

32317                      JBZ-Raad  
Nr. 879                    Brief van de ministers van Justitie en Veiligheid  
                                 en voor Rechtsbescherming en de  
                                 staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2024

Hierbij bieden wij uw Kamer, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en staatssecretaris voor Koninkrijksrelaties en Digitale Zaken, de geannoteerde agenda aan van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) op 13 en 14 juni 2024 in Luxemburg. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zal deelnemen.

Ook informeren wij uw Kamer over terugkeerhubs, de afronding van de richtlijn aanpak mensenhandel en de stappen gezet in de richtlijn slachtofferrechten, de verordening handhaving AVG en de talentpoolverordening. Verder informeren wij uw Kamer over het kopgroepontbijt terrorisme dat op 13 juni voorafgaand aan de JBZ-Raad plaatsvindt en over het Nederlandse initiatief 'Maand van de implementatie'. Daarnaast treft u hierbij de kabinetsreactie op het rapport van het Europees Economisch en Sociaal Comité aan. Tot slot bieden wij uw Kamer het kwartaaloverzicht van EU-wetsvoorstellen op JenV terrein van het eerste kwartaal van 2024 aan.

#### Toezegging aangaande terugkeerhubs

Graag maakt het kabinet van deze gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over de verkenning van terugkeerhubs door Zweden, zoals toegezegd tijdens het Commissiedebat vreemdelingen- en asielbeleid op 7 maart jl..

Bij het concept 'terugkeerhub' is het onder meer denkbaar dat vreemdelingen met een terugkeerbesluit vertrekken via een zogeheten hub in een derde land naar het land van herkomst of bestendig verblijf. De Zweedse overheid heeft eerder aangegeven met interesse te kijken naar de mogelijkheden voor het inrichten van een terugkeerhub in een derde land. Zweden zit momenteel nog in een verkennende fase. Wel is ook aan Zweedse zijde duidelijk dat het inrichten en operationaliseren van een terugkeerhub complexe juridische- en uitvoeringsuitdagingen met zich mee zal brengen. Daarbij kan onder andere gedacht worden

aan herziening van de Europese Terugkeerrichtlijn.

Zoals aangegeven zet het kabinet, net zoals Zweden, zich in voor een aanscherping van de Terugkeerrichtlijn waarbij er ook ruimte gecreëerd moet worden voor out-of-the-box terugkeersamenwerkingen met derde landen, waarvan een terugkeerhub een voorbeeld zou kunnen zijn.<sup>1</sup> De Europese Commissie (hierna: Commissie) kan een belangrijke rol spelen bij de verkenning en verdere ontwikkeling van het concept terugkeerhubs. Daarom riep het kabinet met gelijkgezinde lidstaten de Commissie op een verkenning en uitwerking te starten.<sup>2</sup> Het kabinet zal daarop blijven aandringen, ook in aanloop naar de aanstelling van de nieuwe Commissie conform de reeds verspreide non-papers. Het kabinet benadrukt tot slot dat de terugkeerhubs enkel tot stand kunnen komen in samenwerking met een partnerland buiten de Europese Unie. Het kabinet vindt het belangrijk dat bij dit soort partnerschappen uit wordt gegaan van gelijkwaardigheid en duurzaamheid en deze in lijn zijn met internationaal en Europees recht.

#### Afronding richtlijn aanpak mensenhandel

De Commissie heeft in december 2022 het voorstel voor de herziening van de Europese richtlijn inzake de bestrijding en voorkoming van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (hierna: mensenhandelrichtlijn) gepubliceerd. De herziene mensenhandelrichtlijn introduceert regels ten behoeve van het uitdrukkelijk erkennen van vormen van uitbuiting in het kader van gedwongen huwelijken, illegale adoptie en draagmoederschap. Daarnaast moeten lidstaten waarborgen dat de omstandigheid dat de dader in het kader van mensenhandel gebruik heeft gemaakt van informatie- en communicatietechnologieën, als strafverzwarende omstandigheid kan worden meegewogen bij de strafoplegging. Ook worden lidstaten verplicht om het opzettelijk gebruik van diensten van slachtoffers van mensenhandel strafbaar te stellen. Voorts moeten lidstaten een nationaal verwijzingsmechanisme opzetten om de identificatie en hulp aan slachtoffers te verbeteren. Tenslotte worden lidstaten verplicht om een betere aanlevering van gegevens met betrekking tot aantallen (vermoedelijke) slachtoffers, verdachten, onderzoeken en veroordelingen te faciliteren, een Nationaal Actieplan op te stellen en een Nationaal Coördinator te introduceren. Ook zijn er in de overwegingen aanvullingen gedaan met betrekking tot de

