

32 317 JBZ-Raad

Nr. 978 Brief van de minister van Justitie en Veiligheid, de minister van Asiel en Migratie en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2025

Hierbij bieden wij, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uw Kamer de geannoteerde agenda aan van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) van 13-14 oktober a.s. in Luxemburg. De minister van Justitie en Veiligheid, de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de minister van Asiel en Migratie zullen hieraan deelnemen.

Daarnaast informeren wij uw Kamer over de volgende onderwerpen.

Asiel- en migratie thema's:

Solidariteitsmechanisme

Inmiddels is de eerste cyclus van het solidariteitsmechanisme van start gegaan. Op 11 november 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) de Mededeling Europees jaarverslag asiel en migratie¹, het Uitvoeringsbesluit ter bepaling van de lidstaten waar sprake is van migratiedruk, van een risico van migratiedruk of van een significante migratiesituatie² en een voorstel voor een Uitvoeringshandeling van de Raad tot vaststelling van de jaarlijkse solidariteitspool gepubliceerd. De Uitvoeringshandeling wordt, conform artikel 12 lid 6 van de Asiel- en migratiebeheerverordening (hierna: AMMR), openbaar op het moment dat de Raad overeenstemming over de inhoud heeft bereikt. Het kabinet zal het voorstel van de Commissie voor de Uitvoeringshandeling vertrouwelijk aan uw Kamer ter beschikking stellen. De andere stukken zijn gevoegd bij deze brief. Onderstaand vindt u de kabinetsappreciatie van deze stukken.

Mededeling van de Europese Commissie over het Europees jaarverslag over asiel en migratie

¹ COM(2025) 795 final.

² Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/2323 van de Commissie van 11 november 2025 overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad (PB L, 2025/2323, 14.11.2025).

Het jaarverslag geeft een overzicht van de migratiesituatie in de Europese Unie (hierna: EU). Het verslag bevat onder meer gegevens over asielaanvragen en beslissingen, irreguliere grensoverschrijdingen, secundaire migratie binnen de EU, opvangcapaciteit, de toepassing van de Dublinverordening, het aantal verzoeken om internationale bescherming, derdelanders en terugkeerbesluiten en ontschepingen na opsporings- en reddingsoperaties (SAR). De inzichten uit het jaarverslag worden meegewogen in de bepaling van lidstaten met migratiedruk.

De Commissie schetst dat in de periode juli 2024 – juni 2025 de migratiecijfers voor de EU op belangrijke onderdelen zijn gedaald vergeleken met het voorgaande jaar. Irreguliere aankomsten in de EU (daling 35%), het aantal aanvragen voor internationale bescherming (daling 21%) en de secundaire migratie binnen de EU (daling ongeveer 25%) zijn afgenomen. Voor Nederland, evenals voor Duitsland, Frankrijk, België en Italië, geldt dat er een groot aantal irreguliere secundaire grensoverschrijdingen geconstateerd zijn. Nederland heeft tevens een relatief hoog aantal uitgaande Dublinoverdrachten, evenals Duitsland en Frankrijk. Ook heeft Nederland een relatief hoog aantal aanvragen voor internationale bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

Het jaarverslag bevat tevens een bijlage waarin wordt ingegaan op de stand van zaken rond de implementatie van het Pact (state of play). Het EU-brede beeld is dat er met name uitdagingen zijn betreffende Eurodac, de grensprocedure, screening, opvangcapaciteit, het toezichtmechanisme en juridische bijstand. De Commissie geeft aan dat Nederland op schema ligt. Aandachtspunten voor Nederland zijn de opvangcapaciteit en de voorraden in de asielprocedure. Dat is niet nieuw. In het vorige rapport over de stand van zaken van juni 2025 werd de opvangcapaciteit al aangestipt. Het noodplan dat Nederland bij het Europese asielagentschap (hierna: EUAA) heeft ingediend wordt momenteel, in samenwerking met de EUAA, op enkele punten verbeterd. Verder stelt de Commissie dat Nederland goed op weg is met de benodigde aanpassingen van de nationale wetgeving ter implementatie van het Migratiepact.

Kabinetsappreciatie

Met betrekking tot het jaarverslag neemt het kabinet kennis van de inzichten die daarin beschreven staan. Het succes van het Pact hangt af van goede implementatie door alle lidstaten. Dat is een grote uitdaging. Het is daarom van belang dat de lidstaten onderling goed zicht hebben op, en in gesprek blijven over, de voortgang van deze implementatie. Het kabinet vindt het daarom

positief dat de Commissie wederom over de stand van zaken van de implementatie rapporteert en daarbij ook op concrete uitdagingen in verschillende lidstaten ingaat. Nederland heeft steeds ingezet op dergelijke monitoring door de Commissie. Het kabinet onderschrijft het beeld van de Commissie dat Nederland op schema ligt bij de implementatie van het Pact. Met betrekking tot de gesignaleerde aandachtspunten zet het kabinet de nodige stappen om de druk op de opvang en asielprocedure te verlichten. Het kabinet zet daartoe in op meerdere sporen, waaronder maatregelen om te komen tot een lager aantal aankomsten en het efficiënter maken van de procedure. De implementatie van het Pact biedt hier handvatten voor. Hierover bent u eerder geïnformeerd in antwoord op de Kamervragen van lid Koekkoek.³

De volledige en effectieve implementatie van het Pact blijft voor het kabinet een belangrijk aandachtspunt, met name ook op het gebied van de versterking van de buitengrenzen. Het kabinet blijft er daarom op inzetten dat vertragingen en knelpunten regelmatig op politiek niveau worden besproken en geadresseerd. Wat het kabinet betreft is de voortgangsrapportage van de Commissie de leidraad aan de hand waarvan concrete acties worden uitgezet om deze uitdagingen te adresseren.

Uitvoeringsbesluit ter bepaling van de lidstaten waar sprake is van migratiedruk, van een risico van migratiedruk of van een significante migratiesituatie

In het Uitvoeringsbesluit stelt de Commissie vast in welke categorie lidstaten terecht komen voor de werking van het solidariteitsmechanisme. Italië, Griekenland, Spanje en Cyprus worden aangemerkt als lidstaten waar sprake is van migratiedruk. Voor Griekenland en Cyprus is dit met name vanwege het relatief hoge aantal irreguliere grensoverschrijdingen en aanvragen voor internationale bescherming. Italië en Spanje worden aangemerkt als lidstaten waar sprake is van migratiedruk door het hoge aantal ontschepingen na opsporings- en reddingsoperaties (SAR). Dit betekent dat deze lidstaten een beroep kunnen doen op solidariteit.

Nederland, België, Duitsland, Frankrijk, Bulgarije, Estland, Ierland, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen en Finland zijn aangemerkt als lidstaten waar sprake is van een risico op migratiedruk. Hiervoor draagt de Commissie uiteenlopende redenen aan, waaronder irreguliere aankomsten vanuit de Westelijke Balkan (Kroatië en Bulgarije), secundaire migratie van personen die internationale bescherming aanvragen, hetgeen leidt tot druk op de

³ Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 2758.

opvangcapaciteit (Nederland, België, Duitsland, Frankrijk en Ierland) en hybride dreigingen (Estland, Letland, Litouwen, Polen en Finland). Deze lidstaten krijgen voorrang in de toegang tot de EU Migration Support Toolbox, waar onder andere aanspraak kan worden gemaakt op technische, operationele vanuit de Europese agentschappen en financiële steun. Om tegemoet te komen aan de druk die lidstaten de afgelopen jaren hebben ervaren door secundaire migratie heeft de Commissie in het besluit de mogelijkheid opgenomen om Dublinzaken die niet konden worden overgedragen aan de verantwoordelijke lidstaat mee te laten tellen voor de solidariteitsbijdrage als daar bilateraal toe wordt overeengekomen.

