

Vergaderjaar 2011–2012

32 317

JBZ-Raad

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 december 2011

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Immigratie en Asiel, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de geannoteerde agenda van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 13–14 december 2011 in Brussel aan.

Bijgevoegd zijn het Nederlandse non-paper over het versterken van het Schengenevaluatiemechanisme met rechtstatelijke elementen en het ontwerp-raadsbesluit tot ondertekening van de overeenkomst tussen de EU en de VS over het gebruik en de overdracht van passagiersgegevens.¹

Het algemeen overleg over de JBZ-Raad van 13–14 december en het algemeen overleg over de brief inzake de implementatie van het Stockholm Programma (Kamerstuk 2010–2011, 32 317, nr. 63) staan beide gepland op 8 december a.s. Mogelijkerwijs zal er enige overlap bestaan tussen beide overleggen, daar de in de JBZ-Raad geagendeerde onderwerpen in de regel onderdeel uitmaken van het meerjarig JBZ-beleidskader. Voor zover dat het geval is, spreek ik de hoop uit dat wij de ook voor de JBZ-Raad geagendeerde onderwerpen – die in de bijgevoegde geannoteerde agenda zijn opgenomen – in het algemeen overleg over de JBZ-Raad kunnen bespreken, en niet in het algemeen overleg over het Stockholm Programma.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

I. Immigratie en Asiel

Raad – wetgevende besprekingen

1. (evt.) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van een evaluatie- en monitoringsmechanisme om toe te zien op de toepassing van de Schengenacquis

2. (evt.) Voorstel voor een verordening van de Europese Unie en de Raad ter wijziging van verordening (EG) 562/2006 met als doel het vaststellen van gemeenschappelijke regels over de tijdelijke herintroductie van grenscontroles aan de binnengrenzen in buitengewone omstandigheden

– Openstaande kwesties

Op 16 september jl. heeft de Europese Commissie voorstellen gepubliceerd voor het verder verbeteren en versterken van het bestuur van de Schengenzone. In algemene zin steunt het kabinet de inzet van de Commissie om samenwerking binnen de Schengenzone verder te verbeteren en te versterken. Het kabinet vindt het belangrijk dat het wederzijds vertrouwen tussen de Schengenlanden verder wordt vergroot. Ook deelt het kabinet het standpunt van de Commissie dat niet getornd moet worden aan het principe van vrij personenverkeer in de Schengenruimte. Beide voorstellen zijn inmiddels in een eerste lezing op ambtelijk niveau besproken. De verwachting is dat tijdens de Raad het Voorzitterschap de laatste stand van zaken en mogelijk openstaande punten zal toelichten.

In het algemeen overleg op 9 november jl. zijn beide voorstellen met de Tweede Kamer besproken. Tijdens dit debat is het Nederlands standpunt ten aanzien van beide voorstellen uitgebreid toegelicht.

Schengenevaluaties

Zoals bekend steunt het kabinet de voorstellen om de Schengenevaluaties te versterken, maar kan het niet instemmen met de gekozen rechtsbasis door de Commissie (artikel 77, lid 2 VWEU) waarop het voorstel is gebaseerd. Het kabinet kiest, net als een grote meerderheid van de lidstaten en de Juridische dienst van de Raad, voor een andere rechtsbasis (artikel 70 VWEU). De keuze voor de rechtsbasis is relevant, omdat dit onder meer van invloed is op de bevoegdheidsverdeling binnen het op te zetten evaluatiemechanisme. Volgens het kabinet moet de rol van de Commissie bij de evaluaties wel degelijk versterkt worden, maar de leidende rol zou bij de lidstaten en de Raad moeten blijven liggen. Dit is mogelijk indien het voorstel artikel 70 VWEU als rechtsbasis heeft.

Verder wil het kabinet de Schengenevaluaties verbeteren en verdiepen door middel van het betrekken van rechtsstatelijke aspecten bij het uitvoeren van deze evaluaties. Deze evaluaties zouden moeten gelden voor alle Schengenlanden en alle landen die willen toetreden tot de Schengenzone. Hiermee is in het belang van de lidstaten en de burger beter gewaarborgd dat binnen de Schengenzone effectief wordt opgetreden tegen corruptie en grensoverschrijdende vormen van criminaliteit. Nederland heeft hiertoe een non-paper opgesteld, die conform de toezegging aan de Tweede Kamer bij deze geannoteerde agenda is gevoegd.

Voorstel tot regels ter herinvoering van grenstoezicht aan binnengrenzen
Gezamenlijk met het voorstel ter versterking van de Schengenevaluaties, heeft de Commissie het voorstel gedaan om regels vast te leggen voor het herinvoeren van grenstoezicht aan de binnengrenzen door de Schengengrenscodes te wijzigen. In de Schengengrenscodes staan de normen en procedures voor het passeren van de EU-buitengrenzen en het herinvoeren van grenstoezicht aan de binnengrenzen.

De Schengengrenscodes voorziet nu al in de mogelijkheid te besluiten tot tijdelijke herinvoering van deze controles als de openbare orde of de binnenlandse veiligheid in het geding is. Hierbij kan gedacht worden aan grote sportevenementen of politieke bijeenkomsten. In het voorstel van de Commissie blijft de hoofdregel dat persoonscontrole aan de binnengrenzen alleen mag worden heringevoerd bij ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. De omvang en duur van deze controles blijven beperkt tot hetgeen strikt noodzakelijk is om op de ernstige bedreiging te reageren. Het kabinet is het eens met deze uitgangspunten.

De voornaamste wijziging van de regels is dat de Commissie een grotere rol zou gaan spelen in de besluitvorming over het tijdelijk herinvoeren van de binnengrenscontroles. Nieuw aan dit voorstel is ook dat vastgelegd wordt welke overwegingen moeten worden meegenomen in een besluit tot tijdelijke herinvoering. Daarbij maakt de Commissie onderscheid tussen verschillende situaties die kunnen leiden tot het tijdelijk herinvoeren van binnengrenscontroles.

Het kabinet steunt dat met dit voorstel duidelijke normen worden vastgelegd voor de besluitvorming. Als het nodig is grenscontroles tijdelijk opnieuw in te voeren heeft dat namelijk ook gevolgen voor andere lidstaten. Door het opstellen van normen wordt duidelijkheid geschapen over de omstandigheden die tot herinvoering kunnen leiden en kan de procedure eenduidig worden toegepast.

De voorstellen die erop gericht zijn om de primaire rol bij de tijdelijke herinvoering van persoonscontroles bij de Commissie te leggen, baren het kabinet echter zorgen. De bevoegdheden van lidstaten worden hierdoor veel meer dan noodzakelijk ingeperkt. De lidstaten zijn zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor het op goede wijze bewaken van hun deel van de Schengenbuitengrenzen alsmede voor het tijdelijk herinvoeren van het grenstoezicht aan de binnengrenzen. Lidstaten zijn volgens het kabinet bovendien het beste toegerust om deze omstandigheden te beoordelen en te bezien of maatregelen nodig zijn. Uiteraard moeten lidstaten de Commissie en andere lidstaten daarover goed informeren.

Het kabinet zet om bovenstaande redenen in op het handhaven van de bevoegdheid van de lidstaten met betrekking tot de besluitvorming tot het instellen van de binnengrenscontroles. Het kabinet staat wel open voor een rol voor de Commissie in het geval er sprake is van aanhoudende ernstige gebreken van een lidstaat bij de bewaking van de buitengrenzen.

3. Concept-verordening van het Europees Parlement en de Raad ter wijziging van verordening (EG) 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld

– Openstaande kwesties

Het Voorzitterschap zal naar verwachting de stand van zaken uiteenzetten rond de behandeling van het voorstel.

De belangrijkste aanpassing die wordt voorgesteld behelst het inbouwen van de noodremprocedure die het mogelijk maakt om tijdelijk visumliberalisatie op te schorten. Ten aanzien van de omstandigheden waarin de noodremprocedure wordt toegepast, heeft het kabinet erop ingezet dat deze niet te veel worden ingeperkt en dat vooral wordt gekeken naar de ernst van de noodsituatie, onder andere in verhouding tot de absorptiecapaciteit van de betrokken lidstaten. Conform de wens van het kabinet en enkele andere lidstaten is de Commissie bereid af te stappen van vaste percentages illegale immigranten, asielzoekers en /of afgewezen readmissiegevallen als indicatie voor een spoedeisende situatie, waarna de visumvrijstelling kan worden opgeschort.