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2023-24, geannoteerde agenda JBZ-Raad 4-5 maart 2024, 32 317, nr. 872.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2023-24, Diverse onderwerpen migratiebeleid internationaal, 32317, nr. 878.

bescherming van slachtoffers.

Onder het Belgische voorzitterschap is op 23 januari jl. een politiek akkoord bereikt over de mensenhandelrichtlijn. Uw Kamer is hierover op 2 februari jl. geïnformeerd.<sup>3</sup> Op 23 april jl. heeft het Europees Parlement (hierna: EP) ingestemd en op 27 mei jl. is de definitieve tekst vastgesteld tijdens de (AGRI) Raad.

### *Onderhandelingsresultaat*

Het BNC-fiche van 24 februari 2023 is de leidraad voor het Kabinet geweest in de onderhandelingen.<sup>4</sup> Het onderhandelingsresultaat is in lijn met de inzet die verwoord is in het BNC-fiche. De richtlijn vormt een belangrijke stap voorwaarts in het Europees juridisch kader in het voorkomen van mensenhandel en het beschermen van slachtoffers. Om deze reden kon het Kabinet instemmen met het akkoord.

Ten aanzien van het voorstel van de Commissie om – in het verlengde van reeds bestaande verwijzing in overweging 11 van de huidige richtlijn – de fenomenen gedwongen huwelijken en illegale adoptie als vormen van uitbuiting toe te voegen aan artikel 2 van de mensenhandelrichtlijn, en het voorstel van het EP om draagmoederschap daaraan toe te voegen, is het volgende overeengekomen. Mede op aandringen van Nederland is uiteindelijk in de tekst van de aangepaste richtlijn bepaling geëxpliciteerd dat deze drie fenomenen alleen vallen onder het bereik van mensenhandel in situaties dat óók sprake is van uitbuiting. Ten aanzien van andere gevallen van gedwongen huwelijken en illegale adoptie wordt opgemerkt dat zij – hoe verwerpelijk ook – niet onder deze richtlijn vallen. Reden hiervoor is dat (het oogmerk van) uitbuiting een centraal element van het delict mensenhandel is en een vervolging wegens mensenhandel niet passend is in situaties waarin het daaraan ontbreekt. Dan kan een andere (strafrechtelijke) aanpak passender en doeltreffender zijn.

Verder kunnen lidstaten, in lijn met de Nederlandse onderhandelingsinzet, het gebruik van informatie- en communicatietechnologie als strafverzwarende omstandigheid meewegen bij de strafoplegging. Daarnaast is de bepaling over inbeslagname en confiscatie in lijn gebracht met de herziene Confiscatierichtlijn, hetgeen ook wenselijk werd geacht door het Kabinet. Ten aanzien van een door het EP voorgestelde nationaal

---

<sup>3</sup> Zie aanbiedingsbrief bij het verslag van de JBZ-Raad van 25 en 26 januari 2024, kamerstukken II, 2023-24, 32 317 nr. 869.

<sup>4</sup> Zie kamerstukken II, 2022-23, 22 112 nr. 3627.

slachtofferfonds gekoppeld aan confiscatie, kon geen overeenstemming worden bereikt en is dit – naar wens van het Kabinet – niet als een verplichting opgenomen in de uiteindelijke tekst.

Met betrekking tot het voorstel van de Commissie tot aanscherping van de bestaande bepaling over het opleggen van maatregelen aan rechtspersonen (sancties) die zich schuldig maken aan mensenhandel, is bereikt dat aan de lidstaten uitdrukkelijk ruimte wordt gelaten bij de keuze voor de wijze waarop in die maatregelen wordt voorzien (via het bestuursrecht, privaatrecht of strafrecht). Hierbij is, zoals ook in het BNC-fiche werd voorgesteld, aangesloten bij de regelingen van maatregelen tegen rechtspersonen in de EU-richtlijn milieucriminaliteit.