Bulgarije, Tsjechië, Estland, Kroatië, Oostenrijk en Polen hebben een significante migratiesituatie vanwege een hoog aantal Oekraïense ontheemden (Bulgarije, Polen, Tsjechië, Estland), migrantensmokkel (Kroatië) en het grote aantal (ingewilligde) asielaanvragen (Oostenrijk). Deze lidstaten kunnen bij de Europese Commissie een verzoek doen voor (gehele of gedeeltelijke) vermindering van hun solidariteitsbijdrage, waarover vervolgens de Raad een besluit neemt.

Daarnaast benadrukt de Commissie in het besluit dat bijdragende lidstaten niet verplicht zijn uitvoering te geven aan hun toezeggingen of verantwoordelijkheidscompensaties (offsets) toe te passen ten aanzien van de begunstigde lidstaat, indien in die lidstaat systemische tekortkomingen vastgesteld worden. Hierbij verwijst de Commissie specifiek naar de tekortkomingen in Griekenland en Italië met betrekking tot de uitvoering van het Dublinacquis. De Commissie zal daarom op 12 juli (één maand na inwerkingtreding van het Pact) en 15 oktober (publicatie jaarverslag 2027) vaststellen of de huidige situatie aanhoudt en daarmee sprake is van systematische tekortkomingen.

Kabinetsappreciatie

Balans tussen verantwoordelijkheid en solidariteit is essentieel voor de werking van het Pact. Het kabinet verwelkomt dan ook het feit dat de Commissie ziet dat landen zoals Nederland druk op de opvangvoorzieningen ervaren als gevolg van secundaire migratie en dat met dit Uitvoeringsbesluit stappen worden gezet om het niet-functionerende Dublinsysteem aan te pakken. Het kabinet beschouwt de aangenomen motie Eerdmans/Van Hijum⁴ dan ook als afgedaan. Allereerst is het een belangrijke stap in de goede richting dat de Commissie duidelijk markeert dat snel na

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2025–2026, 21 501-20, nr. 2306

inwerkingtreding van het Pact systemische tekortkomingen zullen worden vastgesteld indien lidstaten de Dublinregels gebrekkig blijven implementeren. Het kabinet blijft zich inzetten voor het hervatten van Dublinoverdrachten. Mocht er echter niet tijdig verbetering optreden, dan zal het kabinet gebruik maken van de mogelijkheid om geen uitvoering te geven aan toezeggingen of verantwoordelijkheidscompensatie ten aanzien van lidstaten met systemische tekortkomingen. Het kabinet staat ook positief tegenover de mogelijkheid die de Commissie biedt om Dublinzaken die niet konden worden overgedragen in overeenstemming met de lidstaten onder migratiedruk mee te laten tellen voor de solidariteitsbijdrage. Hiermee wordt erkenning gegeven aan de gevolgen die het niet-naleven van Dublin in de afgelopen jaren heeft gehad voor de migratiedruk in Nederland. Hierbij is het voor het kabinet van belang dat deze mogelijkheid ook tot effect leidt.

Uitvoeringshandeling van de Raad tot vaststelling van de jaarlijkse solidariteitspool

Tevens heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een Uitvoeringshandeling van de Raad tot vaststelling van de jaarlijkse solidariteitspool. Dit betreft de omvang en verdeling van de solidariteitspool. Ingevolge artikel 12 van de AMMR wordt de Uitvoeringshandeling openbaar zodra de Raad overeenstemming over de inhoud heeft bereikt. Het kabinet zal het voorstel van de Commissie vertrouwelijk aan uw Kamer ter beschikking stellen. De omvang van het jaarlijkse voorstel van de Commissie voor de solidariteitspool dient ingevolge artikel 12 van de AMMR minimaal 30.000 herplaatsingen of € 600 miljoen te zijn. Over de daadwerkelijke omvang van de solidariteitspool en de Nederlandse bijdrage hieraan zal de komende periode verder gesproken worden in aanloop naar een Raadsbesluit. Het aandeel van elke lidstaat is gebaseerd op het bruto binnenlands product en de bevolkingsomvang.⁵ De Commissie heeft het aandeel van Nederland vastgesteld op 5,2%. De uiteindelijke bijdrage van Nederland is afhankelijk van de omvang en samenstelling van de solidariteitspool, de vaststelling van systemische tekortkomingen en het eventuele aantal offsets.

Kabinetsappreciatie

Nederland zal, conform het regeerprogramma, een financiële bijdrage toezeggen. De inzet van het kabinet is er op gericht dat de omvang van de solidariteitspool realistisch is en recht doet aan de bevindingen uit het jaarverslag. Het solidariteitsmechanisme is er om lidstaten die onder druk staan te verlichten en moet lidstaten

⁵ Artikel 66 van de asiel- en migratiebeheerverordening.

daarom niet verder onder druk zetten. Verder zet het kabinet er op in dat met de verdeling van solidariteit recht wordt gedaan aan de gevolgen voor Nederland van secundaire migratie en het niet werkende Dublinsysteem.

Compromisvoorstel Digital Travel Credential

Op 8 oktober 2024 heeft de Europese Commissie twee voorstellen gepubliceerd ter regulering en harmonisering van het gebruik van het zogeheten Digital Travel Credential (DTC), middels een EU-reisapplicatie, binnen de Europese Unie. Een DTC betreft een digitale representatie van het reisdocument, welke belangrijke gegevens, zoals naam, geboortedatum, nationaliteit en een gezichtsopname bevat. Het doel van een DTC is om processen op en rond de grens effectiever en efficiënter uit te kunnen voeren en reizigers te faciliteren. De inhoudelijke stappen binnen het grenscontroleproces blijven ongewijzigd, maar de uitvoering en timing verschuiven naar voren. Nederland heeft het voorstel in het algemeen kunnen verwelkomen.

Uw Kamer is middels een BNC-fiche⁶ geïnformeerd over de positie van het kabinet ten aanzien van het voorstel. Op 19 november jl. werd in Coreper overeenstemming bereikt over een algemene oriëntatie, waarmee overgegaan kan worden tot de start van triloogonderhandelingen met het Europees Parlement. Nederland heeft ingestemd met het voorstel. Zoals toegelicht in het BNC-fiche, stond het kabinet positief tegenover het voorstel van de Europese Commissie. Nederland heeft zich in de onderhandelingen ingezet voor een aantal aanvullende en operationele voorwaarden. De voorgestelde algemene oriëntatie waarborgt de doeltreffendheid en doelmatigheid van grenscontroles en bevordert de mobiliteit van reizigers. Het compromis onderstreept het belang van interoperabiliteit tussen de DTC en bestaande en toekomstige grensbeheer- en reissystemen, zoals het Entry Exit Systeem (EES) en het Europees Reis en Autorisatie Systeem (ETIAS). Daarnaast voorziet de tekst in een duidelijke grondslag voor biometrische verificatie en een verduidelijking rondom de biometrische processen bij het aanmaken en gebruiken van de DTC en mogen reisgegevens, in lijn met de AVG, tot 24 uur naar grenspassage bewaard worden. Het Kabinet verwelkomt deze aanvullende waarborgen. Verder is tegemoet gekomen aan het standpunt van het kabinet voor zowel een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden ten aanzien van de AVG, alsmede voor een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens. Ook is uitvoering gegeven aan het

⁶ Fiche 2: Verordening EU-reisapplicatie (Kamerstuk 22 112, nr. 3982)

kabinetsstandpunt dat moet worden voorkomen dat paspoorthouders uit derde landen worden uitgesloten van het aanmaken en gebruiken van de DTC, en is er ten aanzien van de technische systeemgereedheid een rol opgenomen voor de Management Board van eu-LISA.