De komende periode zal duidelijk worden of de Raad en het Europees Parlement kunnen instemmen met de wijziging van verordening 539/2001. Het kabinet hecht aan het boeken van voortgang op dit onderwerp.

4. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend

– Een proces voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en beheer van asielcrises

Tijdens de onderhandelingen over dit voorstel is duidelijk geworden dat veel lidstaten terughoudend staan tegenover het opnemen van een opschortings- of urgentiemechanisme, waarmee de werking van de verordening zou kunnen worden opgeschort voor lidstaten die onder zeer hoge migratiedruk komen te staan.

Als alternatief heeft het Voorzitterschap voorgesteld om een systeem in het leven te roepen dat in een vroegtijdig stadium kan signaleren dat een lidstaat onder verhoogde druk komt te staan.

Dit systeem moet tekortkomingen in de nationale asielstelsels bij het beheer van grote en fluctuerende migratiestromen in een vroeg stadium signaleren. Dit komt neer op een verplichting voor lidstaten om relevante statistieken over onder meer asiel in- en uitstroom en hun beschikbare capaciteit periodiek aan te leveren bij het Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO). Op basis van de aangeleverde statistieken (en indien nodig aanvullende bezoeken) signaleert EASO eventuele tekortkomingen in het asielsysteem van de lidstaten.

Indien tekortkomingen worden gesignaleerd, moet de lidstaat in kwestie een actieplan opstellen om de tekortkomingen in het asielsysteem te verhelpen. Mochten de tekortkomingen na een periode van een half jaar (of korter indien omstandigheden dat vragen) niet zijn verholpen, zal de Europese Commissie een crisisbeheeractieplan opstellen samen met de betrokken lidstaat. Met een dergelijk actieplan kunnen maatregelen getroffen worden, zoals Frontex-operaties, EASO-ondersteuningsteams, versterkte samenwerking met derde landen of hervestiging, vrijwillige intra-EU-relocatie voor kleine lidstaten.

Het systeem moet flexibel en kosteneffectief worden en voortbouwen op bestaande vormen van samenwerking in EU-verband. Het systeem heeft vooral een preventieve werking en dient crises op asielgebied in lidstaten te voorkomen.

Het kabinet staat positief ten opzichte van het instellen van dit instrumentarium. Een vroegtijdig waarschuwingsmechanisme kan een goede oplossing zijn bij het vlottrekken van de onderhandelingen over de Dublin-verordening met het oog op het afronden van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) in 2012. Nederland benadrukt in de onderhandelingen dat het inzetten van dit instrumentarium voor een bepaalde lidstaat niet betekent dat geen Dublin-overdrachten meer naar die lidstaat zouden mogen worden uitgevoerd.

Tijdens deze Raad is nog geen besluitvorming voorzien over dit mechanisme, maar zullen de hoofdlijnen van het voorstel besproken worden.

5. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming

– Stand van zaken

Tijdens de Raad zal het Voorzitterschap de stand van zaken van de onderhandelingen over dit voorstel presenteren. Er is geen besluitvorming voorzien.

Het voorstel heeft in de eerste plaats ten doel de overdracht van deskundigheid binnen een onderneming te vergemakkelijken ter versterking van het concurrentievermogen van de arbeidsmarkt en economie. Hiertoe wordt het voor het sleutelpersoneel (managers en specialisten) van buiten de EU dat werkzaam is voor een vestiging buiten de EU van een onderneming gemakkelijker om voor diezelfde onderneming tijdelijk bij een vestiging binnen de EU te worden gedetacheerd.

Het voorstel maakt het voor ondernemingen mogelijk om efficiënt en snel in te spelen op de behoefte aan sleutelpersoneel voor hun filialen en dochterondernemingen in de EU. Beide groepen, die gespecialiseerde kennis en ervaring meebrengen, ontvangen een vergunning voor drie jaar. Daarnaast wordt een vergunning van een jaar voor managementtrainees voorgesteld.

Het voorstel past goed in het Nederlandse beleid om meer hooggekwaliificeerde arbeids- en kennismigranten aan te trekken en de intra-EU-mobiliteit voor hen te vergroten. Het kabinet steunt derhalve de uitgangspunten van dit voorstel.

Het voorstel moet leiden tot meer intra-EU-mobiliteit, hetgeen van grote waarde is voor de internationale ondernemingen in de EU als geheel en in Nederland – waar relatief veel internationale ondernemingen zijn gevestigd – in het bijzonder. Onderhavig voorstel laat overigens het bestaan van de nationale kennismigrantenregeling en de Europese «blauwe kaart»-regeling onverlet.

Nederland heeft zich er in de onderhandelingen hard voor gemaakt dat derdelanders die binnen een onderneming worden overgeplaatst en niet voldoen aan de voorwaarden van de richtlijn niet bij voorbaat worden uitgesloten van toelating tot een lidstaat. Als een lidstaat vindt dat de desbetreffende vreemdeling toch een toegevoegde waarde heeft voor de economie en/of samenleving, dient de lidstaat de mogelijkheid te houden

om hem via een nationale regeling toe te laten. Uiteraard geniet de vreemdeling dan niet precies dezelfde rechten, zoals het recht op intra-EU-mobiliteit. Dit Nederlandse voorstel is in de meest recente onderhandelings tekst opgenomen.

6. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid

– Stand van zaken

Tijdens de Raad zal het Voorzitterschap de stand van zaken van de onderhandelingen over dit voorstel presenteren.

Het voorstel voor deze richtlijn regelt een meer uniforme toelatingsprocedure voor toelating en verblijf van seizoenarbeiders van buiten de EU en bevat bepalingen die uitbuiting moeten tegengaan. Afzonderlijke tewerkstellingsvergunningen voor deze categorie worden afgeschaft. Lidstaten houden wel de mogelijkheid om via een quotum of arbeidsmarkttoets zelf het aantal toe te laten seizoenarbeiders uit derde landen te bepalen.

Voor Nederland heeft deze richtlijn weinig toegevoegde waarde gezien het lage aantal seizoenarbeiders dat van buiten de EU naar Nederland komt. In 2009 kwamen 77 seizoenarbeiders van buiten de EU naar Nederland. De onderhandelingen over het voorstel voor de seizoenwerkersrichtlijn verlopen uiterst moeizaam. Veel lidstaten hebben meerdere bezwaren, waaronder het punt van subsidiariteit. Ook over de aard van seizoenswerk en de rechten van seizoenwerkers is nog de nodige discussie.

In het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 14 oktober 2010 is een vijftal kernpunten geformuleerd, die in het voorstel zouden moeten worden opgenomen. Het gaat hierbij om:

- a. handhaving van de tewerkstellingsvergunningsplicht bij een verblijf korter dan drie maanden;
- b. de maximale termijn van seizoenswerk van 24 weken;
- c. een bepaling inzake de voorwaarden van passende huisvesting en arbeidvoorwaarden;
- d. de eenmaligheid van toelating (geen «multiple-entry»);
- e. de mogelijkheid van een aanvullend document met arbeidsmarktgegevens als bijlage bij de verblijfsvergunning om een adequate handhaving mogelijk te maken.

De eerste vier punten zijn inmiddels in het voorliggende voorstel opgenomen. Wat betreft de Nederlandse wens van een aanvullend document met arbeidsmarktgegevens bij de verblijfsvergunning is nog niet zeker of voldoende lidstaten het Nederlands voorstel zullen ondersteunen. Overigens zal, ook wanneer dit punt niet wordt opgenomen in deze richtlijn, een aanvullend document wel mogelijk zijn op basis van de overkoepelende richtlijn inzake de enkelvoudige procedure en enkelvoudige vergunning, waarin de mogelijkheid van een aanvullend document is vastgelegd. Omwille van de noodzakelijke consistentie in EU-regelgeving wil het kabinet evenwel ook in de seizoenwerkersrichtlijn een dergelijke bepaling laten opnemen.

