

Vergaderjaar 2022–2023

32 317

JBZ-Raad

Nr. 820

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 februari 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd over de volgende stukken:

- Geannoteerde agenda JBZ-Raad 26 en 27 januari 2023 (Kamerstuk 32 317, nr. 803)
- Antwoorden op vragen commissie over o.a. de Geannoteerde agenda JBZ-Raad 8 en 9 december (algemeen) (Kamerstuk 32 317, nr. 799)
- Verslag van de formele JBZ-Raad van 8-9 december (Kamerstuk 32 317, nr. 801)
- Fiche: Richtlijn betreffende aanpassing civielrechtelijke aansprakelijkheidsregels voor kunstmatige intelligentie (Kamerstuk 22 112, nr. 3549).
- Fiche: Herziening richtlijn productaansprakelijkheid (Kamerstuk 22 112, nr. 3548)
- Fiche: Herziening verordening im-, export en doorvoer vuurwapens (Kamerstuk 22 112, nr. 3571)

Bij brief van 3 februari hebben de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de vragen en gemaakte opmerkingen beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Burger

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Fiche: Herziening verordening im-, export en doorvoer vuurwapens

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het BNC-fiche over het voorstel tot herziening van de verordening im-, export en doorvoer van vuurwapens. Deze leden achten het positief dat de EC enkele knelpunten wil oplossen door de huidige verordening te herzien. Wel achten voornoemde leden het van belang dat er goed wordt gekeken naar de consequenties voor de douane, de politie en de houders van invoer- en uitvoervergunningen. Het is hen op grond van het BNC-fiche niet duidelijk wanneer de triloog over het Commissievoorstel begint en op welke termijn een gemeenschappelijk conceptstandpunt zal worden bereikt in de Raad. Kan de Minister hier duidelijkheid over geven?

Antwoord

Het Zweeds voorzitterschap heeft de ambitie om het Raadsstandpunt in de eerste helft van dit jaar af te ronden. In het Europees Parlement is de behandeling van het voorstel belegd bij de Commissie Internationale Handel (INTA).¹ Op basis van deze gegevens verwacht het kabinet dat de triloog in het najaar van 2023 zal plaatsvinden.

Deze leden achten het onwenselijk dat de regering, vooruitlopend op de beleidsreactie op het rapport van de Commissie Wet wapens en munitie (Commissie Van Dam) en het debat in de Tweede Kamer, onderhandelingen voert over het Commissievoorstel, terwijl de Tweede Kamer nog geen kans gehad heeft om met de Minister van gedachten te wisselen over het rapport van de Commissie Van Dam en het proces van de nieuwe Wet wapens en munitie. Kan de Minister bevestigen dat er in elk geval bij de onderhandelingen over het Commissievoorstel scherp zal worden gekeken naar de aanbevelingen van de Commissie van Dam?

Antwoord

De overlap tussen enerzijds het rapport van de Commissie Van Dam en anderzijds het voorstel van de Europese Commissie (Commissie) voor een herziening van Verordening 258/2012 is beperkt. Wel wordt in aanbeveling 5.8 van het rapport van de Commissie Van Dam gepleit voor het realiseren van samenloopregelingen zodat geen dubbele vergunningen (EU-vergunningen en een nationale vergunning) aangevraagd moeten worden voor eenzelfde soort handeling. Het voorstel van de Commissie biedt daartoe een uitgelezen gelegenheid en dit is conform de inzet van het kabinet zoals verwoord in het BNC fiche.²

Fiche: Richtlijn betreffende aanpassing civielrechtelijke aansprakelijkheidsregels voor kunstmatige intelligentie

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het fiche. Deze leden achten het positief dat de aansprakelijkheidsregels voor kunstmatige intelligentie goed worden geregeld, nu kunstmatige intelligentie de samenleving aan het veranderen is. Deze leden onderschrijven de mening van het kabinet dat dit voorstel het vertrouwen versterkt van consumenten en burgers in Artificial Intelligence (AI).

¹ Procedure File: 2022/0288(COD) | Legislative Observatory | European Parliament (europa.eu).

² Kamerstuk 22 112, nr. 3571, d.d. 2 december 2022.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de EC aangeeft dat de specifieke eigenschappen van AI, zoals complexiteit, autonomie en ondoorzichtigheid (het zogenaamde «Black Box Effect»), het voor eisers moeilijk maken om te bewijzen dat zij schade hebben geleden die is veroorzaakt door het AI-systeem. Gezien het «Black Box Effect» van AI vragen deze leden in hoeverre er van een afnemer van een product of dienst dat AI bevat, verwacht kan worden dat hij/zij precies weet wat eventuele kwalijke gevolgen kunnen zijn voor een ander.