Zoals opgenomen in het BNC-fiche waarborgt de DTC de doeltreffendheid en doelmatigheid van grenscontroles en faciliteert het reizigers. Het kabinet hecht aan effectieve en efficiënte grenscontroles met oog voor het faciliteren van bonafide reizigers. In ogen van het kabinet biedt de algemene oriëntatie hiervoor voldoende waarborgen. Het kabinet verwelkomt daarom de beoogde aanneming van de algemene oriëntatie door de Raad. Het kabinet verkeert nog in afwachting van de positie van het Europees Parlement.

Voorstel voor een Unieplan voor hervestiging en humanitaire toelating 2026-2027

Op 11 november jl. heeft de Commissie een voorstel uitgebracht voor het eerste Unieplan onder de Uniekaderverordening voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden (EU) 2024/1350 (hierna: Hervestigingsverordening).⁷

De Hervestigingsverordening biedt een basis voor veilige en gereguleerde overkomst naar Europa voor kwetsbare mensen die internationale bescherming nodig hebben en draagt bij aan het versterken van de EU samenwerking met derde landen, inclusief de samenwerking in de strijd tegen mensensmokkel en op het gebied van terugkeersamenwerking. De Hervestigingsverordening maakt deel uit van het Europees Asiel- en Migratiepact. Anders dan de overige verordeningen van het pact is de Hervestigingsverordening al per 11 juni 2024 van toepassing geworden. De daadwerkelijke uitvoering op grond van de Hervestigingsverordening start evenwel per 1 januari 2026, wanneer het door de Commissie aangekondigde tweejarige Unieplan 2026-2027 in werking treedt.⁸

Het voorgestelde Unieplan 2026-2027 is gebaseerd op de vrijwillige bijdragen van negen lidstaten en voorziet in de hervestiging en humanitaire toelating van in totaal 15.230 kwetsbare mensen die

⁷ Verordening (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een Uniekader voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden, en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1147.

⁸ Zie o.a. Brief inzake Beleidskaders hervestiging 2024 en 2025, 18 december 2024, Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 19 637, nr. 3324.

internationale bescherming nodig hebben vanuit opvanglanden buiten Europa.⁹ Het Unieplan focust daarbij op de voornaamste migratieroutes naar de EU - te weten landen langs de Mediterrane en Atlantische routes - in lijn met de route-gebaseerde aanpak, en verder op landen in Centraal- en Latijns-Amerika, evenals landen waarmee de EU of lidstaten toewerken naar bredere migratie samenwerking.

Nederland is een van de lidstaten die bijdragen aan het Unieplan. Nederland steunt een meer gestructureerde benadering van de EU met betrekking tot veilige gereguleerde routes naar bescherming en de verdere integratie van hervestiging in strategische dialogen met potentiële partnerlanden. Het inmiddels demissionaire kabinet heeft een bijdrage toegezegd in overeenstemming met de eerder vastgestelde inzet op grond van het nationaal quotum (200 hervestigde vluchtelingen per jaar) en de inzet op hervestiging in het kader van migratiesamenwerking met derde landen (EU-Turkije Verklaring) van 500 hervestigde vluchtelingen per jaar: in totaal 1.400 hervestigers in de periode 2026-2027. De bijlage met specifieke bijdragen van lidstaten is vanwege de vertrouwelijkheid niet openbaar beschikbaar, maar Nederland staat met de toegezegde bijdrage op de vierde plek.

De inzet van Nederland onder het nationale quotum richt zich met name op de regio van het Midden Oosten en Noord-Afrika en de Centraal Mediterrane route. Met in acht name van de jaarlijkse UNHCR hervestigingsprioriteiten, de EU prioriteiten en nationale belangen, is de Nederlandse inzet in 2026 gericht op het uitvoeren van hervestiging uit Egypte (vluchtelingen uit Sub-Sahara Afrika), het *Emergency Transit Mechanism* in Rwanda voor uit Libië geëvacueerde vluchtelingen, en uit Turkije (Afghaanse vluchtelingen). Daarnaast wordt een beperkt aantal plaatsen toegewezen aan de reservering voor ongeoormerkte zaken, voor het hervestigen van individuele urgente zaken.

Na goedkeuring door de Raad kan de uitvoering van het Unieplan van start gaan.

Justitie- en veiligheidsthema's:

Voortgang onderhandelingen EU aangaande het EBSP

Op 29 september 2025 heeft het kabinet de kabinetsappreciatie aangaande de 'Aanbeveling onderhandelingsmandaat voor de

⁹ Proposal for a Council Implementing Decision on the Union Resettlement and Humanitarian Admission Plan (2026-2027), COM (2025) 702 final.

Europese Commissie inzake het Enhanced European Border Security Partnership' met de Staten-Generaal gedeeld.¹⁰ Het Deense voorzitterschap van de Raad is voornemens om deze aanbeveling begin december te agenderen op Coreper II. Hierna zal de aanbeveling op de volgende JBZ-Raad worden geagendeerd ter besluitvorming. Met deze brief wordt uw Kamer op de hoogte gebracht van de huidige stand van zaken rondom de inzet van Nederland gedurende de onderhandelingen en het vervolg van het proces de komende weken.

Aanleiding

Zoals reeds vermeld hebben de Verenigde Staten van Amerika (hierna: VS) een nieuwe voorwaarde gesteld aan de deelname aan het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma (hierna: VWP). De nieuwe verplichting houdt in dat met de VS een “versterkt partnerschap voor grensbeveiliging” (Enhanced European Border Security Partnership, hierna: EBSP) moet worden gesloten. Het voorstel ziet op de uitwisseling van informatie inzake het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten en van de VS door reizigers. De Europese Commissie zal namens de lidstaten de onderhandelingen voeren met de VS voor een kaderovereenkomst. Dit zal de basis vormen voor bilaterale afspraken in het kader van het VWP. De VS hebben aangegeven vanaf 2027 te willen toetsen of lidstaten aan deze voorwaarde van het EBSP voldoen. De Commissie wenst daarom voor het einde van 2026 de onderhandelingen met de VS over de kaderovereenkomst af te ronden. Op 23 juli jl. presenteerde de Commissie een concept onderhandelingsmandaat dat richtsnoeren bevat voor de aanstaande onderhandelingen over de kaderovereenkomst. De kabinetsappreciatie d.d. 29 september jl. had betrekking op dit voorstel van de Commissie. Sinds 23 juli jl. hebben er onderhandelingen plaatsgevonden in de Raad van de EU (hierna: de Raad). Gedurende deze onderhandelingen in de Raad heeft Nederland gehandeld conform de kabinetsappreciatie.

Inzet van Nederland in de Raad

Gedurende de onderhandelingen heeft Nederland het belang van een gecoördineerde aanpak van de Commissie om namens de Raad met de VS te onderhandelen over een kaderovereenkomst aangaande het EBSP benadrukt. Hierbij heeft Nederland ook aangegeven dat coördinatie ook wenselijk blijft wanneer de kaderovereenkomst gereed is en de onderhandelingen met de VS starten over aanvullende bilaterale overeenkomsten met de lidstaten.

¹⁰ Kamerstukken II, 2025-26, 32 317, nr. 973

Zoals in de eerdere appreciatie benoemd, was de exacte omvang en reikwijdte van de overeenkomst en de uit te wisselen informatie bij de start van de onderhandelingen over het mandaat lastig in te schatten. Hierop is voortgang geboekt. Zo zijn in het voorstel extra maatregelen ter bescherming van de uit te wisselen gegevens opgenomen. Het kabinet is hier positief over. Ook zijn extra onderdelen in de onderhandelingsovereenkomst opgenomen inzake de wederkerigheid van het uitwisselen van gegevens tussen de EU en de VS, waarbij ook expliciet gemaakt is wat er gebeurt als één van de partijen niet aan de eisen van het EBSP kan voldoen. Het kabinet verwelkomt deze aanvullingen. Indien een lidstaat niet voldoet aan de door de VS betreffende het EBSP gestelde voorwaarde voor deelname aan het VWP, kunnen de VS visummaatregelen gaan treffen, zoals het uitsluiten van het VWP van de desbetreffende lidstaat. Een gevolg daarvan kan in het uiterste geval dan zijn dat de EU op basis van wederkerigheid ook de visumplicht voor de VS gaat invoeren.