7. Meerjarig Financieel Kader 2014–2020: verordening tot vaststelling van algemene bepalingen betreffende het Asiel- en Migratiefonds en het Intern Veiligheidsfonds

- ### **– Mededeling over «Bouwen aan een open en veilig Europa: het budget voor Binnenlandse Zaken, 2014–2020»**

- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad waarin algemene bepalingen worden neergelegd voor het Asiel- en Migratiefonds en het Interne Veiligheidsfonds**
- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Asiel- en Migratiefonds**
- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling, als deel van het Interne Veiligheidsfonds, van ondersteuning van buitengrenzen en visa**
- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling, als deel van het Interne Veiligheidsfonds, van ondersteuning van politiesamenwerking, misdaadpreventie en de strijd tegen ernstige grensoverschrijdende misdaad**
- **Presentatie door de Commissie en eerste gedachtewisseling**

Op 15 november jl. heeft de Commissie een pakket voorstellen gepubliceerd voor het Binnenlandse Zaken budget voor de periode 2014–2020. Het pakket bestaat uit een mededeling¹ en vier verordeningen². Tijdens de JBZ-Raad zal de Commissie deze voorstellen nader toelichten.

De Commissie stelt voor om de huidige fondsen samen te voegen in twee aparte fondsen: het Asiel- en Migratiefonds en een Intern Veiligheidsfonds. Het budget dat beschikbaar wordt gesteld voor de begroting Binnenlandse Zaken blijft op het niveau van de begroting van 2013 en blijft daarbij kleiner dan 1 procent van de EU-begroting.

Het Asiel- en Migratiefonds zal zich richten op het geïntegreerde beheer van migratiestromen en dekt de verschillende aspecten van het gezamenlijke asiel- en migratiebeleid van de EU. Nu wordt dit door drie separate fondsen gedekt, namelijk het Europees vluchtelingenfonds, Integratiefonds en Terugkeerfonds. Op het terrein van asiel wordt financiële ondersteuning gericht op maatregelen om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) tot stand te brengen, het EU-hervestigingsprogramma op te zetten en om intra-EU-relocatie te stimuleren. Op het gebied van integratie worden financiële inspanningen gericht op lokale initiatieven. De aandacht wordt met name gericht op de kwetsbare groepen migranten, zoals vluchtelingen, ongeleide minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel. In het kader van terugkeer zal de focus liggen op ondersteuning van duurzame terugkeer en vrijwillige terugkeerprogramma's en re-integratiemaatregelen.

Het Interne Veiligheidsfonds zal de tenuitvoerlegging van de Interne Veiligheidsstrategie ondersteunen. Het moet een coherente en omvattende benadering van de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving, waaronder bewaking van de buitengrenzen, mogelijk maken. Op het terrein van de interne veiligheid zal het fonds financiële ondersteuning bieden aan politiesamenwerking, misdaadpreventie en de bestrijding van ernstige grensoverschrijdende criminaliteit, aan crisisbeheersing en bescherming van de vitale infrastructuur. Het fonds zal onder meer de praktische samenwerking van rechtshandavingsautoriteiten versterken; het zal het opzetten van een Cybercrime Centre financieel ondersteunen, alsmede innovatieve technologieprojecten op veiligheidsgebied. Met betrekking tot terrorismebestrijding zal het fonds onder meer financiële ondersteuning bieden aan het opzetten van een eventueel Europees Terrorist Finance Tracking System (TFTS), het tegengaan van gewelddadige radicalisering en aan steun aan slachtoffers van terrorisme. Ook de externe dimensie van interne veiligheid kan worden ondersteund, zoals het bestrijden van mensenhandel en het ontmantelen van internationale criminele netwerken.

¹ COM(2011)749.

² COM(2011)750, COM(2011)751, COM(2011)752, COM(2011)753.

Op het terrein van grensbewaking zal de financiële ondersteuning gericht zijn op het ondersteunen van lidstaten bij het bewaken van de buitengrenzen. Ook zijn fondsen beschikbaar om lidstaten tegemoet te komen in de kosten bij het implementeren van het Schengenacquis, consulaire samenwerking bij het verschaffen van visa en de verdere ontwikkeling van een geïntegreerd grensmanagementsysteem. Ook voor de samenwerking met derde landen op het gebied van grensbewaking wordt geld vrijgemaakt.

De Commissie geeft aan dat zij veel inspanningen levert om betere en makkelijkere toegang tot de fondsen te bewerkstelligen en heeft daartoe ook de architectuur en regelgevend kader van de fondsen aangepast. Zo worden bijvoorbeeld overgestapt van jaarlijkse programma's naar meerjarige programma's, waarmee de administratieve lasten (m.n. op het gebied van verantwoordingsrapportage en evaluatie) aanzienlijk moeten dalen. Als een belangrijke verbetering van de structuur ziet de Commissie ook dat in de fondsen een flexibel «emergency response» mechanisme is ingebouwd, dat het mogelijk maakt om effectief te kunnen reageren op plotselinge ontwikkelingen (bijvoorbeeld een plotseling verhoogde instroom van immigranten of een terroristische aanslag) via een versnelde procedure om financiering te verkrijgen in een kwestie van dagen.

Nederland kan de voorstellen van de Commissie in grote lijnen steunen. De uitdagingen op deze terreinen zijn van een dergelijke aard, dat voldoende financiering van groot belang is. Op het gebied van migratie meent Nederland dat de begroting dient te voorzien in de financiële behoeften van nieuwe migratieterreinen die de achterliggende jaren aan betekenis hebben gewonnen, zoals de bestrijding van misbruik en fraude, handhaving en legale migratie. Nederland is bovendien verheugd over de versnelde procedure om snel op crises te kunnen reageren, waar het migratie en grensbewaking betreft. Op het gebied van de interne veiligheid ontvangt Nederland wel graag nadere informatie van de Commissie over het «emergency response» mechanisme. Nederland onderschrijft ook bij veiligheid het belang van een snelle respons op crises, maar vraagt zich af hoe het genoemde mechanisme zich verhoudt tot bestaande instrumenten als het Solidariteitsfonds en het Financieel Instrument voor civiele bescherming.

Over de voorstellen van de Commissie wordt een BNC-fiche opgesteld dat uw Kamer op de gebruikelijke wijze zal worden aangeboden.

Raad – niet-wetgevende besprekingen

8. (evt.) Bestrijding van illegale immigratie en de bescherming van de buitengrenzen

Tijdens de Raad zal een discussie worden gevoerd over de bestrijding van illegale immigratie en bewaking van de buitengrenzen. Dit gebeurt op basis van een document dat door het Voorzitterschap en de Commissie gezamenlijk zal worden opgesteld. Op het moment van schrijven is het document nog niet beschikbaar.

De buitengrenzen van de EU – zowel de oostelijke als de zuidelijke dimensie – staan al geruime tijd onder hoge druk. Om deze druk het hoofd te bieden is in EU-verband reeds het nodige ondernomen, zoals versterkte Frontex-inzet, verbetering in samenwerking met derde landen en operationele en financiële ondersteuning aan lidstaten die onder verhoogde druk staan.

In het bewuste document zal naar verwachting in kaart worden gebracht welke acties op de korte en lange termijn verder kunnen worden ondernomen om de bestrijding van illegale immigratie nog effectiever te maken. Nederland zal in dit kader wijzen op het belang van verbetering in de samenwerking met landen van herkomst en transitlanden bij het tegengaan van illegale immigratie en migratiegerelateerde criminaliteit, zoals mensenhandel en -smokkel. Daarbij is het van belang dat Frontex en Europol goed kunnen samenwerken met grensbewakingsautoriteiten in derde landen en dat gezamenlijke acties op het terrein van grensbewaking kunnen worden uitgevoerd. Ook ziet het kabinet heil in het afsluiten van mobiliteitspartnerschappen met derde landen, waarbij concrete afspraken kunnen worden gemaakt over onder meer de bestrijding van illegale immigratie, inclusief terugkeer.