Op een later moment zal onder leiding van de Commissie bezien moeten worden of de nationale verwijzingsmechanismen nopen tot een Europese variant, zoals ook door de Commissie benoemd in haar aankondiging van het politieke akkoord op de mensenhandelrichtlijn.<sup>5</sup> Dit proces zal het Kabinet kritisch blijven volgen.

Binnen de kaders van het BNC-fiche is ook onderhandeld over de verplichting tot strafbaarstelling van het gebruikmaken van diensten die het voorwerp zijn van uitbuiting, in de wetenschap dat de dienstverlener het slachtoffer is van mensenhandel. In het kader van de onderhandeling is het beoogde toepassingsbereik van deze richtlijnbevestiging verduidelijkt, onder andere wat betreft het soort dienstverlening waarbij strafrechtelijke aansprakelijkheid aan de orde kan zijn. Daarbij is ook van belang dat het Nederlandse strafrecht al een dergelijke strafbaarstelling kent waar het gaat om het met wetenschap gebruikmaken van seksuele diensten verleend door een slachtoffer van mensenhandel (artikel 273g Sr).

De nieuwe voorstellen rondom het aanleveren van de data aan de Commissie - aantallen (vermoedelijke) slachtoffers, verdachten, onderzoeken en veroordelingen - passen binnen hetgeen door Nederland al aangeleverd wordt. Door het EP is vervolgens een aantal versterkende maatregelen voorgesteld om de bescherming en ondersteuning van slachtoffers te verbeteren. Deze vielen buiten het oorspronkelijke BNC-fiche. Gelet op het feit dat deze overwegend in de overwegingen zijn opgenomen en een algemeen

---

<sup>5</sup> [New agreement paves the way for stronger EU rules against trafficking in human beings - European Commission \(europa.eu\)](https://european-commission.eu/en/news/new-agreement-paves-the-way-for-stronger-eu-rules-against-trafficking-in-human-beings)

karakter van verbetering van de positie van slachtoffers hebben, kon Nederland hiermee instemmen.

De verplichtingen om een Nationaal Actieplan op te stellen en een Nationaal Coördinator aan te wijzen, zijn positief ontvangen door het Kabinet. De lidstaten kunnen daarmee op een meer gestructureerde manier uitvoering geven aan de verplichtingen uit de Richtlijn. Echter, het Kabinet had wel graag gezien dat de aparte rol van een Nationaal Rapporteur, zoals die voorheen expliciet in artikel 19 van de richtlijn stond, behouden was gebleven. Nederland kan in theorie wel uit de voeten met de tekst van artikel 19, omdat deze de lidstaten wel de ruimte biedt om de taken die voorheen toebedeeld waren aan de Nationaal Rapporteur toe te wijzen aan een onafhankelijk orgaan, maar betreurt het feit dat de rol van de Nationaal Rapporteur zoals die voorheen in de Richtlijn stond, niet meer exact hetzelfde is.

Voorts heeft het EP voorgesteld om het non-punishment beginsel binnen artikel 8 van de richtlijn te verruimen door alle strafrechtelijke procedures te staken ten aanzien van een vermoedelijk slachtoffer. De regering acht het beginsel van niet-bestrafing, dat ook het beginsel tot niet-vervolging kan omvatten, een belangrijke pijler van haar beleid om slachtoffers op een adequate wijze te beschermen. Toepassing van dit beginsel in gevallen die zich daarvoor lenen, door hiermee rekening te houden bij het beslissen over het instellen van vervolging of het opleggen van een straf, voorkomt dat slachtoffers van mensenhandel door het handelen van overheidsinstanties opnieuw tot slachtoffer worden gemaakt ('secundaire victimisatie'). Ter verbetering van de uitvoeringspraktijk worden op dit moment verbetermaatregelen genomen. In overeenstemming met het huidige beleid is, mede op verzoek van Nederland, in de mensenhandelrichtlijn aan de lidstaten ruimte gelaten voor wat betreft de wijze waarop nationaal op de meest doeltreffende wijze uitvoering kan worden gegeven aan het non-punishment beginsel.