Ten aanzien van de doelbinding van de uitwisseling van de gegevens zijn ook verbeteringen in het voorstel opgenomen, zoals rondom eventuele overlap met andere overeenkomsten met de VS. De discussie hierover is nog niet afgerond en loopt naar verwachting door tot de laatste fase van de onderhandelingen. Nederland blijft daarom inzetten op een duidelijke reikwijdte en doelbinding, die tevens proportioneel zijn. De huidige tekst bevat voorts verduidelijkingen over de inkadering van de verstrekking van gegevens, binnen de strenge eisen die voortvloeien uit de relevante EU-regelgeving, zoals het kabinet ook als voorwaarde had benoemd in zijn appreciatie. Het kabinet kan zich vinden in die verduidelijkingen. Hiernaast heeft Nederland in de Raad aandacht gevraagd voor het tijdpad waarop aan de door de VS gestelde voorwaarde voldaan zou moeten worden.

Proces

Zoals hierboven aangegeven heeft het Deense voorzitterschap van de Raad laten weten de aanbeveling begin december a.s. te willen agenderen op Coreper II. Tot die tijd zal binnen de Raad nog onderhandeld worden over de aanbeveling. Na bespreking in Coreper II zal de aanbeveling op de volgende JBZ-Raad worden geagendeerd. Het Europees Parlement (EP) moet uiteindelijk ook via een consultatieprocedure instemmen met de kaderovereenkomst tussen de EU en de VS.

Nadat de kaderovereenkomst tussen de EU en de VS is vastgesteld, breekt de fase aan waarin alle lidstaten, dus ook Nederland, met de

VS bilaterale onderhandelingen zullen voeren. Wanneer dit zal zijn, is op dit moment nog niet duidelijk. Het kabinet zal uw Kamer van de verdere ontwikkelingen op de hoogte houden, ook gelet op het feit dat uw instemming vereist is voordat deze toekomstige bilaterale overeenkomst met de VS in werking kan treden.

Kopgroep contraterrorisme ontbijt

Voorafgaand aan de JBZ-Raad vindt op 8 december 2025 een ontbijtbijeenkomst van de kopgroep terrorismebestrijding plaats, op initiatief van België. Tijdens deze bijeenkomst spreken België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Spanje, Zweden en de EU Contraterrorismecoördinator over recente geopolitieke ontwikkelingen en de implicaties daarvan op de interne veiligheid van de EU en op contraterrorisme.

Overig:

Ministeriële conferentie Straatsburg over het EVRM

Op 10 december zal op initiatief van de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa een ministeriële conferentie plaatsvinden. Op de ministeriële conferentie zal gereflecteerd worden op de interactie tussen de garanties die het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: Verdrag) biedt en de maatregelen die de lidstaten nemen om migratie te beheersen en de openbare veiligheid te handhaven. Het doel van deze reflectie is om opdracht te geven aan het Comité van Ministers (hierna: CM) om tot een politieke verklaring te komen voor de ministeriele vergadering van het CM in Chisinau in mei 2026, die verdere duiding geeft aan hoe de partijen van het Verdrag uitleg geven aan het Verdrag. De inzet van het kabinet is dat deze verklaring de status van een interpretatieve verklaring heeft en daarmee de interpretatie van het Verdrag op het gebied van asiel- en migratiebeleid verder inkadert. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zal namens Nederland deelnemen aan de conferentie op 10 december. Over de uitkomsten van de conferentie zal uw Kamer in het Verslag van de JBZ-Raad van 8 en 9 december geïnformeerd worden.

De minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten

De minister van Asiel en Migratie,
D.M. van Weel

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte

**Geannoteerde agenda van de bijeenkomst
van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken,
8 en 9 december 2025**

I. Binnenlandse Zaken

1. Terugkeerverordening

(Gedeeltelijke) algemene oriëntatie

Het Voorzitterschap streeft ernaar de Raad te vragen in te stemmen met een (gedeeltelijke) algemene oriëntatie ten aanzien van het voorstel voor een Terugkeerverordening. Op het moment van schrijven zijn de onderhandelingen nog gaande en is het onduidelijk hoe het uiteindelijke compromisvoorstel van het Voorzitterschap eruit komt te zien.

Het kabinet is, net als het Voorzitterschap ambitieus, om snel tot een onderhandelingsmandaat van de Raad te komen. Het is van groot belang dat er snel een nieuw juridisch kader komt voor het terugkeerproces in de EU dat meer terugkeer effectueert. Het grootste discussiepunt in de Raad is de wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten. Posities van lidstaten lopen uiteen over het al dan niet verplicht maken van de toepassing van deze concepten. Het Voorzitterschap zoekt naar een compromis om beide richtingen tegemoet te komen, waarbij verschillende varianten de revue passeren. Zo wordt gedacht aan een graduele overgang naar verplichte toepassing op basis van objectieve voorwaarden. Voor Nederland is het van belang dat de uitkomst voldoende recht doet aan de uitvoering en het terugkeerproces in de EU eenvoudiger en efficiënter wordt. Voorts is het voor het kabinet van essentieel belang dat de uitkomsten van de onderhandelingen conform de inzet van het BNC-fiche bevredigend zijn. Het gaat dan om de toetsing van het beginsel van non-refoulement in de terugkeerprocedure, meer mogelijkheden om terugkeer te bevorderen, zoals de terugkeerhub en het voorkomen dat nieuwe juridische complicaties optreden waarmee vertragingen van het terugkeerproces kunnen optreden. Als aan deze voorwaarden wordt voldaan en als het Voorzitterschap een algemene oriëntatie agendeert voor de Raad, vormt dat een positief uitgangspunt voor het kabinet voor de behandeling in de Raad.

2. Staat van het Schengengebied: implementatie van de prioriteiten van de Schengencyclus: versterking van de buitengrenzen

Gedachtewisseling

In juni zijn door de JBZ-Raad de drie prioriteiten van de Schengencyclus van 2025-2026 vastgesteld: 1) versnelling van de implementatie en versterking van de paraatheid van IT-systemen; 2) versterking van de buitengrenzen en de effectiviteit van terugkeer; 3) vergroten van de interne veiligheid, streven voor bewegingsvrijheid zonder interne grenscontroles. Het Voorzitterschap stelt voor te reflecteren op de implementatie van de tweede prioriteit, en dan specifiek op het gebied van buitengrensbeheer en kwaliteit van de grenscontroles. De gedachtewisseling zal plaatsvinden op basis van een geaggregeerd beeld van de belangrijkste kwetsbaarheden en tekortkomingen geïdentificeerd in de Schengenevaluaties. Voorbeelden hiervan zijn de tekortkomingen in grenssurveillance, gebrekkige risicoanalyses en situationeel bewustzijn, en technische problemen. Lidstaten zullen worden uitgenodigd om te reflecteren op de belangrijkste tekortkomingen en hoe deze aan te pakken, alsook of de EU voldoende voorbereid is op mogelijke nieuwe uitdagingen op het gebied van buitengrensbeheer.