Antwoord

Door AI een «black box» te noemen wordt gesuggereerd dat de mens in het duister tast als het gaat om de werking van het systeem. Dit beeld van AI als black box kan leiden tot het idee dat controle en transparantie onmogelijk is. Onder black boxsystemen worden AI-systemen verstaan die zo complex zijn dat niet, of niet volledig, te reconstrueren is hoe een uitkomst of resultaat tot stand is gekomen. Soms hebben AI-systemen inderdaad dit Black boxkarakter. Dit betekent vaak niet dat het systeem principieel onbegrijpelijk is, noch dat er geen waarborgen bestaan waarmee transparantie in voldoende mate kan worden gerealiseerd. De Europese AI-verordening, die momenteel in onderhandeling is, verplicht de aanbieders van hoog-risico-AI-systemen om onder andere informatie over de werking van het systeem, zoals de gebruikte technieken en data en de mogelijke risico's voor veiligheid of mensenrechten, te communiceren naar de gebruiker (de afnemer) van die AI-systemen. Dit draagt bij aan de kennis van de gebruikers over de mogelijke schadelijke gevolgen en hoe deze kunnen worden voorkomen. Dit is onderdeel van een bredere set aan verplichtingen voor aanbieders om de risico's voor gezondheid, veiligheid en mensenrechten van AI-systemen te voorkomen. De naleving van deze regels moet worden aangetoond door middel van een conformiteitsbeoordeling.

Deze leden willen erop wijzen dat het ook voor bedrijven en organisaties die AI-producten afnemen van belang is om te weten wie er op welk moment aansprakelijk is voor eventuele kwalijke gevolgen van een AI-product. Naast de maker van het product, staat vaak een afnemer en een eindgebruiker of consument. Hoe verhouden maker en afnemer van het product zich tot elkaar als het gaat om aansprakelijkheid voor schade aangericht door het systeem? Kan de Minister hierop reageren? Is het bijvoorbeeld genoeg als een afnemer van een product gezond verstand betracht en bewijs hiervoor kan overleggen?

Antwoord

Het is afhankelijk van de omstandigheden of de aanbieder (de maker), de gebruiker (de afnemer) of beiden aansprakelijk zijn voor de schade veroorzaakt door een AI-systeem. Voor schade als gevolg van fouten bij de ontwikkeling van het AI-systeem is de aanbieder op grond van het Burgerlijk Wetboek aansprakelijk. Ook op de gebruiker van een AI-systeem rusten verplichtingen bij het gebruik van AI. Deze verplichtingen gaan verder dan alleen het betrachten van gezond verstand. De eerder genoemde AI-verordening verduidelijkt welke verplichtingen voor de afnemer gelden, zodat hij straks beter weet waar hij aan toe is. Deze AI-verordening verplicht gebruikers om hoog-risico-AI-systemen te gebruiken volgens de gebruiksinstructies en om menselijke controle te borgen tijdens het gebruik. Ook zijn gebruikers verplicht om te zorgen dat, voor zover de gebruiker hier controle over heeft, de gebruikte inputdata relevant is voor

het beoogde doel van het systeem (om onder andere vooroordelen te voorkomen). Schendt de afnemer een dergelijke verplichting, dan biedt, naast de sancties uit de AI-verordening, ons nationale aansprakelijkheidsrecht, zoals dit is geregeld in het Burgerlijk Wetboek, aan het slachtoffer de mogelijkheid om de afnemer aansprakelijk te stellen voor de schade die hierdoor ontstaat. De richtlijn betreffende aanpassing civielrechtelijke aansprakelijkheidsregels voor kunstmatige intelligentie heeft met name tot doel het voor het slachtoffer gemakkelijker te maken om het bewijs rond te krijgen in dergelijke aansprakelijkheidsprocedures tegen de aanbieder of de gebruiker.

Overig

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister de laatste stand van zaken kan geven met betrekking tot de triloog over de E-evidence-verordening en de bijbehorende richtlijn.

Antwoord

Op 25 januari 2023 heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) het onderhandelingsresultaat van de triloog over het e-evidencepakket (verordening en richtlijn) bevestigd. De onderhandelingen op het e-evidencedossier hebben lang gelopen. De posities van de lidstaten en tussen de JBZ-Raad en het Europees Parlement (EP) liepen uiteen. Prioriteit voor Nederland is altijd geweest dat het notificatiemechanisme een robuuste waarborg zou zijn voor degenen wiens gegevens worden gevorderd, zonder dat daarmee de effectiviteit van het e-evidence-instrument zou worden gehinderd.

Het resultaat van de onderhandelingen is dat autoriteiten bij bevelen vanuit andere EU-lidstaten gericht aan dienstverleners in hun land gelijktijdig worden genotificeerd als het verkeers- en inhoudelijke gegevens betreft. Deze notificatie heeft een schorpende werking op het bevel³ en de mogelijkheden voor autoriteiten om weigeringsgronden in te roepen zijn vergroot, o.a. bij fundamentele rechten, ne bis in idem en het ontbreken van dubbele strafbaarheid. Notificatie kan achterwege blijven daar waar het bevel ziet op feiten die in eigen land zijn gepleegd door een eigen inwoner.