Ten slotte is het kabinet voorstander van versterkte Frontex-inzet op de meest kwetsbare plaatsen aan de buitengrenzen van de EU. Vooral de grensgebieden met de Westelijke Balkan, Turkije en Noord-Afrika verdienen hierbij aandacht.

9. Mededeling betreffende de evaluatie en toekomstige ontwikkeling van de algehele aanpak van migratie en mobiliteit – **Presentatie door de Commissie en eerste gedachtewisseling**

De Europese Commissie zal de op 18 november jl. gepubliceerde mededeling inzake de algehele aanpak van migratie en mobiliteit (GAMM) presenteren¹. De Commissie reageert met deze mededeling op de resultaten van een eerdere evaluatie, waaruit bleek dat de algehele aanpak van migratie (2005) ten aanzien van de beleidscoherentie en de thematische en geografische balans versterking behoeft.

De Commissie stelt allereerst voor de algehele aanpak van migratie en mobiliteit strategischer en efficiënter in te zetten en deze meer te verbinden met andere beleidsvelden, waaronder het beleid voor visa voor kort verblijf en het buitenlandsbeleid inclusief ontwikkelingssamenwerking, alsmede met de interne beleidsprioriteiten van de EU. Ook wordt het thema asiel en internationale bescherming onder de GAMM gebracht, in een eigen pijler.

Mobiliteitspartnerschappen zouden het belangrijkste raamwerk voor migratie- en mobiliteitssamenwerking met derde landen kunnen worden. Daarnaast stelt de Commissie voor een lichtere samenwerkingsvorm tussen de EU en derde landen te introduceren, te weten de gemeenschappelijke agenda inzake migratie en mobiliteit.

Tot slot worden voor iedere pijler prioritaire thema's voorgesteld. De nieuwe derde pijler (asiel en internationale bescherming) zal zich richten op versterking van de beschermingscapaciteit via de EU Regionale Beschermingsprogramma's en EASO, uitbreiding van hervestiging en aanpak van langdurige vluchtelingensituaties.

Uw Kamer zal door middel van een BNC-fiche nader over het standpunt van het kabinet worden geïnformeerd.

10. (evt.) Concept-Raadsbesluit over de volledige toepassing van de bepalingen uit het Schengenacquis in de Republiek Bulgarije en Roemenië

Het is nog onduidelijk of dit onderwerp daadwerkelijk wordt geagendeerd op deze JBZ-Raad, aangezien dit onderwerp op 9 december a.s. op de Europese Raad aan de orde zal komen.

¹ COM(2011)743.

Het kabinet heeft steeds als voorwaarde voor de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Schengenzone gesteld dat beide lidstaten onomkeerbare en duurzame vooruitgang laten zien als het gaat om hervormingen van de rechtsstaat en bestrijding van corruptie en, in Bulgarije, georganiseerde criminaliteit. Dit standpunt is ongewijzigd.

Finland heeft inmiddels aangegeven dat het bereid is een compromis te sluiten ten aanzien van een gedeeltelijke toetreding tot de Schengenzone door Bulgarije en Roemenië. Finland heeft gesteld in te kunnen stemmen met partiële toetreding tot de Schengenzone, dat wil zeggen het opheffen van controles aan de lucht- en maritieme grenzen, op voorwaarde dat het CVM-rapport dat in februari 2012 verschijnt voldoende voortgang laat zien.

Gemengd Comité

11. (evt.) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vaststelling van evaluatie- en monitoringsmechanisme om toe te zien op de toepassing van de Schengenacquis

12. (evt.) Voorstel voor een verordening van de Europese Unie en de Raad ter wijziging van verordening (EG) 562/2006 met als doel het vaststellen van gemeenschappelijke regels over de tijdelijke herintroductie van grenscontroles aan de binnengrenzen in buitengewone omstandigheden

– **Openstaande kwesties**

Zie punten 1 en 2 van de geannoteerde agenda.

13. Concept-verordening van het Europees Parlement en de Raad ter wijziging van verordening (EG) 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld

– **Openstaande kwesties**

Zie punt 3 van de geannoteerde agenda.

14. (evt.) Concept-Raadsconclusies betreffende de bestrijding van illegale immigratie en de bescherming van de buitengrenzen

– **Goedkeuring**

Zie punt 8 van de geannoteerde agenda.

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad – wetgevende besprekingen

1. Meerjarig Financieel Kader 2014–2020

- **Mededeling over «Bouwen aan een open en veilig Europa: het budget voor Binnenlandse Zaken, 2014–2020»**
- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad waarin algemene bepalingen worden neergelegd voor het Asiel- en Migratiefonds en het Interne Veiligheidsfonds**
- **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling, als deel van het Interne Veiligheidsfonds, van ondersteuning van politiesamenwerking, misdaad-**

preventie en de strijd tegen ernstige grensoverschrijdende misdaad

– Presentatie door de Commissie en eerste gedachtewisseling

Voor de samenvatting van het voorstel en het Nederlandse standpunt wordt u verwezen naar punt 7 van deel I van deze geannoteerde agenda.

2. Meerjarig Financieel Kader 2014–2020

- Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Justitie Programma voor 2014–2020**
- Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Rechten en Burgerschap Programma voor 2014–2020**
- Presentatie door de Commissie en eerste gedachtewisseling**

Op 15 november jl. heeft de Commissie voorstellen gepubliceerd voor het Justitie-, Rechten- en Burgerschapsbudget voor de periode 2014–2020. Het pakket bestaat uit twee verordeningen. Tijdens de JBZ-Raad zal de Commissie deze voorstellen nader toelichten.

Het Justitieprogramma zal zich richten op civielrecht, strafrecht en drugsbeleid, het laatste vanuit het perspectief van illegale drugshandel en andere illegale activiteiten met betrekking tot drugs. In het programma worden de drie bestaande fondsen op deze gebieden samengevoegd. Het programma heeft de volgende specifieke doelstellingen:

- het bevorderen van een effectieve, volledige en consistente toepassing van EU-wetgeving op de gebieden van justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken;
- het faciliteren van toegang tot het recht;
- preventie en reductie van de vraag naar en het aanbod van drugs.

Het Rechten en Burgerschap Programma is een samenvoeging van de drie bestaande fondsen grondrechten en burgerschap, Daphne III en de onderdelen van antidiscriminatie, diversiteit en gendergelijkheid van het programma voor werkgelegenheid en sociale solidariteit PROGRESS. Het nieuwe programma zal zich richten op:

- het bijdragen aan een verbeterde uitoefening van rechten die verbonden zijn aan het burgerschap van de Unie;
- het bevorderen van een effectieve toepassing van het non-discriminatiebeginsel;
- het bijdragen aan verzekeren van een hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens;
- het vergroten van het respect voor de rechten van het kind;
- het ondersteunen van de rechten van consumenten en bedrijven op de interne markt op de gebieden van EU-consumentenrechten en de vrijheid om grensoverschrijdend zaken te doen.

De bedoeling van beide programma's is de procedures te vereenvoudigen en meer resultaatgericht te werk te gaan dan bij de bestaande programma's mogelijk is. Financiering uit de programma's moet toegevoegde waarde hebben bij de realisering van EU beleidsdoelstellingen. Ook de externe dimensie van met name de justitiële samenwerking kan worden gefinancierd. Er zal voor beide programma's een jaarlijks werkprogramma worden opgesteld, waartoe de Commissie zal worden bijgestaan door een adviserend comité van de lidstaten.

Nederland zal de presentatie van de Commissie aanvatten om steun uit te spreken voor de voorstellen van de Commissie in algemene zin. De uitdagingen op deze terreinen – in het bijzonder dat van de justitiële

samenwerking – zijn van een dergelijke aard, dat voldoende financiering van groot belang is. Nederland ondersteunt met name de samenvoeging van de bestaande programma's en de vereenvoudiging van aanvraagprocedures.

Over de voorstellen van de Commissie wordt een BNC-fiche opgesteld dat uw Kamer op de gebruikelijke wijze zal worden aangeboden.

3. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en authentieke akten op het gebied van erfopvolging en betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring
– **Algemene overeenstemming**

Het Poolse voorzitterschap beoogt tijdens deze bijeenkomst van de Raad een algemene oriëntatie te bereiken over de tekst van de ontwerpverordening betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en authentieke akten op het gebied van erfopvolging en betreffende de instelling van een Europese verklaring van erfrecht. Tijdens de bijeenkomst van de JBZ-Raad van 10 juni jl. bereikte de Raad al een politiek compromis op hoofdlijnen van het voorstel voor een ontwerpverordening.

De ontwerpverordening heeft tot doel uniforme regels vast te stellen voor het toepasselijk recht met betrekking tot de afwikkeling van nalatenschappen binnen de Europese Unie die een grensoverschrijdend karakter hebben. De verordening bevat onder meer, naast regels omtrent het vaststellen van het toepasselijk recht op de (afwikkeling van de) nalatenschap en regels voor het aanwijzen van de bevoegde instantie, ook regels over de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen en authentieke akten op het terrein van het erfrecht. Voorts wordt een uniform model voor een Europese verklaring van erfrecht voorgesteld.

Het akkoord op hoofdpunten waarover eerder in juni jl. overeenstemming was bereikt betreft in het bijzonder:

- a. de verhouding erfrecht/vermogensrecht; de volgende relevante vermogensrechtelijke aspecten vallen buiten de werkingssfeer van de verordening: de aard van het goederenrecht, de registratie en de publicatie van dit recht;
- b. de gewone verblijfplaats als aanknopingspunt voor het toepasselijk recht;
- c. notarissen vallen in beginsel niet onder de toepassing van hoofdstuk II van de verordening inzake bevoegdheid; deze regels gelden voor gerechten of autoriteiten die een gerechtelijke functie uitoefenen;
- d. de formele geldigheid van testamenten wordt geregeld in de verordening, hiervoor wordt aangesloten bij het Haags Verdrag van 1961 waarbij Nederland partij is;
- e. het beheer van de nalatenschap valt onder de werkingssfeer van de verordening;
- f. de algemene openbare orde clause wordt opgenomen in de verordening; ook wordt opgenomen dat lidstaten met meerdere territoriale stelsels (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk of Spanje) via hun nationale conflictregels bepalen welk recht van toepassing is in elke afzonderlijke territoriale eenheid;
- g. authentieke akten dienen vrij te kunnen circuleren en dienen in een andere lidstaat dezelfde effecten te sorteren als in de lidstaat waarin de authentieke akte is opgesteld;
- h. de Europese verklaring van erfrecht is een sui generis (op zich zelf staand) document, waarmee personen hun hoedanigheid als erfge-

naam, beheerder, legataris en executeur-testamentair kunnen bewijzen;

- i. een ontsnappingsclausule voor het uitzonderlijke geval dat de erflater nauwere banden heeft met een andere staat dan de staat van zijn gewone verblijfplaats. In dat geval moet als aanknopingspunt voor het toepasselijk recht op de afwikkeling van de nalatenschap niet de gewone verblijfplaats gelden maar het recht van de staat waarmee de erflater de nauwste banden had op het moment van overlijden.

De besprekingen over het voorstel waarin dit akkoord nader wordt uitgewerkt zijn thans nog gaande. Belangrijke punten van discussie zijn nog het beheer van de nalatenschap en de inbreng en terugvordering van schenkingen bij leven. Nederland is in het algemeen tevreden met de tekst van de ontwerpverordening.

Verplichte aanstelling van een beheerder t.b.v. bescherming crediteuren

Enkele lidstaten hebben verzocht een bijzondere regeling in de verordening op te nemen, waardoor in het geval er sprake is van een grensoverschrijdende nalatenschap en er goederen zijn gelegen in die lidstaat voor de overdracht van deze goederen eerst een beheerder moet worden aangesteld ter bescherming van de schuldeisers. De beheerder kan ten behoeve van de lokale schuldeisers beschermende maatregelen treffen.

De voorgestelde regeling betreft een afwijking van de hoofdregel van de verordening dat één recht van toepassing is op de nalatenschap. Daarnaast zou namelijk het recht van de plaats waar de goederen gelegen zijn (lex fori) moeten worden toegepast, die verplicht tot aanstelling van een beheerder. Dit zal leiden tot een vertraging van de afwikkeling van de nalatenschap en de aanwijzing van een beheerder zal ook tot extra kosten voor de erfgenamen leiden. Bovendien zal in de praktijk het treffen van de beschermende maatregelen ertoe leiden dat voordat sprake is van de verdeling en afwikkeling van de nalatenschap alle schuldeisers worden voldaan, dit vormt een aanzienlijke afwijking op ons nationale recht waarbij de erfgenamen van rechtswege gezamenlijk alle goederen van de nalatenschap verkrijgen en zij hoofdelijk aansprakelijk zijn voor alle schulden van de nalatenschap.

Nederland is dan ook, met een aantal andere lidstaten, kritisch over dit voorstel. De verordening biedt door haar eenvoud een groot voordeel aan de burgers, te weten er is één bevoegde autoriteit (rechtbank of notaris) die de nalatenschap kan afwickelen op basis van één toepasselijk recht. De voorgestelde regeling vormt hierop een uitzondering. Het gevolg is dat voor Nederlandse burgers de afwikkeling van een grensoverschrijdende nalatenschap kostbaarder zal worden en zal worden vertraagd door de noodzaak om als er goederen zijn gelegen in lidstaten die deze regeling kennen een beheerder aan te stellen.

Inbreng en inkorting schenkingen («clawback»)

De ontwerpverordening stelt dat het toepasselijk recht bepaalt of, en in hoeverre, sprake kan zijn van inbreng en/of inkorting van schenkingen. Nederland en de meeste lidstaten stemmen in met dit uitgangspunt.

Enkele lidstaten willen een beperking van de «clawback», omdat zij geen of slechts een zeer beperkte «clawback» kennen en menen dat schenkingen die in hun land aan bijvoorbeeld charitatieve instellingen of musea zijn gedaan en die vervolgens (deels) teruggeëist kunnen worden tot rechtsonzekerheid leiden. Enkele lidstaten kennen een «clawback» die teruggaat tot twintig jaar voor het overlijden van de erflater en waarbij aanspraak gemaakt kan worden op specifieke goederen.

De meeste lidstaten gaan niet akkoord met een beperking van de «clawback». Een aantal lidstaten wil zelfs een regeling in de verordening waarin de legitieme portie nader wordt beschermd. Een aanvullende bescherming van de legitieme portie zoals die geldt conform het recht van de gewone verblijfplaats in geval er sprake is van een rechtskeuze voor het recht van een staat die niet of in mindere mate een legitieme portie kent, staat haaks op de wens tot een beperking van de «clawback».

Nederland is geen voorstander van een beperking van de «clawback» en evenmin van een bescherming van de legitieme portie. De beperkte rechtskeuze voor nationaliteit in de verordening, waarmee kan worden afgeweken van het beginsel dat het recht van de gewone verblijfplaats bepaalt of sprake is van een legitieme portie, biedt voldoende bescherming aan de belangen van legitimarissen.

4. Wijziging van Verordening nr. 44/2001 betreffende de bevoegdheid, de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I)

– Overeenstemming over bepaalde onderdelen

Tijdens de bijeenkomst van de Raad van 25 februari jl. heeft de Commissie het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 44/2001 betreffende de bevoegdheid, de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Brussel I) gepresenteerd. De verordening Brussel I regelt welke rechter bevoegd is grensoverschrijdende civielrechtelijke geschillen te beslechten en op welke wijze een in een lidstaat gegeven beslissing moet worden erkend en ten uitvoer gelegd in een andere lidstaat. Eén van de belangrijkste wijzigingen betreft de afschaffing van de exequaturprocedure.

Het Poolse voorzitterschap streeft er naar om in de Raad op hoofdlijnen overeenstemming te bereiken over de afschaffing van de exequaturprocedure.

