systemen. Dit wijzigingsvoorstel komt tegemoet aan het standpunt van Nederland om de interoperabiliteit van het ETIAS-systeem met andere Europese systemen, zoals het Europees in- en uitreisstelsel, het Schengeninformatiesysteem en het Europees VIS systeem goed te regelen. Met de interoperabiliteitsvoorstellen<sup>26</sup> zal de informatiepositie van (Nederlandse) grens- en opsporingsdiensten worden verbeterd waardoor zij beter, gericht en efficiënter hun taak kunnen uitvoeren. Dit draagt bij aan een goed functionerend grensbeheer en effectievere aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit.

Nederland is in het algemeen ook tevreden met Raadspositie op het wijzigingsvoorstel ECRIS TCN. In de Raadspositie is, in lijn met de Nederlandse aandachtspunten ten aanzien van proportionaliteit, het doel van het wijzigingsvoorstel nader beperkt tot toegang voor specifieke doeleinden van de ETIAS verordening. Daarnaast zijn er, tevens in lijn met de Nederlandse aandachtspunten, nadere voorwaarden gesteld waaronder toegang tot de gegevens voor dit doel kan plaatsvinden. Tot slot is het proces voor de gegevensverwerking duidelijk uitgewerkt.

Wanneer het Europees parlement ook een positie heeft bepaald, zal naar verwachting de triloog in het najaar starten.

<sup>23</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende de vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen EU informatiesystemen (grenzen en visa) en tot wijziging van Beschikking 2004/512/EG van de Raad, Verordening (EG) nr. 767/2008, Besluit 2008/633 /JBZ van de Raad, Verordening (EU) 2016/399 en Verordening (EU) 2017/2226;

2. Voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende de vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen EU informatiesystemen (politie en justitiële samenwerking, asiel en migratie).

<sup>24</sup> Kamerstuk 32 317, nr. 549 en Kamerstuk 32 317, nr. 542

<sup>25</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2771

<sup>26</sup> Kamerstuk 22 112, nr. 2479

## **Herschikking Verordening Brussel IIbis**

Zoals u weet is in april 2019 een akkoord bereikt over het voorstel tot Herschikking van Brussel IIbis (Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000). Nederland is in afwachting van publicatie van de definitieve tekst van de verordening, voorzien omstreeks 24 mei aanstaande. Conform de afspraken met uw Kamer zal deze definitieve tekst van het herzieningsvoorstel aan u ter uitdrukkelijke instemming worden voorgelegd. Naar verwachting zal de Herschikking vervolgens op een Raad in de loop van juni 2019 ter vaststelling worden geagendeerd.

## **Verordening tot oprichting van het Europees kenniscentrum voor industrie, technologie en onderzoek op het gebied van cyberbeveiliging en het netwerk van nationale coördinatiecentra**

Na het bereiken van een algemene oriëntatie in de Raad is de triloog met het EP en de Commissie gestart. In de bereikte algemene oriëntatie is het drieledige doel van het voorstel gehandhaafd gebleven: het creëren van één EU Cybersecurity Centre (EUCC) dat verantwoordelijk wordt voor het coördineren en stroomlijnen van de EU inzet op cybersecurity, een verplichting aan EU lidstaten om een «Nationaal Coördinatie Centrum» voor te dragen, en een voorstel om een Cybersecurity Competence Community te creëren. Op 27 maart heeft een groot aantal lidstaten, waaronder Nederland, in Coreper echter niet ingestemd met een mandaatverlening voor het voortzetten van de onderhandelingen met het Europees parlement. De reden hiervoor is dat een aantal fundamentele vragen nog open staan in de gesprekken tussen de Commissie, EP en Raad, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze van financiering, aard van het centrum en stemrecht.

Nederland steunt een verbeterde coördinatie tussen EU programma's op het gebied van cyber security kennisontwikkeling middels een «dedicated centre», en daarmee de verordening. Daarbij geeft Nederland echter voorkeur aan een breed en inhoudelijk goed gedragen voorstel. En pauzering van de onderhandelingen dient om ruimte te creëren voor gedegen adressering (zowel in de nationale context als in EU-verband) van de openstaande knelpunten. De Verordening is immers pas voorzien om in werking te treden vanaf de nieuwe begrotingstermijn in 2021.