Nederland zal binnenkort van start gaan met het omzetten van bepalingen uit de richtlijn in nationale wet- en regelgeving.

#### Richtlijn slachtofferrechten

Op 12 juli 2023 heeft de Commissie een voorstel tot herziening van de richtlijn betreffende de rechten van slachtoffers van strafbare feiten gepubliceerd. Het voorstel beoogt de rechten en ondersteuning van slachtoffers te verstevigen. Het kabinet heeft de Kamer met het BNC-fiche van 6 oktober 2023 geïnformeerd over

het voorstel.<sup>6</sup> Het streven van het Belgische voorzitterschap is om tijdens de JBZ-Raad de algemene oriëntatie van dit voorstel als hamerstuk via de zogeheten A-agenda vast te stellen.<sup>7</sup> De onderdelen waarop het kabinet kritisch is vanwege de consequenties voor het stelsel van het Nederlandse strafprocesrecht, de grote gevolgen voor de ketenorganisaties en de doorlooptijden zijn geadresseerd in de algemene oriëntatie. Nederland kan de algemene oriëntatie dan ook steunen. Nu er ook brede steun is bij de andere lidstaten is de verwachting dat de algemene oriëntatie wordt aangenomen.

#### Verordening handhaving AVG

Op 4 juli 2023 heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd tot vastlegging van aanvullende procedureregels met betrekking tot de handhaving van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Het kabinet heeft de Kamer met het BNC-fiche van 8 september 2023 geïnformeerd over het voorstel.<sup>8</sup> Het streven van het Belgische voorzitterschap is om tijdens de JBZ-Raad ook hiervoor een algemene oriëntatie als hamerstuk op de A-agenda vast te stellen. De voor Nederland belangrijke punten waaronder de consequenties voor de uitvoerbaarheid van onderdelen van het voorstel gelet op in het bijzonder de werklust voor de toezichthouder, zijn in het voorstel geadresseerd. Nederland kan de algemene oriëntatie dan ook steunen. Nu er ook brede steun is bij de andere lidstaten is de verwachting dat de algemene oriëntatie wordt aangenomen.

#### Talentpoolverordening

De afgelopen maanden is onderhandeld over het voorstel van de Commissie voor een Verordening over de oprichting van een EU-Talentedpool (publicatie d.d. 15 november 2023). Het Voorzitterschap heeft de intentie uitgesproken om een voorstel tot het bereiken van een Raadspositie (algemene oriëntatie) op de Raad te agenderen. Voorafgaand zal agendering in Coreper plaatsvinden op 12 juni a.s. Een definitieve Raadspositie is nog niet ontvangen.

De kabinetsinzet is in het BNC-fiche uiteengezet.<sup>9</sup> Het uitgangspunt in de beoordeling van het voorstel is dat het kabinet arbeidsmigratie van buiten de EU, met uitzondering van kennismigratie, ziet als sluitstuk voor de aanpak van tekorten op de

---

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2023-2024, 22 112 nr. 3799

<sup>7</sup> De A-agenda is een achterliggende agenda bij iedere Raad. De punten die op deze agenda staan worden als hamerstuk aangenomen en niet actief behandeld tijdens de JBZ-Raad.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2023/24, 22 112 nr. 3769.

<sup>9</sup> Kamerstukken II, 2023/24, 22112, nr. 3859.

arbeidsmarkt. Het kabinet heeft zich tijdens de onderhandeling ervoor ingezet om van de EU-Talentenpool een goed functionerend instrument te maken voor de lidstaten die besluiten deel te nemen, met uitgebreide aandacht voor het voorkomen van misstanden en uitbuiting van arbeidsmigranten. Zo heeft het kabinet zich er sterk voor gemaakt om oneigenlijke detachering van derdelanders die worden geworven via de EU Talentenpool tegen te gaan, bijvoorbeeld door ervoor te pleiten dat werving en plaatsing alleen gericht mag zijn op functies in de lidstaat waarin de werkgever gevestigd is. Ook heeft het kabinet zich er voor ingezet dat werkgevers verantwoordelijk blijven voor een goede, non-discriminatoire selectie van kandidaten en verificatie van cv en kwalificaties alsmede de toelatingsvereisten voor werk en verblijf, en dat op het platform specifieke informatie over de rechten en plichten van derdelanders verplicht wordt aangeboden.