Het voorzitterschap zal voorstellen dat de exequaturprocedure wordt afgeschaft. Dat betekent dat een vonnis uit een lidstaat van de Europese Unie wordt erkend en ten uitvoer gelegd in een andere lidstaat zonder dat daarvoor nog een verlof nodig is van de rechter in het land van tenuitvoerlegging. Dat scheelt tijd en geld. Het voorzitterschap zal verder voorstellen dat alle rechtsmiddelen die op dit moment tegen een exequatur kunnen worden aangewend, behouden blijven. Zij kunnen net als onder het geldende Brussel I ook worden aangewend in het land van tenuitvoerlegging. Aan de rechtsbescherming van degene tegen wie de tenuitvoerlegging zich richt, wordt dus geen afbreuk gedaan. Dat betekent – onder meer – dat een vonnis uit een andere lidstaat in Nederland nog steeds niet hoeft te worden erkend en ten uitvoer gelegd als het vonnis inhoudelijk gezien in strijd is met de openbare orde. Net als nu het geval is, kan dat volgens het voorstel van het Poolse voorzitterschap alleen aan de orde worden gesteld doordat degene tegen wie de tenuitvoerlegging zich richt, een rechtsmiddel instelt. De Europese Commissie wilde op de rechtsmiddelen, waaronder de openbare orde beknibbelen, maar volgens de lidstaten, met inbegrip van Nederland, is het daarvoor veel te vroeg. Ook het voorstel van de Commissie om de bevoegdheid van de rechter onder omstandigheden slechts te toetsen in het land van oorsprong (in plaats van het land van tenuitvoerlegging) kan niet op instemming van de lidstaten, met inbegrip van Nederland, rekenen. Een tegen consumenten en andere zwakkere justitiabelen gewezen vonnis moet in het land van tenuitvoerlegging op de juiste toepassing van de bevoegdheidsregels kunnen worden getoetst.

Het voorstel van het voorzitterschap strookt met de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen (waarin overeenkomstig afspraak uiteraard geen onomkeerbare stappen zijn gezet). Het voorstel komt tegemoet aan de zorg van uw Kamer over het voorstel van de Commissie. Het voorstel stemt ook grotendeels overeen met het advies van de Staatscommissie voor internationaal privaatrecht en de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht, zoals dat recent – volgens afspraak – ter informatie aan uw Kamer is gestuurd. Wel zijn de Europese Commissie en de andere lidstaten, anders dan beide commissies, van mening dat het nog te vroeg is voor de door die commissies voorgestane algehele harmonisatie van het executierecht.

5. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over een gemeenschappelijk Europees kooprecht

– Oriënterend debat over bepaalde onderwerpen

Tijdens de bijeenkomst van de Raad op 28 oktober jl., werd het voorstel voor een verordening voor een gemeenschappelijk Europees kooprecht door de Commissie gepresenteerd.

Met dit voorstel tracht de Commissie het functioneren van de interne markt te verbeteren door de uitbreiding van grensoverschrijdende handel voor ondernemingen en grensoverschrijdende koop voor consumenten te faciliteren. Het voorstel voor een verordening voorziet in een gemeenschappelijk Europees kooprecht door het creëren van een tweede (optioneel) regime voor de koop binnen het nationale recht van de lidstaten. Het gemeenschappelijk Europees kooprecht kan slechts op vrijwillige basis en met expliciete toestemming van de partijen gaan gelden voor grensoverschrijdende contracten. Hebben partijen hiervoor gekozen, dan maakt het Europees kooprecht integraal deel uit van het op de transactie toepasselijke nationale contractenrecht. Het Europese kooprecht kan gaan gelden voor business-to-business-transacties (B2B), mits een van de partijen een kleine of middelgrote onderneming is, en business-to-consumer-transacties (B2C).

Onlangs zijn de besprekingen over dit voorstel gestart. Het voorzitterschap heeft voor de bijeenkomst van de Raad op 14 december a.s. een oriënterend debat voorzien over enkele elementen van het voorstel zoals de reikwijdte van de verordening, de keuze van het instrument en de modaliteiten hiervan en de verhouding van het voorstel tot andere instrumenten (verordening Rome I, het Weens Koopverdrag). Op Nederlands verzoek heeft de Commissie toegezegd een transponeringstabel te zullen verstrekken, waarin concreet wordt aangegeven hoe en in welke opzichten het optionele instrument voortbouwt op de bestaande EU-regels, zoals de richtlijn consumentenrechten.

Nederland erkent het belang van contractspartijen bij een betere werking van de interne markt en hun behoefte aan voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Nederland streeft daarom naar een gemeenschappelijk Europees kooprecht dat rechtszekerheid alsmede een hoog niveau van bescherming biedt voor consumenten en ondernemingen, zonder onevenredige lasten voor het bedrijfsleven. Daarnaast geldt dat er sprake moet zijn van een duidelijke meerwaarde voor zowel consumenten als het bedrijfsleven. Uiteraard moeten de Commissievoorstellen een voldoende rechtsgrondslag hebben. Een optioneel instrument voor gemeenschappelijk Europees kooprecht kan partijen één set regels bieden die de overeenkomst tussen hen zo volledig mogelijk regelt. Dit kan de deelname aan de interne markt vergemakkelijken. Met inachtneming van deze voorwaarden zal Nederland zich constructief opstellen. Daarbij speelt een aantal voor Nederland belangrijke vraag- en aandachtspunten. Zo blijkt, mede gelet

op de vaak kritische reacties van de kant van de belanghebbenden, niet zonder meer dat het optionele instrument de gewenste meerwaarde biedt voor ondernemingen en consumenten. Daarnaast wordt van de Commissie nader uitsluitsel verwacht over de bevoegdheidsgrondslag. Onvoldoende duidelijk is verder op welke wijze het voorstel rekening houdt met regels uit het bestaande internationaal privaatrecht, zoals verordening Rome I, alsmede het overige acquis, hoe het instrument aangepast gaat worden aan wijzigingen van het acquis en of het voorgestelde instrument qua reikwijdte niet onnodig breed is, omdat het ook onderwerpen regelt waarvan niet direct duidelijk is welke belemmering divergerende nationale regelgeving voor de interne markt oplevert (bijv. schadevergoeding en verjaring). Ten slotte is een aandachtspunt hoe moet worden omgegaan met contractgerelateerde kwesties die niet door het Commissievoorstel worden bestreken, zoals rechtspersoonlijkheid en vertegenwoordiging.

6. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Onderzoeksbevel

– Algemene oriëntatie

Het voorstel voor een richtlijn betreffende het Europees Onderzoeksbevel (EOB) is een initiatief van het toenmalige Belgische voorzitterschap en wordt gesteund door Bulgarije, Estland, Spanje, Oostenrijk, Slovenië en Zweden. Op basis van het instrument kunnen justitiële autoriteiten een EOB uitvaardigen om in het kader van een strafrechtelijk onderzoek de justitiële autoriteiten in een andere lidstaat onderzoekshandelingen te laten verrichten ten behoeve van een eigen strafrechtelijk onderzoek. Het zou daarmee een groot deel van de bestaande instrumenten op het terrein van wederzijdse rechtshulp in strafzaken moeten vervangen, waaronder het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel (kaderbesluit 2008/978/JBZ).

In juni 2011 bereikte de Raad een algemene oriëntatie over het eerste deel van de ontwerprichtlijn. Het ging daarbij over de voorwaarden voor uitvaardiging en uitvoering van een EOB, weigeringsgronden, termijnen voor uitvoering van een EOB, en rechtsmiddelen. Met de onderhandelingen over het tweede deel van de richtlijn is de nodige voortgang geboekt. Daarom wil het Poolse Voorzitterschap in de JBZ-Raad tot een algemene oriëntatie komen over het tweede deel van de richtlijn. In dit tweede deel wordt een aantal bijzondere opsporingsmaatregelen die per EOB kunnen worden gevraagd, van een nadere regeling voorzien. Het gaat om de tijdelijke overbrenging van gedetineerden om mee te werken aan onderzoek in het buitenland, het gebruik van videoconferentie voor het verhoren van getuigen en verdachten die zich in een ander land bevinden, informatie over bankrekeningen, inzet van undercoveragenten, en het aftappen van telecommunicatie. Deze opsporingsmaatregelen komen grotendeels overeen met corresponderende bepalingen in de EU Rechtshulpovereenkomst 2000 en het Protocol daarbij. Gepoogd is het gebruik ervan voor de praktijk te vereenvoudigen, met behoud van de weigeringsgronden. Ten slotte wordt in de slotbepalingen de verhouding tussen de richtlijn en (onderdelen van) bestaande instrumenten op het terrein van wederzijdse rechtshulp in strafzaken bepaald, alsmede de implementatietermijn.