Inkomend voorzitter Finland is voornemens om tijdens hun voorzitterschap het dossier verder brengen. Het voorzitterschap richt zich op een akkoord met het EP vóór de aanstelling van de nieuwe Commissie in oktober. De uiteindelijke besluitvorming vindt overigens plaats in Telecomraad en niet in de JBZ-Raad.

## **Verordening Terroristische online-inhoud**

Op 17 april jl. heeft het EP in eerste lezing haar positie bepaald over het voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad ter voorkoming van de verspreiding van terroristische online-inhoud.

Het EP stelt voor dat een verwijderbevel niet in alle gevallen grensoverschrijdend is: alleen de lidstaat waar de hostingprovider is gevestigd, kan afdwingen dat terroristische content binnen de gehele Europese Unie ontoegankelijk wordt gemaakt of wordt verwijderd. Andere lidstaten kunnen daar slechts om verzoeken, en dat verzoek alleen voor hun eigen grondgebied afdwingen. Het onderscheid tussen *referrals* (verwijderver-

zoeken) en *removal orders* (verwijderbevelen) is geschrapt. Voorts stelt het EP voor de bepalingen die het mogelijk maakten om vergaande maatregelen op te leggen aan hosting service providers te schrappen. In de positie van het EP is het slechts mogelijk «gerichte en proportionele» maatregelen te nemen. Tot slot is er meer aandacht voor waarborgen om de vrijheid van meningsuiting in een pluriforme samenleving te beschermen. Hoewel het EP haar eerste lezing heeft afgerond, is geen mandaat verleend om te onderhandelen met de Europese Raad en de Europese Commissie. Na de installatie van het nieuwe Europees parlement en de Europese Commissie zal de triloog starten. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld behoudt de Minister van Justitie en Veiligheid zorgen over de juridische en praktische implicaties van een grensoverschrijdend verwijderingsbevel. De positie van het Europees parlement komt deels aan deze zorgen tegemoet. Nederland ziet in deze positie dan ook belangrijke steun voor het Nederlandse standpunt. In de komende periode moet blijken of het standpunt van het EP ook op steun kan rekenen binnen de Raad of bij de Commissie. Nederland zal zich in de komende periode blijven inzetten voor een evenwichtige verordening met aandacht voor de grondrechten en rechtsbescherming.

### **Europese Grens- en Kustwacht (EGKW) Verordening**

Via de geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 7 en 8 maart jl. is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang in de onderhandelingen onder het Roemeens voorzitterschap, de triloog en het standpunt van het kabinet.<sup>27</sup> Ter afronding van de triloog is Coreper in april jl. akkoord gegaan met de voorstellen voor de EGKW verordening. De belangrijkste elementen in het uiteindelijke compromis zijn:

- **Permanente korps.** Er vindt tijdens een periode van 7 jaar een trapsgewijze opbouw plaats van het permanente korps. In 2024 vindt een tussentijdse evaluatie plaats op basis waarvan de aantallen en samenstelling van het permanente korps kunnen worden aanpast. De daadwerkelijke inzet van het permanente korps zal vraag gestuurd worden bepaald, waarbij waarborgen zijn opgenomen dat de nationale taken niet in gedrang komen. De snelle grensinterventieteams worden als vierde categorie onderdeel van het permanente korps.
- **Uitvoerende bevoegdheden.** Om het agentschap de mogelijkheid te geven om een grotere rol te spelen in grenscontrole en terugkeer, zijn aan het statutair personeel, als onderdeel van teams en onder de supervisie van de lidstaten, ook uitvoerende bevoegdheden toegekend. Dit kan alleen plaatsvinden met autorisatie van de gastlidstaat.
- **Terugkeer.** Het agentschap krijgt een versterkt mandaat op het gebied van terugkeer, met verbeterde mogelijkheden om lidstaten operationeel en technisch te ondersteunen. De mogelijkheden voor het agentschap om een derde land te ondersteunen in terugkeer naar een ander derde land (bijvoorbeeld vanuit de niet EU-lidstaten op de Westelijke Balkan-route), heeft het uiteindelijke compromis niet gehaald onder druk van het Europees parlement.
- **Samenwerking met derde landen en antennebureaus.** Het agentschap zal tijdelijke antennebureaus kunnen opzetten in de gastlidstaten en derde landen waar het operationele activiteiten verricht, met het oog op een nauwe samenwerking met nationale instanties en een goed verloop van de operaties van het agentschap.
- **Meerjarig Financieel Kader (MFK).** In het compromis is opgenomen dat de implementatie van de verordening afhankelijk is van de uitkomst van de lopende onderhandelingen over het MFK.