Op het moment van schrijven hebben de meeste lidstaten zich positief uitgelaten over het instrument, een enkele lidstaat heeft naast Nederland nog geen definitieve positie bepaald. Op basis van de definitieve tekst van de algemene oriëntatie en de in het BNC-fiche uiteengezette inzet zal het kabinet tot een stembepaling komen. Daarbij wegen de bovengenoemde elementen mee. Het kabinet informeert u hierover via de geannoteerde agenda voor de Formele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid, die uw Kamer uiterlijk 10 juni ontvangt.

#### Kopgroep ontbijt terrorisme

Voorafgaand aan de JBZ-Raad zal ook een ontbijtbijeenkomst van de kopgroep terrorisme worden georganiseerd. Tijdens dit ministerieel ontbijt spreken België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Spanje, Zweden en de EU-coördinator voor terrorismebestrijding over de effecten van het conflict in Gaza op de veiligheid in de EU. Daarbij zal ingeleid door Duitsland ook aandacht worden besteed aan anti-semitisme in de genoemde landen.

In december is in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland vastgesteld dat onder andere door de oorlog in Gaza de dreiging in Nederland is toegenomen. Dit kan een mobiliserende werking hebben op Nederlandse jihadist en op radicaal islamitische personen, zowel binnen als buiten de jihadistische beweging. Er zijn vooralsnog geen concrete aanwijzingen dat er een aanslag wordt voorbereid. Het kabinet blijft alert.

Mogelijke dreigingen voor de nationale veiligheid worden voortdurend en grondig in de gaten gehouden door de Nederlandse rechtshandhaving en inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het blijft van belang hierover op Europees niveau informatie te delen en samen te werken.

#### Maand van de implementatie

Het kabinet zet zich, onder meer in aanloop naar de nieuwe Europese Commissie, in voor het belang van implementatie van Europese regelgeving en het betrekken van de uitvoeringsorganisaties bij de totstandkoming daarvan. Op 30 mei jl. bood Nederland de resultaten aan de Commissie aan van de Maand van de Implementatie in het JBZ-domein. In mei organiseerde Nederland, in samenwerking met het Benelux-secretariaat, in Brussel zeven bijeenkomsten voor Nederlandse uitvoeringsorganisaties om hen samen te brengen met de verschillende informele, hoog-ambtelijke netwerken op JBZ-terrein. Zij gingen een dag lang in gesprek over de vragen (1) hoe zij als netwerk beter betrokken kunnen worden bij de totstandkoming van Europese regelgeving, en (2) welke uitvoeringsuitdagingen de volgende Commissie zou moeten oplossen. Namens Nederland hebben onder andere de IND, het OM en de Nationale Politie deelgenomen. De bijeenkomsten onderstreepten nogmaals het nut en de noodzaak van het in een vroeg stadium betrekken van de uitvoering, het belang van impact assessments door de Commissie bij het opstellen van regelgeving en het belang van de juiste implementatie en evaluatie van bestaande regelgeving alvorens er nieuwe regelgeving wordt opgesteld.

#### Kabinetsreactie EESC

Op 7 en 8 februari jl. heeft de ad-hoc groep Grondrechten en de rechtsstaat (FRRL-groep) van het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) een bezoek aan Nederland gebracht. Dit deed de FRRL-groep in het kader van haar dialoog over de bescherming van fundamentele rechten en de rechtsstaat. Het is de eerste keer dat de FRRL-groep Nederland in dit kader bezoekt. De rapportage die de FRRL-groep over dit bezoek heeft opgesteld en de *'observations'* die het kabinet namens Nederland in reactie op deze rapportage heeft opgesteld zijn op 3 juni gepubliceerd.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Zie <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/fundamental-rights-and-rule-law-report-country-visit-netherlands-and-authorities-observations-report>.