Nederland kan op zich goed leven met de inhoud van het tweede deel van de ontwerprichtlijn. Over punten die van belang worden geacht, zoals een breder toepasbare en verbeterde regeling voor het horen van getuigen en verdachten per videoconferentie, is overeenstemming bereikt. Nederland heeft op dit moment evenwel nog drie belangrijke algemene aandachtspunten: de kwaliteit van de tekst, het nauwkeurig bepalen van de

(onderdelen van) bestaande instrumenten die de ontwerprichtlijn wil vervangen en de implementatietermijn. Als lidstaten de richtlijn niet tijdig implementeren, zal doordat de richtlijn tevens een deel van de bestaande instrumenten afschaft niet alleen de richtlijn nog niet kunnen worden gebruikt, maar ook een deel van het bestaande raamwerk voor het verlenen van wederzijdse rechtshulp vervallen. Om deze situatie te voorkomen is een zo ruim mogelijke implementatietermijn nodig, die tenminste drie jaren moet zijn.

7. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor rechten, hulp en bescherming slachtoffers van delicten

– Algemene oriëntatie

Tijdens de Raad wil het Voorzitterschap een algemene oriëntatie bereiken over de richtlijn betreffende minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers (met name in het strafproces). De onderhandelingen met het Europees Parlement kunnen dan in het begin van 2012 starten.

Deze richtlijn vervangt het huidige kaderbesluit over de positie van slachtoffers in het strafproces uit 2001. Het voorstel beoogt tegemoet te komen aan de behoeften van alle slachtoffers, ongeacht het delict waarvan zij slachtoffer zijn, de omstandigheden of de plaats waar het delict is gepleegd. Uw Kamer heeft ter zake het BNC-fiche ontvangen.

Nederland is in beginsel voorstander van het versterken van de positie van slachtoffers, zoals ook in het regeerakkoord is geformuleerd. Regelgeving op EU-niveau kan een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de positie van slachtoffers, dus ook van Nederlanders die in andere lidstaten slachtoffer van een delict worden. De door de Commissie gepresenteerde voorstellen waren ambitieus. De richtlijn gaat op onderdelen verder dan de Nederlandse regelgeving maar is voor het grootste deel goed uitvoerbaar. Het is gebleken dat het Kaderbesluit uit 2001 niet goed en volledig is geïmplementeerd in de lidstaten. Het is mede daarom belangrijk dat lidstaten bij de implementatie van deze richtlijn worden ondersteund door middel van flankerende maatregelen van de Commissie.

Nederland wil binnen realistische kaders de positie van slachtoffers in deze richtlijn versterken. Dit betreft vooral een versterking van de informatiepositie van slachtoffers. Het recht op informatie is fundamenteel. Pas als een slachtoffer over voldoende informatie beschikt kan hij/zij een actieve rol spelen. Vertolking en vertaling van een beperkt aantal stukken horen daarbij. Dit betreft in het bijzonder het slachtoffer dat niet woont in de lidstaat waar het strafbaar feit is begaan (bijv. de toerist, vrachtwagenchauffeur of zakenreiziger). Als dit slachtoffer contact heeft met de lokale autoriteiten, dan is het van belang dat het slachtoffer informatie krijgt over zijn of haar rechten in een taal die hij/zij begrijpt.

Het oorspronkelijke Commissievoorstel is inmiddels, in de loop van de onderhandelingen, op diverse punten afgezwakt. Op aandrang van lidstaten wordt voor veel punten verwezen naar het nationale recht, dat wil zeggen dat op die punten geen harmonisatie zou plaatsvinden. Punt van discussie is welke onderwerpen aan het nationale recht van de lidstaten worden overgelaten en voor welke onderwerpen minimumharmonisatie gewenst is. Door de vele verwijzingen naar het nationale recht is de inhoud van de minimumnormen naar de achtergrond verdwenen, waardoor de gewenste verduidelijking voor de lidstaten die eerder nog niet aan behoorlijke implementatie toekwamen niet tot stand komt.

De Nederlandse inzet is erop gericht om op het terrein van de bovengenoemde informatievoorziening aan slachtoffers Europese normen te realiseren. Tot op heden zijn er weinig lidstaten die deze inzet steunen. Zij zijn beducht voor de administratieve en financiële lasten die uit Europese normen voortvloeien. De richtlijn is in zijn huidige vorm voor het grootste deel goed uitvoerbaar.

8. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het recht op toegang tot een raadsman in strafzaken en over het recht op communicatie in geval van arrestatie
– **Verslag van het Voorzitterschap**

Het Voorzitterschap zal verslag uitbrengen over de stand van zaken van de onderhandelingen over dit voorstel.

Het voorstel, dat op 8 juni jl. werd gepubliceerd, beoogt minimumnormen vast te leggen met betrekking tot het recht van verdachten in strafprocedures op toegang tot een raadsman, alsmede met betrekking tot het recht van personen die op grond van een Europees aanhoudingsbevel zijn aangehouden op toegang tot een raadsman. Het recht op toegang tot een raadsman houdt onder meer in dat de raadsman bij de verhoren van de verdachte aanwezig mag zijn, alsmede bij onderzoekshandelingen die ten aanzien van de verdachte worden verricht. Daarnaast bevat het voorstel bepalingen over het recht van personen van wie in een strafprocedure dan wel in het kader van de overleveringsprocedure de vrijheid is benomen om te communiceren met een door hen aangewezen persoon, zoals een familielid of werkgever en, voor zover het om niet-onderdanen gaat, met consulaire vertegenwoordigers.

De onderhandelingen over het voorstel, die onder het Poolse voorzitterschap een aanvang hebben genomen, zijn volgens een grote meerderheid van lidstaten, waaronder Nederland, nog niet zo ver gevorderd dat enige vorm van besluitvorming met betrekking tot dit voorstel in de Raad kan plaatsvinden. Deze grote meerderheid van lidstaten meent dat voor de verdere onderhandelingen voldoende tijd moet worden genomen. Het voorzitterschap is voornemens te volstaan met aan de Raad verslag uitbrengen over de stand van zaken van de onderhandelingen over dit voorstel.

Nederland handhaaft met betrekking tot dit voorstel zijn standpunt zoals opgenomen in de stukken die met betrekking tot dit voorstel aan uw Kamer zijn toegezonden.

Raad – niet-wetgevende besprekingen

9. EU actieplan ten behoeve van de bestrijding van terrorisme

10. EU contraterrorisme strategie – Discussienota
– **Algemeen debat**

11. Rapport over de implementatie van de herziene strategie terrorismefinanciering

De EU-coördinator voor terrorismebestrijding (CTC), de heer De Kerchove, zal aan de Raad het EU actieplan ten behoeve van de bestrijding van terrorisme, een discussienota over de Europese contraterrorisme strategie en een rapportage over de implementatie van de herziene strategie terrorismefinanciering presenteren. Geen van deze documenten is op dit moment beschikbaar.

In het eerste document zal worden ingegaan op de voortgang van de implementatie van het EU actieplan. De nota over de Europese contraterorisme strategie is mede gebaseerd op de voortgang van de Europese contraterorisme strategie die in december 2005 door de Raad werd aangenomen, volgens de volgende vier hoofdlijnen: *prevent*, *protect*, *pursue* en *respond*. Jaarlijks rapporteert de CTC over de voortgang ten aanzien van de CT-strategie en het daarbij behorende actieplan. De CTC ziet waarschijnlijk een viertal hoofduitdagingen in zijn discussienota:

- Preventie – deradicalisering;
- Verbetering van de beveiliging van goederenvervoer door de lucht;
- Veiligheid gerelateerd onderzoek en industrieel beleid voor veiligheidsindustrie;
- CBRN.