Het kabinet verwelkomt de strategische discussie over het adresseren van de belangrijkste tekortkomingen op het gebied van buitengrensbeheer. Effectief buitengrensbeheer is een belangrijke voorwaarde voor de integriteit en veiligheid van het Schengengebied. Tekortkomingen op het gebied van buitengrensbeheer hebben immers effect op de veiligheid van andere lidstaten. Het kabinet zal het belang van het aanpakken van aanhoudende tekortkomingen en het adequaat adresseren van kwetsbaarheden benadrukken. Het is van belang dat hier ook concreet handelingsperspectief ligt, die de grondoorzaken van de (aanhoudende) tekortkomingen aanpakken. De uitwisseling van *best practices* kan hierbij helpen. Daarnaast is het van belang dat tijdig wordt gereflecteerd op de belangrijkste gezamenlijke uitdagingen op het gebied van buitengrensbeheer, zodat de EU in staat is deze uitdagingen het hoofd te bieden. Naar verwachting zullen andere lidstaten ook positief tegenover de discussie staan en reflecteren op de belangrijkste uitdagingen met betrekking tot grensbeheer in eigen lidstaat, zoals hybride dreigingen en de instrumentalisering van migranten aan de buitengrens. Mogelijk zal ook het belang van voldoende Europese financiering, om onder meer de tekortkomingen te adresseren, worden benadrukt door andere lidstaten.

3. Implementatie van interoperabiliteit: Post 2026 Roadmap

Aanname

In maart 2025 heeft de JBZ-Raad een herziene tijdlijn voor de tenuitvoerlegging van grootschalige IT-systemen en hun interoperabiliteit aangenomen.[1] Het Entry/Exit System (EES) is 12 oktober 2025 binnen de Europese Commissie (hierna: Commissie) gefaseerd van start gegaan. De verwachting is dat de Commissie en eu-LISA tijdens de JBZ-Raad zullen ingaan op de eerste uitkomsten van de ingebruikname van het EES en een vooruitblik zullen geven op de IO-Roadmap voor 2027-2028.

Nederland heeft op 12 november jl. bij de Commissie een voortgangsrapportage moeten indienen over de eerste mijlpaal van de gefaseerde ingebruikname van het EES, een verplichting uit de verordening die voor alle lidstaten geldt. Nederland implementeert het EES volgens het eerder ingediende National Roll-Out Plan. Het systeem is inmiddels operationeel op alle grensdoorlaatposten, maar nog niet volledig in werking. De mijlpaal van 10% is echter niet behaald vanwege twee factoren. Ten eerste is het rekenmodel gebaseerd op een gemiddeld aantal reizigers per jaar, waarbij seizoensgebonden fluctuaties niet worden meegenomen. In de gerapporteerde periode liggen de passagiersaantallen daardoor lager dan het jaargemiddelde. Daarnaast zijn tijdens de verdere ontwikkeling van de nationale ICT-systemen van de KMar enkele technische aandachtspunten naar voren gekomen. De verwachting is dat de komende mijlpalen zullen worden gehaald, nu het systeem overal in gebruik is en de opschaling verder wordt doorgevoerd.

Het European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) staat gepland om van start te gaan in het vierde kwartaal van 2026. Verder is de implementatie van het vernieuwde Eurodac-systeem (European Dactyloscopy, de EU vingerafdrukdatabank) voorzien in juni 2026.

In het door eu-LISA gepresenteerde IO-Roadmap wordt voorgesteld om de planning voor revised VIS nader uit te werken en in de JBZ-raad van maart 2026 te presenteren. Nederland ziet graag dat revised VIS wordt verschoven naar het vierde kwartaal van 2028. Nederland kan akkoord gaan met de resterende onderdelen van de gepresenteerde IO Roadmap voor 2027-2028.

4. Verordening veilige landen van herkomst

Algemene oriëntatie

Het Voorzitterschap is voornemens de Raad te vragen in te stemmen met een algemene oriëntatie ten aanzien van het voorstel voor een verordening inzake het vaststellen van een EU-lijst veilige landen van herkomst. Op moment van schrijven werkt het Voorzitterschap nog aan het definitieve compromisvoorstel. Het

kabinet is voornemens in te stemmen met een algemene oriëntatie. Het is de verwachting dat er een gekwalificeerde meerderheid is in de Raad die een algemene oriëntatie kan ondersteunen. Met het goedkeuren van een algemene oriëntatie door de Raad ligt het mandaat voor het Voorzitterschap vast voor de onderhandelingen met het Europees Parlement. Zodra het Europees Parlement ook een onderhandelingsmandaat heeft vastgesteld, kunnen de onderhandelingen tussen de Raad en het Parlement starten.

Op 16 april jl. publiceerde de Commissie een voorstel voor een wijziging van de Asielprocedureverordening, die onderdeel is van het Asiel- en Migratiepact. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het vaststellen van een EU-lijst van veilige landen van herkomst. Daarnaast krijgen lidstaten de mogelijkheid twee onderdelen uit de verordening versneld toe te passen. Ten eerste het toepassen van uitzonderingen voor bepaalde groepen of gebiedsdelen bij de aanmerking van veilige landen van herkomst, en ten tweede het toepassen van een laag inwilligingspercentage als grondslag voor asielgrensprocedures en versnelde procedures. Uw Kamer is over de inzet van het kabinet voor de onderhandelingen geïnformeerd via een BNC-fiche.¹¹ De bepalingen in de Asielprocedureverordening regelen dat ervan uitgegaan wordt dat een verzoeker voor internationale bescherming geen gegronde vrees voor vervolging heeft en geen reëel risico loopt op ernstige schade als een verzoeker afkomstig is uit een zogenaamd veilig land van herkomst. Deze veronderstelling kan wel worden weerlegd als de asielzoeker goede redenen aanvoert waarom zijn land van herkomst, in zijn specifieke geval niet veilig is. Er rust daarmee een zwaardere bewijslast op de asielzoeker uit een veilig land van herkomst, om aannemelijk te maken dat hij in aanmerking komt voor internationale bescherming. Als de aanvrager afkomstig is uit een veilig land van herkomst, is een versnelde procedure van toepassing.

In lijn met de Nederlandse inzet zoals toegelicht in het BNC-fiche komt er een EU-lijst van veilige landen van herkomst, waardoor asielverzoeken van verzoekers uit landen die op de EU-lijst van veilige landen van herkomst staan straks in alle lidstaten versneld zullen worden afgehandeld. Daarbij blijft het voor lidstaten mogelijk om aanvullend nationale lijsten van veilige landen van herkomst aan te houden. Ook wordt het mogelijk om nog voor de inwerkingtreding van het Pact veilige landen aan te kunnen wijzen waarbij delen van het grondgebied of bevolkingsgroepen kunnen

¹¹ Fiche 1: Verordening Veilige landen van herkomst (Kamerstuk 22 112, nr. 4064)

worden uitgezonderd. Dit is voor Nederland belangrijk omdat enkele landen op de voorgestelde EU-lijst door Nederland momenteel op nationaal niveau niet als veilig zijn aangeduid. Daarnaast wordt het mogelijk om nog voor de inwerkingtreding van het Pact een versnelde procedure of de asielgrensprocedure toe te passen als de verzoeker afkomstig is uit een land met lage inwilligingspercentages. Met deze wijzigingen moet het in de toekomst in de EU eenduidiger worden welke derde landen beschouwd moeten worden als veilige landen van herkomst en worden de verschillen tussen lidstaten verkleind. Het kabinet hoopt dat de onderhandelingen met het Europees Parlement snel kunnen starten.