<sup>27</sup> Kamerstuk 32 317, nr. 545

Het kabinet steunt het uiteindelijke compromis. Het compromis biedt genoeg waarborgen dat de uitvraag van de capaciteit vraag gestuurd plaatsvindt zodat de nationale taken niet in gedrang komen, dat de inzet van de uitvoerende bevoegdheden van het statutair personeel plaatsvindt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten en dat de implementatie van de verordening plaatsvindt binnen de beschikbare financiële middelen. Na de zomer stemt de Raad over de EGKW verordening.

*Verordening betreffende de oprichting van een Europees netwerk van immigratie liaison officers (ILO Verordening)*

Na een kort durende triloog in begin 2019, is Coreper op 27 februari 2019 akkoord gegaan met het in de triloog bereikte akkoord over de nieuwe ILO Verordening. Het Europees parlement heeft op 16 april jl. ingestemd met het bereikte akkoord. De nieuwe verordening moet zorgen voor versterking van de coördinatie en samenwerking op EU niveau en effectiever gebruik van de netwerken van immigratie liaison officers (ILOs). De verordening bevat onder andere de volgende elementen:

- Instelling van een stuurgroep voor ILO samenwerking. De stuurgroep zal de samenwerking tussen ILO's van de lidstaten, van de Commissie en van de agentschappen op strategisch en operationeel niveau versterken. De Stuurgroep krijgt tevens financiering om activiteiten uit te voeren. De bevoegdheden en taken van de stuurgroep zijn duidelijk afgebakend in de verordening. Dit geldt ook voor de taak van de liaisons van de Commissie om de ILO netwerken te faciliteren en te ondersteunen.
- Het principe dat lidstaten primair verantwoordelijk blijven voor de aansturing van hun ILOs is expliciet verwoord in de verordening.
- Instelling van een beveiligd online platform waar ILO's informatie kunnen uitwisselen, niet zijnde persoonsgegevens.
- Verduidelijking van de voorwaarden voor gebruik van persoonsgegevens. Daarbij is ook expliciet een verwijzing opgenomen naar de AVG. Gebruik van persoonsgegevens is bijvoorbeeld toegestaan in het kader van bestrijding van illegale migratie en mensensmokkel en identificatie van migranten in relatie tot terugkeer.

Het kabinet steunt het uiteindelijke compromis omdat dit het gezamenlijke optreden van lidstaten, de Commissie en de agentschappen zal bevorderen. De kaders voor versterkte coördinatie en samenwerking op Europees niveau zijn bovendien voldoende afgebakend en bieden waarborgen voor het principe dat lidstaten primair verantwoordelijk blijven voor de operationele aansturing van hun ILO netwerk.

**Verzoek reactie op activiteitenverslag COSI juli 2017 – december 2018**

In antwoord op de brief van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid d.d. 11 april 2019 inzake het verzoek om een reactie op het activiteitenverslag COSI juli 2017 – december 2018, bericht ik u graag als volgt:

Het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI) is op 25 februari 2010 opgericht bij besluit van de Raad, op grond van artikel 71 van het VWEU. De verdragsrechtelijke taak van COSI is ervoor te zorgen dat binnen de Europese Unie de operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid wordt bevorderd en versterkt.