De aanpak van terrorismefinanciering ten slotte is een belangrijk aandachtspunt in de Europese contraterorisme strategie.

Het kabinet erkent de aandachtspunten en meent dat in ieder geval de aanpak van ongewenste reisbewegingen en versterking van de externe dimensie prioriteit behoeven.

12. Besluit van de Raad tot ondertekening van de Overeenkomst tussen de EU en de VS over het gebruik en de overdracht van passagiersgegevens

Voor de stand van zaken op dit onderwerp verwijs ik u naar de vertrouwelijke brief die ik uw Kamer op 21 november jl. zond onder kenmerk 5717322/11. Inmiddels is tekst van de ontwerpovereenkomst openbaar geworden. U treft deze als bijlage bij deze geannoteerde agenda aan.

Nederland kan instemmen met de ontwerpovereenkomst.

13. Grensoverschrijdende rondtrekkende misdaad

Op verzoek van Frankrijk zal in de Raad nader worden stilgestaan bij het fenomeen van rondtrekkende bendes afkomstig uit Centraal- en Oost-Europa. Bij de vorige Raad verzocht Frankrijk hierom. Ook verzocht Frankrijk om meer informatie van Europol over het fenomeen. Toen meldde Europol binnenkort met een omvattende analyse van het fenomeen te komen en gaf het aan dat nog niet het gehele potentieel van beschikbare informatie bij nationale autoriteiten en Europol gebruikt wordt.

Op 9 en 10 juni 2011 besloot de Raad dat één van de EU prioriteiten voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit in de periode van 2011–2013 het bestrijden van rondtrekkende bendes betreft, in het bijzonder hun capaciteiten om criminele activiteiten te ontplooiën. Dat leidt ertoe dat momenteel als onderdeel van de zogenoemde EU beleidscyclus voor de bestrijding van internationale en georganiseerde criminaliteit op EU-niveau een strategisch en operationeel plan wordt ontwikkeld om dit fenomeen aan te pakken. België en Frankrijk treden betreffende dit fenomeen als zogenoemde «drivers» op. Nederland participeert actief in dit proces evenals in Europol-kader aan de aanpak van dit fenomeen met als doel een coherente operationele aanpak op EU niveau te realiseren.

Op nationaal niveau zijn in januari 2010 publieke en enkele private partijen een proeftuin gestart om mobiele bendes beter te bestrijden. Doel van dit initiatief was de uitwisseling van beeldmateriaal en informatie over modi operandi tussen winkelbedrijven en politie te verbeteren. Medio 2011 is de proeftuin afgerond. Voor wat betreft winkeldiefstal is deze wijze van

samenwerking staand beleid geworden en wordt zij landelijk verder uitgebreid door de aansluiting van een groter aantal winkelbedrijven. De verdere ontwikkeling van de aanpak richt zich thans vooral op inbraken en voertuigcriminaliteit, waardoor ook via andere invalshoeken zicht wordt verkregen op rondtrekkende bendes. Deze integrale dadergerichte aanpak dient in 2015 ontwikkeld en geïmplementeerd te zijn.

14. Toetreding van de Europese Unie tot het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

– Stand van zaken

Het voorzitterschap en de Commissie zullen tijdens de JBZ-Raad een toelichting geven over de stand van de onderhandelingen van de toetreding van de EU tot het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de burgerlijke vrijheden (EVRM). In het Verdrag van Lissabon is verbindend vastgelegd dat de EU zal toetreden tot het EVRM (art. 6 lid 2 VEU). De toetreding tot het EVRM werd aan de zijde van de Raad van Europa (RvE) mogelijk door de inwerkingtreding van een wijziging van het EVRM ten gevolge van de inwerkingtreding van protocol 14 in juni 2010.

Op 4 juni 2010 is door de Raad een gedetailleerd onderhandelings-mandaat aangenomen. In juli 2010 zijn de onderhandelingen tussen de EU en de RvE over de voorwaarden voor de toetreding van start gegaan. Dit gebeurt in een speciaal comité, waarin de Europese Commissie namens de Unie onderhandelt op basis van het onderhandelingsmandaat. De vertegenwoordigers van de Raad van Europa in het comité zijn aangesteld door het Stuurcomité Mensenrechten van de Raad van Europa (CDDH). Het CDDH heeft van het Comité van Ministers van de Raad van Europa een mandaat gekregen om te onderhandelen met de Unie. Sinds juli 2010 hebben er acht onderhandelingsrondes plaatsgevonden in het speciale comité. Na de achtste bijeenkomst in juni is een concept-toetredings-akkoord voorgelegd aan het CDDH. Het CDDH heeft het concept-toetredingsakkoord op 12–14 oktober jl. besproken. Het overgrote deel van de RvE-leden gaf aan zich te kunnen vinden in het concept-akkoord. De Europese Commissie gaf namens de EU aan nog geen gezamenlijke EU-positie in te kunnen nemen. Naar aanleiding van de bespreking in het CDDH is geconcludeerd dat een voortgangsrapport zal worden gepresenteerd aan het Comité van Ministers.

De EU-lidstaten blijken meer tijd nodig te hebben om tot overeenstemming te komen. De afgelopen periode is hierover op werkgroep-niveau verder gesproken. Deze besprekingen zijn nog niet afgerond. Het gaat dan met name om de voorgestelde stemvoorschriften in het Comité van Ministers bij het toezicht op de naleving van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Ook de beraadslaging over de precieze draagwijdte van het akkoord en over een eventuele uitzondering voor onderwerpen op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid is nog niet afgerond.

Het uiteindelijke toetredingsakkoord moet worden goedgekeurd door alle 47 staten die partij zijn bij het EVRM (waaronder alle EU-lidstaten) en door de EU. Aan EU-zijde moet het besluit tot sluiting, alsmede de noodzakelijke interne EU-spelregels, door de Raad met unanimiteit worden aangenomen, na goedkeuring door het Europees Parlement. Het Toetredingsakkoord en de interne regels zullen als een totaalpakket worden voorgelegd.

Tot slot moeten de lidstaten het besluit tot sluiting in overeenstemming met hun grondwettelijke bepalingen hebben goedgekeurd voordat het in werking kan treden.

Nederland zet zich tijdens de onderhandelingen in voor een nauwkeurige en gedetailleerde formulering van de toetredingsvoorwaarden en de interne EU-regelingen voor de toepassing daarvan, waarbij het EU-mandaat leidend is. Het standpunt van de Nederlandse regering inzake toetreding van de EU tot het EVRM is neergelegd in Kamerbrief «Mensenrechten in het buitenlands beleid» van 3 oktober 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 32 735, nr. 32).

Gemengd Comité

15. SIS II

– Stand van zaken / weg vooruit

De Europese Commissie zal tijdens de Raad mondeling de voortgang van het project Schengen Informatie Systeem II (SIS II) presenteren en de Raad informeren over de mogelijke projectrisico's en oplossingen. De Europese Commissie gaat er voornamelijk vanuit deze risico's binnen de huidige planning te kunnen opvangen. Binnen de planning zal wel een herschikking plaatsvinden. Dit beperkt de vrije ruimte daarbinnen, zodat druk ontstaat op de geplande datum van operationeel gaan van het SIS II. Indien de risico's niet binnen de huidige planning kunnen worden opgevangen, leidt dat naar verwachting tot vertraging van het project SIS II.

Volgens de planning van de Europese Commissie zal in het voorjaar van 2012 de tweede mijlpaaltest plaatshebben. Vanaf eind mei 2012 is gepland een internationale test uit te voeren om te toetsen of de gehele keten van het totale SIS II (CSIS II – NSIS II – eindgebruikers) goed functioneert. De datamigratie staat gepland voor het vierde kwartaal van 2012. De Commissie houdt vast aan de inwerkingtreding van het SIS II in het eerste kwartaal van 2013.

Nederland kan de planning van de Commissie steunen.