5. Verordening inzake de toepassing van het veilig derde land-concept

Algemene oriëntatie

Het Voorzitterschap is voornemens de JBZ-Raad te vragen in te stemmen met een algemene oriëntatie ten aanzien van het voorstel voor een verordening inzake de toepassing van het veilig-derde-land-concept. Op moment van schrijven werkt het Voorzitterschap nog aan het definitieve compromisvoorstel. Het kabinet is voornemens in te stemmen met een algemene oriëntatie. Het is de verwachting dat er een gekwalificeerde meerderheid is in de JBZ-Raad die een algemene oriëntatie kan ondersteunen. Met het goedkeuren van een algemene oriëntatie door de JBZ-Raad ligt het mandaat voor het Voorzitterschap vast voor de onderhandelingen met het Europees Parlement. Zodra het Europees Parlement ook een onderhandelingsmandaat heeft vastgesteld, kunnen de onderhandelingen tussen de Raad en het Parlement starten.

Op 20 mei jl. publiceerde de Commissie een voorstel voor een wijziging van de Asielprocedureverordening, die onderdeel is van het Asiel- en Migratiepact. Hiermee voldeed de Commissie aan een taak die haar was toebedeeld in het Pact. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de toepassing van het concept 'veilig derde land'. Het concept 'veilig derde land' houdt in dat een EU-lidstaat een asielverzoek niet inhoudelijk hoeft te behandelen als de verzoeker doeltreffende bescherming kan aanvragen in een derde land dat voor hem of haar als veilig wordt beschouwd. Uw Kamer is over de inzet van het kabinet voor de onderhandelingen geïnformeerd via een BNC-fiche.¹² Een "veilig derde land" is een concept in het asielrecht dat betekent dat een verzoeker voor

¹² Fiche 2: Verordening veilige derde landen (Kamerstuk 22 112, nr. 4097)

internationale bescherming zijn aanvraag in een ander land, dat als veilig wordt beschouwd, kan laten beoordelen in plaats van in het land waar de verzoeker de aanvraag indient. De Commissie beoogde het juridisch kader te versoepelen, in het bijzonder door niet meer de absolute voorwaarde te stellen dat een verzoeker een band/connectie moet hebben met het betreffende derde land op basis waarvan het redelijk is de persoon aan dat land over te dragen (bandencriterium). Ten aanzien van de criteria waaraan het land moet voldoen om als veilig te kunnen worden aangewezen, alsook dat aannemelijk moet zijn dat de verzoeker tot het derde land moet worden toegelaten, zijn geen wijzigingen aangebracht ten opzichte van de vigerende regelgeving.

In lijn met de Nederlandse inzet zoals toegelicht in het BNC-fiche is het bandencriterium niet langer een verplichte voorwaarde voor de toepassing van het veilig derde land-concept. Nederland had net als sommige andere lidstaten de positie ingenomen dat algehele schrapping de voorkeur had, maar dat bleek in het krachtenveld niet haalbaar. In het huidige voorgestelde compromis is het bandencriterium niet van toepassing als aan andere criteria wordt voldaan, zoals de omstandigheid dat de verzoeker op zijn reis naar de EU door dat land is gereisd, of dat er een overeenkomst of een regeling is met een derde land dat specifiek bevestigt dat de verzoeker aldaar tot een asielpprocedure zal worden toegelaten. Er zijn ten aanzien van overeenkomsten en regelingen met derde landen geen verdere procedurele of materiële vereisten opgenomen die de toepassing ervan zouden kunnen compliceren. Met deze wijzigingen moet het in de toekomst eenvoudiger worden het veilig-derde-land-concept toe te passen. Dit sluit aan bij de inzet van het kabinet om in te zetten op innovatieve oplossingen om meer grip te krijgen op migratie. Het kabinet hoopt dat de onderhandelingen met het Europees Parlement snel kunnen starten.

6. Uniemechanisme voor Civiele Bescherming en Gezondheidsnoodhulp (UCPM) *Voortgangsrapportage*

Het Uniemechanisme voor Civiele Bescherming (UCPM) is een Europees samenwerkingskader op basis van solidariteit en vrijwilligheid waarbij EU-lidstaten en tien partnerlanden elkaar en andere landen helpen bij rampen en crises, waaronder bosbranden, overstromingen en door de mens-veroorzaakte rampen. Indien een getroffen land niet genoeg middelen heeft om de crisissituatie te bestrijden, kan het land via het UCPM om civiele bijstand vragen.

De civiele bijstand kan bestaan uit experts, responsmiddelen en/of specialistische teams.

Tijdens de JBZ-Raad van 13 en 14 oktober 2025 vond al een gedachtewisseling plaats over het Commissievoorstel voor een UCPM+-verordening. Dit voorstel verving het oprichtingsbesluit¹³ uit 2013. Nederland verwelkomt het Commissievoorstel¹⁴¹⁵ en spreekt blijvende steun uit voor zowel de verbreding van het mandaat van het UCPM als voor de versterking van de gezamenlijke Europese capaciteiten om crises te coördineren en te voorkomen. Tijdens deze JBZ-Raad zal het Voorzitterschap een voortgangsrapportage met de Raad delen. Het kabinet zal de toelichting hierover aanhoren en zich actief blijven inzetten om op dit voorstel een Raadspositie te kunnen bereiken.

7. Overige onderwerpen: lopende wetsvoorstellen

Informatie van het Voorzitterschap

Onder dit agendapunt zal het Voorzitterschap de voortgang van een aantal wetgevende dossiers toelichten. Naar verwachting zal het Voorzitterschap hier ook stil staan bij de in de Coreper vergadering van 26 november geagendeerde gedeeltelijke algemene oriëntatie op de verordening ter bestrijding van kindermisbruik online (CSAM-Verordening). Uw Kamer is over de ontwikkelingen van dit voorstel apart geïnformeerd.¹⁶

8. Implementatie asiel- en migratiepact

a) Asiel- en migratiepact: implementatie

Stand van zaken

Naar verwachting zal de Commissie een update geven van de stand van zaken rond de implementatie van het Pact, in navolging van de

¹³ Besluit Nr.1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming.

¹⁴ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Uniemechanisme voor civiele bescherming en de ondersteuning door de Unie van de paraatheid en respons bij gezondheids crises, en tot intrekking van Besluit nr. 1313/2013/EU (Uniemechanisme voor civiele bescherming).

¹⁵ BNC-fiche: [MFK] Verordening Uniemechanisme en financiering paraatheid en respons noodsituaties gezondheid. (Kamerstuk 22 112, nr. 4156)

¹⁶ Zie Kamerbrief van 18 november 2025, Kamerstukken II, 2025-26 nr. 32 317, nr. 977.

presentatie van het jaarverslag en de stand van zaken van de implementatie. De appreciatie hiervan vindt u in de Aanbiedingsbrief bij deze Geannoteerde Agenda. Met het oog op de inwerkingtreding van het solidariteitsmechanisme en de naderende inwerkingtredingsdatum (juni 2026) is het voor Nederland van belang dat de voortgang van de implementatie regelmatig en ook op politiek niveau wordt besproken. Eventuele knelpunten of vertragingen dienen tijdig geadresseerd te worden aan de hand van concrete acties, in navolging van de voortgangsrapportage van de Commissie. Het kabinet zal de Commissie oproepen hier een actieve rol in te nemen. Specifieke aandachtspunten voor Nederland hierbij zijn de implementatie van het huidige *acquis*, met name de Dublinverordening en de implementatie van Eurodac, de asielgrensprocedure en screening onder het Pact. Naar verwachting zullen ook andere lidstaten hier aandacht voor vragen.

b) Uitvoeringshandeling van de Raad voor de vaststelling van de jaarlijkse solidariteitspool *(voorstel in behandeling)*
Politiek akkoord

Tijdens de JBZ-Raad zal mogelijk de Uitvoeringshandeling van de Raad voor de vaststelling van de jaarlijkse solidariteitspool worden geagendeerd om tot een politiek akkoord komen. Op het moment van schrijven is het niet zeker of de Uitvoeringshandeling ook daadwerkelijk geagendeerd zal worden. Dit is afhankelijk van de voortgang van de onderhandelingen over de solidariteitspool die de komende weken zullen plaatsvinden. De inzet van Nederland ten aanzien van de Uitvoeringshandeling vindt u in de Aanbiedingsbrief bij deze Geannoteerde Agenda. De uiteindelijke positie van het kabinet houdt verband met de omvang van de solidariteitspool en de solidariteitsbijdrage van Nederland.