De werkzaamheden van COSI binnen deze taakstelling beslaan een breed spectrum. Zo was COSI in Raadsverband primair initiërend voor de strategie interne veiligheid van de EU en houdt het toezicht op de uitvoering hiervan. COSI stelt ook niet-wettelijke maatregelen vast of adviseert de Raad daartoe, onder meer op de thema's terrorismebestrijding, cybercrime en migrantensmokkel. Bovendien heeft COSI belangrijke taken in de EU-beleidscyclus ter bestrijding van de georganiseerde en zware internationale criminaliteit, zoals het vaststellen van meerjarige strategische en jaarlijkse operationele actieplannen. COSI is niet betrokken bij de daadwerkelijke uitvoering van operaties of het opstellen van wetgevingsbesluiten.

Nederland ziet COSI als een belangrijk hoog-ambtelijk gremium, dat vanwege de sterke binding met de praktijk inspeelt op de behoeften vanuit het veld en bijdraagt aan (de beleidsvorming met betrekking tot) de internationale operationele samenwerking op het gebied van binnenlandse veiligheid.

Overeenkomstig artikel 6 van het oprichtingsbesluit (2010/131/EU) legt COSI regelmatig een verslag over zijn activiteiten voor aan de Raad. In de praktijk is dit kort na iedere cyclus van een zogenaamd trio voorzitterschap. Op grond van voornoemd artikel informeert de Raad vervolgens het Europees parlement en de nationale parlementen over het activiteitenverslag. Het verslag waaraan de vaste commissie refereert betreft een opsomming van de activiteiten die plaatsgevonden hebben in de periode juli 2017 – december 2018, onder voorzitterschap van Estland, Bulgarije en Oostenrijk. Het document geeft inzicht in de invulling van de werkzaamheden van COSI binnen de beschreven taakstelling.

De Minister van Justitie en Veiligheid herkent zich in het verslag. Op verschillende dossiers betreffen de COSI-werkzaamheden overigens voorbereidende activiteiten ten behoeve van de JBZ-Raad. Via de JBZ-stukken wordt uw Kamer steeds over de resultaten van deze voorbereidingen geïnformeerd.

Andere werkzaamheden bevatten dusdanig operationele informatie – zoals de operationele actieplannen van de beleidscyclus ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit of gesignaleerde operationele knelpunten – dat deze informatie vertrouwelijk wordt behandeld en daar slechts op een abstract niveau in het verslag op wordt ingegaan.

### **Raad van Europa: bestendiging en versterking van rechtsstatelijkheid**

Tijdens het AO JBZ-Raad op 5 maart 2019 heeft de Minister van Justitie en veiligheid toegezegd om uw Kamer te informeren over de rol van de Raad van Europa bij het in stand houden van instellingen die een rol hebben bij het behouden en versterken van rechtsstatelijkheid (zoals het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) (Kamerstuk 32 317, nr. 536).

De *Rule of Law* is een van de pijlers waar de Raad van Europa (RvE) sinds zijn oprichting in 1949 op is gebaseerd, en vervat in artikel 3 van het Statuut van de Raad van Europa. De RvE heeft zich ontwikkeld tot een belangrijke multilaterale organisatie voor normstelling op het gebied van mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Tot het primaire instrumentarium van de RvE behoren monitoring en (technische) assistentie om naleving van die normen te garanderen.

De Nederlandse inzet in de Raad van Europa richt zich met name op tenuitvoerlegging van en toezicht op bestaande verplichtingen die staten zijn aangegaan en op versterking van hun capaciteit om aan deze verplichtingen te kunnen voldoen.