Het kabinet is van mening dat het politieke akkoord de juiste balans heeft gevonden. Wanneer ook het EP het onderhandelingsresultaat officieel heeft bevestigd zullen de verordening en de richtlijn formeel voor akkoord aan de Raad worden voorgelegd. Het kabinet is voornemens met het eindresultaat in te stemmen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de stukken op de agenda ten behoeve van het schriftelijk overleg inzake de informele JBZ-raad te Stockholm van 25, 26 en 27 januari 2023. Deze leden hebben hierover nog enkele vragen.

³ Dit betekent dat de dienstverlener de gegevens niet aan de verzoekende autoriteit mag leveren totdat de genotificeerde autoriteit, binnen een bepaalde termijn, heeft bepaald of al dan niet sprake is van een weigeringsgrond. Indien de genotificeerde autoriteit meent dat er sprake is van een weigeringsgrond informeert de genotificeerde autoriteit de dienstverlener dat de gegevens niet aan de verzoekende autoriteit mogen worden geleverd.

De leden van de CDA-fractie lezen de beoordeling van de Minister in het fiche inzake de herziening van de verordening betreffende maatregelen voor de invoer, uitvoer en doorvoer van vuurwapens. Deze leden lezen dat het voorstel gevolgen heeft voor in elk geval de Wet wapens en munitie, waaronder mogelijk strafbepalingen in deze wet. Kan de Minister reflecteren op het recent uitgebrachte eindrapport van de Commissie Wet wapens en munitie in het licht van de voorgestelde herziening van de verordening?

Antwoord

De overlap tussen enerzijds het rapport van de Commissie Van Dam en anderzijds het voorstel van de Commissie voor een herziening van Verordening 258/2012 beperkt zich tot aanbeveling 5.8 waarin gepleit wordt voor het realiseren van een samenloopregeling. Voor het overige tracht het Commissie-voorstel juist aan te sluiten bij de terminologie van de reeds in onze wetgeving geïmplementeerde EU-vuurwapenrichtlijn.

In het voorstel van de herziening van de verordening worden nieuwe vergunningsverplichtingen gecreëerd, maar wordt de aanvullende last rondom de import en export van vuurwapens beperkt gehouden. Wat betekent dit specifiek voor de huidige Nederlandse regelgeving rondom het verstrekken van vergunningen rondom de import en export van vuurwapens?

Antwoord

In ongewijzigde vorm zou de implementatie van het Commissie-voorstel er in resulteren dat voor de invoer in de EU, de uitvoer uit de EU en doorvoer van vuurwapens door de EU van vuurwapens afkomstig van buiten de EU een vergunningplicht conform deze EU-verordening ontstaat. Voor de invoer van vuurwapens van buiten de EU zal de huidige (op de nationale Wet wapens en munitie gebaseerde) consentplicht overbodig zijn en worden afgeschaft. De uitvoer uit de EU was reeds in de bestaande verordening geregeld. Een lastenverlichting is voorzien voor de handel tussen particulieren in vuurwapens die voor zowel civiel als militair gebruik geschikt zijn. Anders dan nu is dan alleen een vergunning conform de nieuwe verordening verplicht en is de vergunning op basis van het gemeenschappelijk optreden niet meer van toepassing. Wel mag de vergunning op basis van de verordening getoetst worden aan de zware criteria van het gemeenschappelijk optreden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat naar verwachting de investeringen die moeten worden gedaan om Nederlandse ICT-systemen uitvoering te kunnen laten geven aan de vereisten van de verordening, naar verhouding groot worden geacht en dat de het kabinet zal inzetten op een implementatie die haalbaar is voor de handhaving en uitvoering. Deze leden vragen wat de precieze omvang is van die genoemde investeringen en of hier budget voor geraamd is.

Antwoord

Zoals in het fiche staat is nog geen precieze schatting te maken van de kosten. Dat hangt mede af van de uiteindelijke vorm die de verordening krijgt. Aangenomen mag worden dat enkele nieuwe vergunningsvormen gecreëerd worden die momenteel nog niet bestaan (de in- en doorvoervergunning). Daarvoor zullen

nieuwe aanvraagformulieren gemaakt moeten worden en in computersystemen worden ingepast. Vooralsnog is nog geen budget geraamd voor de financiering van deze investeringen. Dat gebeurt pas in de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de verordening dan wel de implementatie ervan via onze wetgeving. Zoals in het fiche staat zullen de budgettaire gevolgen van het voorstel worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

Daarnaast vragen deze leden wat de Minister bedoelt met «een implementatie die haalbaar is». Wordt verwacht dat de implementatie niet op kortere termijn plaats kan gaan vinden?