9. De impact van de huidige geopolitieke situatie op de interne veiligheid van de EU
Gedachtewisseling

Op het moment van schrijven is er nog geen discussiestuk beschikbaar. Naar verwachting staat het Voorzitterschap bij dit agendapunt stil bij het gegeven dat geopolitieke ontwikkelingen en hybride dreigingen in toenemende mate impact hebben op de interne veiligheid van de EU. Vermoedelijk zal het Voorzitterschap onder dit agendapunt in het bijzonder ingaan op de gevolgen van drones voor de interne veiligheid van de EU, in navolging van de agendering van dit onderwerp tijdens de vorige JBZ-Raad door

Duitsland.¹⁷ Het kabinet zal benadrukken dat de dreiging als gevolg van drones ook voor de interne veiligheid reëel is en dat urgente actie nodig is. Nederland is voorstander van het versterken van de Europese coördinatie en samenwerking gericht op de aanpak van ongewenste drone activiteiten, onder andere op het gebied van detectie. De verwachting is dat een meerderheid van lidstaten dit beeld deelt en verdere stappen in de samenwerking zal omarmen.

10. Het tegengaan van veiligheidsuitdagingen: beoordeling door de Europese Binnenlandse Inlichtingendiensten

Stand van zaken

De veiligheidsdiensten van de Europese lidstaten, Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk werken nauw samen aan de veiligheid van Europa. Zoals gebruikelijk geeft het Voorzitterschap namens deze diensten tijdens de JBZ-Raad een periodieke briefing over de huidige veiligheidssituatie. Het kabinet zal de informatie aanhoren.

11. Aanpak van georganiseerde criminaliteit en drugshandel

Stand van zaken

Het Voorzitterschap geeft onder dit agendapunt de stand van zaken over de lopende acties en prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit en de aanpak van drugshandel. Voor Nederland blijft de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit een prioriteit en het kabinet zet stevig in op voortzetting en verdieping van de Europese aanpak hierop, onder meer door acties vanuit de Coalitie van zeven Europese landen tegen georganiseerde criminaliteit.

12. Overige onderwerpen

a. EU drugsstrategie en EU actieplan tegen drugshandel

Informatie van de Commissie

De Commissie zal stilstaan bij de op 3 december te verschijnen EU Drugsstrategie en het EU Actieplan tegengaan drugshandel, op zowel de *Home*-dag als de Justitie-dag van de JBZ-Raad. Uw Kamer zal via het reguliere BNC-fiche over deze aankomende voorstellen en de Nederlandse positie hierop worden geïnformeerd. Tijdens de JBZ-Raad zal Nederland net zoals naar verwachting de andere lidstaten de informatievoorziening aanhoren.

b. Toegang tot gegevens voor effectieve rechtshandhaving

¹⁷ Zie ook het verslag van de JBZ-Raad van 13 en 14 oktober 2025, Kamerstukken II, 2025-26, 32 317, nr. 975.

Informatie van het Voorzitterschap

De JBZ-Raad wordt geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de in juni jl. gepubliceerde routekaart die de toegang tot gegevens voor rechtshandhaving moet verbeteren¹⁸. De verwachting is dat het Voorzitterschap de stand van zaken op zowel de *Home*-dag als Justitie-dag zal toelichten.

c. EU-Westelijke Balkan ministerieel forum voor Justitie en Binnenlandse Zaken (Sarajevo, 30-31 Oktober 2025)

Informatie van het Voorzitterschap

Het Deense voorzitterschap zal de JBZ-Raad op beide Raadsdagen informeren over het EU-Westelijke Balkan ministerieel forum voor Justitie en Binnenlandse Zaken dat op 30 en 31 oktober 2025 plaatsvond.

d. Ministeriële bijeenkomst tussen de Verenigde Staten en de Europese Unie over justitie en binnenlandse zaken

Informatie van het Voorzitterschap

Tussen de EU en VS vindt één tot twee keer per jaar een ministeriële bijeenkomst plaats met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken. Gebruikelijke onderwerpen zijn samenwerking in de strijd tegen terrorisme en georganiseerde misdaad, informatie-uitwisseling, justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken en de gezamenlijke reactie op de Russische agressieoorlog tegen Oekraïne in het kader van justitie en binnenlandse zaken. Het Voorzitterschap zal de recente ontwikkelingen met betrekking tot deze bijeenkomst toelichten op beide JBZ-dagen.

e. Werkprogramma inkomend Voorzitterschap

Presentatie door het inkomend Voorzitterschap

Het aankomend Cypriotische voorzitterschap zal tijdens de JBZ-Raad op de *Home*- en Justitie-dag zijn prioriteiten op JBZ-terrein delen.

II. Justitie

1. Overige onderwerpen: lopende wetsvoorstellen

Informatie van het Voorzitterschap

¹⁸ Zie BNC-fiche Kamerstukken II, 2024-25, 22 112, nr. 4116.

Onder dit agendapunt informeert het Voorzitterschap de JBZ-Raad over de lopende wetsvoorstellen op justitieterrein. Naar verwachting zal het Voorzitterschap ook stil staan zijn bij het bereiken van een politiek akkoord inzake de insolventierechtrichtlijn.

Eind 2022 heeft de Commissie een voorstel gedaan tot harmonisering van een aantal onderdelen van het insolventierecht.¹⁹ Het doel van het voorstel is de versterking van de kapitaalmarktunie, onder meer doordat verschillen in faillissementsrecht tussen lidstaten worden weggenomen, rechtsonzekerheid wordt verminderd en investeerders hierdoor beter kunnen inschatten welk risico zij lopen bij investeringen in ondernemingen.

Onder het Poolse voorzitterschap is tijdens de JBZ-Raad van 12-13 juni jl. een algemene oriëntatie van de JBZ-Raad bereikt die Nederland kon steunen. Tijdens het Deense voorzitterschap zijn de zogenaamde trilogieën (onderhandelingen tussen de Raad, Commissie en Europees Parlement) aangevangen. Op 19 november jl. is tijdens de laatste politieke trilogie een politiek akkoord over het operationele gedeelte (de artikelen) van de tekst bereikt. In dat politieke akkoord zijn de mate van verduidelijking en flexibiliteit geborgd die Nederland belangrijk achtte, met name in de regeling over de vernietiging van rechtshandelingen (de faillissementspauliana), de pre-pack en de verplichting voor bestuurders om het faillissement aan te vragen. In de komende weken zullen de nog openstaande overwegingen worden gefinaliseerd. Het Voorzitterschap is van plan het volledige akkoord in het Coreper op 3 december a.s. vast te stellen. Nederland zal hiermee zeer waarschijnlijk kunnen instemmen. Het vaststellen van dit voorstel vormt een belangrijke stap voor de versterking van de kapitaalmarktunie. In het verslag na de JBZ-Raad zal in meer detail verslag worden gedaan van de inhoud van het vastgestelde voorstel. Lidstaten krijgen na vaststelling van de definitieve tekst 2 jaar en 9 maanden de tijd om de richtlijn te implementeren.

2. Weg voorwaarts met betrekking tot simplificatie Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) *Stand van zaken*

In navolging van een vierde Omnibuspakket waarin ook sprake was van een aantal gerichte vereenvoudigingen voor de AVG²⁰, heeft de

¹⁹ Zie BNC-fiche, Kamerstukken II, 2022-23, 22 112, nr. 3598.