Zoals ook aangegeven in de kabinetsreactie op het AIV Advies «De Wil van het Volk»<sup>28</sup>, is het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van groot belang voor zowel het behouden als versterken van rechtsstatelijkheid binnen Europa. Alhoewel het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) primair uit gaat van een situatie waarin de verdragsstaten de rechten uit het EVRM waarborgen in hun nationale rechtsstelsel is het EHRM het subsidiaire vangnet als deze bescherming op nationaal niveau tekortschiet. Tijdens de ministeriële bijeenkomst in Kopenhagen in 2018, in het kader van het Deens voorzitterschap van de RvE, is de Kopenhagen Verklaring aangenomen, waarin bestendinging van het EVRM-systeem centraal stond. Dit in opvolging van eerdere ministeriële conferenties in onder andere Interlaken (2010), Izmir (2011), Brighton (2012) en Brussel (2015). Nederland steunt een verdere versterking van het EVRM-toezichtssysteem, onder meer door de vermindering van de werklast van het EHRM een impuls te geven. Deze werklast kan worden verminderd door in te zetten op de versterking van naleving van het EVRM op nationaal niveau (wet- en regelgeving, rol parlementen en effectieve rechtsmiddelen) en tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken.

In het Comité van Ministers (CM) zet Nederland zich in voor goede functionering van alle monitoringsmechanismen. Daarbij is Nederland ook voorstander van een meer actieve rol van het CM waar het gaat om het toezicht op de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken door de verdragstaten. Vier keer per jaar houdt het CM een driedaagse vergadering (CMDH) speciaal gericht op het toezicht op de uitvoering van uitspraken van het EHRM, die bindend zijn voor de betreffende verdragstaten. Nederland neemt actief deel aan deze vergaderingen en heeft daarin een gerespecteerde positie verworven. Nederland laat zich daarbij leiden door de voortgang in de geagendeerde zaken en niet door de vraag welk land het betreft. Zo heeft Nederland samen met gelijkgezinde landen bewerkstelligd dat een nieuw instrument van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM, artikel 46, lid 4) werd ingezet in de zaak Mammadov tegen Azerbeidzjan, namelijk het voorleggen aan het EHRM van de vraag of Azerbeidzjan aan zijn verplichting heeft voldaan om de uitspraak ten uitvoer te leggen. Naar verluidt is een uitspraak van het EHRM in deze zaak op korte termijn te verwachten.

In 2018 is op initiatief van Nederland een jaarlijks thematisch debat inzake het toezicht op de naleving van uitspraken van het EHRM opnieuw leven ingeblazen. Het doel van deze thematische debatten is een uitwisseling van *good practices* tussen verdragstaten op terreinen waar verdragstaten vergelijkbare moeilijkheden ervaren. Het thema voor het debat in maart 2019 betrof effectief onderzoek naar vermeende schendingen van de artikelen 2 en 3 EVRM door overheidsdienaren.

De Parlementaire Assemblee van de RvE vestigt haar aandacht naast rechtsstatelijke onderwerpen en landensituaties waar mensenrechten, rechtstaat en democratische principes onder druk staan ook op de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken.

Ook is Nederland voorzitter van het *Human Rights Trust Fund* van de Raad van Europa en draagt via dat fonds bij aan projecten die tot doel hebben een betere tenuitvoerlegging van het EVRM en van EHRM-uitspraken te

<sup>28</sup> Kamerstuk 34 775 V, nr. 52

waarborgen. Daarnaast werkt Nederland nauw samen met zowel de Raad van Europa en de EU als met individuele verdragsstaten binnen diverse projecten die zien op de versterking van de rechtsstaat.

Verder hechten de Europese Unie en Nederland groot belang aan en waarderen het werk van de diverse, al dan niet toezichhoudende, expertcomités van de RvE zoals GRECO en CPT als ook de adviserende rol van de Venetië Commissie. De Europese Unie ondersteunt financieel bijvoorbeeld meerdere, op capaciteitsopbouw gerichte, werkzaamheden van de Venetië commissie. Ook maakt de Europese Unie, onder andere in de European Justice Score Board, gebruik van cijfers en expertise van de RvE.

Tot slot is de inzet van Nederland erop gericht dat, bij eventuele bezuinigingen in de Raad van Europa als gevolg van de ontstane budgettaire problemen, het EHRM zo veel mogelijk moet worden ontzien, zoals ook aangegeven in beantwoording van eerdere vragen van uw Kamer.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Kamerstuk 32 735, nr. 177