Antwoord

In voorstel van de Commissie zoals dat voor ligt is voorzien dat de verordening 20 dagen na publicatie in werking treedt, terwijl te verwachten is dat de implementatie ervan behalve wetsaanpassing ook aanpassing van computersystemen en scholing van personeel vergt. Dat is niet in 20 dagen te realiseren tenzij de Commissie de publicatie van de uiteindelijke verordening lang genoeg ophoudt. Het kabinet zet in op een realistische implementatietermijn.

Ten slotte vragen deze leden of andere lidstaten, naast Nederland, naar verwachting ook in gesprek willen gaan over de investeringen die moeten worden gedaan voor de uitvoering door ICT-systemen en de implementatie van de verordening.

Antwoord

Op dit moment is het krachtenveld hieromtrent niet bekend.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP fractie zien dat er in december een nieuw EU-voorstel is gelanceerd betreffende het voorkomen van mensenhandel. Hier staat een aantal verscherpingen in zoals bijvoorbeeld het strafbaar stellen van het bewust gebruikmaken van diensten uitgevoerd door slachtoffers van mensenhandel en verplichte sancties voor rechtspersonen die aansprakelijk zijn gesteld voor strafbare feiten op het gebied van mensenhandel. Kan de Minister, in afwachting op een BNC-fiche, in eerste instantie ingaan op deze richtlijn en aangeven welke zaken hierbij de meeste impact hebben op nationale wetgeving, mocht dit voorstel worden aangenomen?

Antwoord

Op dit moment bestudeert het kabinet het voorstel van de Commissie ten aanzien van de Richtlijn ter voorkoming van en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers. Middels de gebruikelijke weg zal hierover worden geïnformeerd via een BNC-fiche.

De leden van de SP-fractie zouden graag de stand van zaken willen weten van het mogelijke akkoord dat wordt bereikt over de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Deze leden hebben vernomen dat voor een mogelijk akkoord de rechtsmacht in het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid een punt van discussie was. Wat zijn de vorderingen op dit gebied? Kan de Minister hiervoor een tijdspad schetsen?

Antwoord

Inmiddels is er een voorlopig akkoord bereikt op alle bezwaren van het EU-Hof, met uitzondering van het bezwaar van het EU-Hof ten aanzien van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). De oorspronkelijke oplossing voor dit bezwaar is niet reëel gebleken, gelet op het gebrek aan draagvlak onder zowel EU-lidstaten als de niet-EU-leden van de Raad van Europa. Dat heeft de EU ertoe bewogen om te reflecteren op een alternatieve oplossing in de vorm van een interpretatieve verklaring over het GBVB, waarover op technisch niveau brede steun is bereikt. Op 8-9 december jl. is deze verklaring in de JBZ-Raad besproken en heeft een aantal lidstaten, waaronder de Benelux in een gezamenlijke verklaring, steun uitgesproken voor de interpretatieve verklaring als oplossing voor het GBVB-bezwaar van het EU-Hof.⁴ Enkele lidstaten gaven echter aan de verklaring (nog) niet te kunnen steunen en geconcludeerd is dat verdere besprekingen onder het Zweedse voorzitterschap nodig zullen zijn om tot consensus te komen. Over het tijdspad voor het vinden van een akkoord kunnen op dit moment nog geen uitspraken worden gedaan. Daarnaast wordt er in Straatsburg nog onderhandeld over enkele onderdelen van de ontwerp-toetredingsovereenkomst ten aanzien waarvan het EU-Hof géén bezwaren heeft geuit. Het gaat dan bijvoorbeeld over de stemprocedures binnen het Comité van Ministers van de Raad van Europa. De meest recente onderhandelingsronde in Straatsburg waar onder andere hierover werd gesproken vond plaats van 31 januari tot en met 2 februari jl. Het kabinet blijft zich inzetten voor het vinden van een akkoord om de toetreding van de EU tot het EVRM te bewerkstelligen. Tijdens de besloten technische briefing op 7 februari a.s. zullen de leden van de Eerste Kamer nader worden geïnformeerd over de huidige stand van zaken hieromtrent.

De leden van de SP-fractie lezen dat het Zweeds voorzitterschap graag de E-evidenceverordening tot een snelle afronding wil brengen. Deze leden willen de Minister de stand van zaken betreffende de E-evidenceverordening vragen. Kan de Minister toelichten wat de huidige stand van zaken is en of het gehele proces in de richting van het Nederlandse standpunt beweegt?

Antwoord

Graag verwijst het kabinet naar het antwoord op de vraag van de VVD-fractie over dit onderwerp.

⁴ Kamerstuk 32 317, nr. 801, d.d. 19 december 2022.