²⁰ BNC-fiche Omnibus IV - Wijziging van verordeningen om bepaalde steunmaatregelen voor het mkb uit te breiden naar small mid-cap

Commissie op 19 november jl. het zogeheten Digital Package gepubliceerd. In dit voorstel doet de Commissie een aantal ingrijpende wijzigingen ten aanzien van de AVG en de AI-verordening. Het kabinet bestudeert momenteel dit voorstel en zal uw Kamer hier via de reguliere BNC-procedure verder van op de hoogte stellen. Voor het kabinet is het in elk geval van belang dat de cumulatieve effecten, consistentie en samenhang van digitale wetgeving worden verbeterd zonder afbreuk te doen aan het niveau van bescherming van grondrechten. De verwachting is dat tijdens deze JBZ-Raad de lidstaten over het recente voorstel zullen worden geïnformeerd.

3. Conclusies over modelbepalingen voor EU strafrecht

Aanname

Het Voorzitterschap streeft om in de JBZ-Raad Raadsconclusies over modelbepalingen voor het EU materieel strafrecht aan te nemen. De modelbepalingen vormen een actualisatie van de modelbepalingen die in 2002 en 2009 middels Raadsconclusies zijn aangenomen en zijn bedoeld als een flexibel en coherent referentiekader voor toekomstige EU-wetgevingsvoorstellen op het terrein van het strafrecht, zodat lidstaten en de EU-instellingen bij nieuwe richtlijnen kunnen terugvallen op een gedeelde structuur en consistente terminologie.

De modelbepalingen gaan over onderwerpen zoals de omschrijving van strafbare feiten, de structuur van de sanctionering, deelnemingsvormen en poging, verzwarende omstandigheden en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. Het Voorzitterschap heeft, op basis van de eerdere schriftelijke en mondelinge bijdragen van lidstaten, een tekst voorgelegd die bij de verschillende horizontale thema's tot grotere samenhang in het toekomstige strafrechtelijke *acquis* moet leiden. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij bepalingen in recent tot stand gekomen richtlijnen op het terrein van het strafrecht.

Het kabinet staat positief tegenover deze aanpak. Het kabinet verwelkomt het streven van het Voorzitterschap om te komen tot een gemeenschappelijke set modelbepalingen en acht het waardevol dat wordt voortgebouwd op de bestaande Raadsconclusies van 2002 en 2009. Nederland steunt het doel om meer consistentie en coherentie te bereiken in toekomstige EU-strafrechtinstrumenten en heeft daarom actief aan de discussie

deelgenomen. Nederland heeft daarbij wel aandacht gevraagd voor het gebruik van heldere, ook in het nationale strafrecht inpasbare begrippen en voor het borgen van uitvoerbaarheid, met name waar het gaat om soms veeleisende verplichtingen tot het leveren van statistische informatie aan de Commissie. Nederland kan instemmen met de voorliggende concept Raadsconclusies.

4. De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne: strijd tegen straffeloosheid

Stand van zaken

Het Voorzitterschap zal de ontwikkelingen betreffende het tegengaan van straffeloosheid voor internationale misdrijven in Oekraïne en de compensatie van geleden schade toelichten. Oekraïne heeft recent met de Raad van Europa een akkoord ondertekend over de oprichting van een speciaal Agressietribunaal.²¹ Nederland heeft haar onvoorwaardelijke steun hiervoor uitgesproken en blijft het belang van voortgezette druk op Rusland benadrukken.

Het kabinet zet zich daarnaast in voor de oprichting van een Claimscommissie voor Oekraïne, de tweede stap naar een volwaardig Compensatiemechanisme. Tijdens de Ad-hoc *Committee on the Establishment of an International Commission* is op 12 september jl. een verdrag tot oprichting van de Claimscommissie aangenomen. Op 17 september jl. heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa ingestemd met de verdragstekst en het doorgezonden naar de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE), welke daar is aangenomen. Vervolgens heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa de finale tekst aangenomen. Op 16 december zal een ministeriële conferentie plaatsvinden waarbij de betrokken landen de verdragstekst kunnen ondertekenen.

5. Aanpak van georganiseerde criminaliteit en drugshandel

Stand van zaken

Het Voorzitterschap geeft onder dit agendapunt een stand van zaken van de lopende acties en prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit en de aanpak van drugshandel. Op deze dag van de JBZ-Raad zal de focus liggen op de acties met een justitie-raakvlak. Het kabinet zal de update aanhoren.

6. Werklunch - Justitiële samenwerking met derde landen

²¹ Zie verslag van de JBZ-Raad van 13 en 14 oktober 2025, Kamerstukken II, 2024-25, 32 317, nr. 975.

Gedachtewisseling

Op het moment van schrijven is er nog geen discussiestuk beschikbaar. Naar verwachting staat het Deense voorzitterschap tijdens de werklunch stil bij de versterking van de justitiële samenwerking met derde landen in het kader van de aanpak van georganiseerde criminaliteit.

In juni 2024 zijn er Raadsconclusies aangenomen over de versterking van justitiële samenwerking met derde landen.²² Het kabinet is van mening dat de justitiële samenwerking met derde landen van groot belang is en dat het behulpzaam kan zijn om hier in EU-verband van elkaar te leren en *best practices* uit te wisselen. Hetzelfde geldt voor *meetings on the spot*, waar in het desbetreffende derde land ervaringen met andere lidstaten en bijvoorbeeld Eurojust kunnen worden gedeeld. Zoals eerder aangegeven²³ is het kabinet terughoudend ten aanzien van verdergaande EU-acties of druk van de EU op derde landen, waaronder bezoeken van het zogeheten *Team Europe*. Nederland voert met derde landen een eigen dialoog die aansluit bij de eigen operationele behoeften. Van geval tot geval zal dus moeten worden gezien of aansluiten bij *Team Europe* opportuun is.

7. Overige onderwerpen

a. Digitale justitie en strategieën voor judiciële opleidingen

Informatie van de Commissie

De Commissie zal toelichting geven over haar twee nieuwe strategieën voor 2025-2030, namelijk een over verdere digitalisering van nationale rechtstelsels in de EU-lidstaten, en een daarbij aansluitende strategie inzake trainingen voor juridische beroepsbeoefenaars, met focus op digitalisering en AI.

b. 2025 Handvestrapport: een stand van zaken over de uitvoering van de strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten in de EU

Informatie van de Commissie

De JBZ-Raad wordt geïnformeerd over een tussentijdse evaluatie van de strategie van de Commissie om de toepassing van het EU-

²² [Council conclusions strengthening judicial cooperation third countries](#)

²³ Zie geannoteerde agenda bij de JBZ-Raad van 13 en 14 juni 2024, Kamerstukken II, 2023-24, 32 317, nr. 879.

Handvest van de grondrechten te versterken.²⁴ Het Handvestverslag van 2025 geeft een overzicht van de inspanningen tussen 2020 en 2025, de resterende uitdagingen en eventueel aanvullende maatregelen. In het voorjaar vonden gerichte raadplegingen plaats met lidstaten en relevante stakeholders.

c. De kloof overbruggen: onderzoeksmaatregelen voor grensoverschrijdende confiscatie

Informatie van België

Naar verwachting zal België de lidstaten toelichting geven over een Belgisch non-paper over verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking inzake met name confiscatie waarin onder andere wordt voorgesteld om een nieuw EU-instrument te verkennen in een nog op te zetten expertwerkgroep, informatie-uitwisseling te verbeteren, wetgeving te herzien en administratieve lasten te verminderen. Dit non-paper is eerder in een raadswerkgroep gepresenteerd waar Nederland reeds positief heeft gereageerd. Het kabinet ondersteunt de oproep tot betere Europese samenwerking om de executiefase van confiscatie te verbeteren.

²⁴ [Strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten in de EU \(2020\).](#)