De FRRL-groep is in januari 2018 opgericht met als doel een forum te bieden aan Europese maatschappelijke organisaties waar zij elkaar kunnen ontmoeten en bevindingen over de fundamentele rechten, democratie en rechtsstaatsituatie in de lidstaten met elkaar kunnen delen. De rapportage richt zich op thema's die aan het mandaat van het EESC zijn gerelateerd en met name van belang zijn voor maatschappelijke organisaties: de rechten van sociale partners, de vrijheid van vereniging en vergadering, de vrijheid van meningsuiting (waaronder mediavrijheid), het recht op non-discriminatie en de rechtsstaat. Tijdens het bezoek aan Nederland heeft de FRRL-groep met verschillende vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld in Nederland gesproken, waaronder in het bijzonder maatschappelijke organisaties, sociale partners, de media en de juridische beroepsgroepen. Ook heeft de FRRL-groep een bijeenkomst georganiseerd met vertegenwoordigers van de verschillende ministeries.

Zoals uw Kamer bekend zet Nederland zich ook in EU-verband intensief in voor een sterke rechtsstaat in de EU-lidstaten. Dit is het fundament voor goede EU-samenwerking. De inspanningen van de FRRL-groep dragen hier aan bij. Het kabinet waardeert dit zeer en heeft de rapportage, die de standpunten weergeeft van de verschillende belanghebbenden met wie gesproken is, grondig bestudeerd. De reactie van Nederland is neergelegd in de '*observations*'. Evenals alle eerdere lidstaten waarover een rapportage is uitgebracht, is de reactie van het kabinet namens Nederland beperkt van omvang en gericht op enkele onderwerpen uit de rapportage waarvoor aanvullende context of nuance nodig werd bevonden.

De minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yeşilgöz-Zegerius

De minister voor Rechtsbescherming,  
F.M. Weerwind

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
E. van der Burg

**Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst  
van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken,  
13 en 14 juni 2024**

**I. Binnenlandse Zaken**

**1. Staat van het Schengengebied**

- a) Commissie rapport over de Staat van het Schengengebied 2024
- b) Prioriteiten voor de Schengenraadscyclus 2024-2025  
= Gedachtewisseling

Op 16 april jl. heeft de Commissie een mededeling gepresenteerd over het Staat van Schengenrapport.<sup>11</sup> Via deze geannoteerde agenda komt het kabinet tegemoet aan het verzoek van uw Kamer om een reactie op dit rapport.<sup>12</sup>

Het rapport is inmiddels een jaarlijkse traditie, ingezet door het Franse voorzitterschap in 2022, waarmee een nieuwe jaarlijkse Schengen-cyclus aanvangt. De mededeling bestaat uit diverse delen, waaronder het beschrijven van de resultaten, uitdagingen en ontwikkelingen van de afgelopen Schengencyclus (2023-2024), de resultaten van de Schengenevaluaties (bijlagen) en een presentatie van best-practices en suggesties voor prioriteiten voor de komende Schengencyclus (2024-2025). Het rapport bevat ook de voortgang die gemaakt is naar aanleiding van een aanbeveling van de Commissie over samenwerking tussen nationale autoriteiten op het

---

<sup>11</sup> Het document is hier te raadplegen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0173>

<sup>12</sup> Verzoek Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid om kabinetsreactie op het verslag van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de staat van Schengen 2024 COM(2024)173, 29 mei 2024.

gebied van de aanpak van dreiging van binnenlandse veiligheid in het Schengengebied.<sup>13</sup>

Ten aanzien van de ontwikkelingen van het afgelopen jaar wordt in het rapport ingegaan op de versterking van het wettelijk raamwerk door wijziging van de Schengengrenscodex en de aanpassing van de Advanced Passenger Information Verordening. Ook benoemt de mededeling de inzet voor versterkte Schengen governance, waaronder de verbeterde Schengen Barometer. Tegelijkertijd ziet de Commissie nog wel verbetering voor een goed overzicht van het Schengengebied, bijvoorbeeld op het vlak van het wegwerken van discrepanties in data. Verder stelt de Commissie aan de Raad voor om, ten behoeve van een versterkt Schengengebied, een Raadsaanbeveling vast te stellen over de aankomende Schengencyclus, met daarin de uiteenzetting van de diverse prioriteiten. De Commissie ziet op basis van het rapport voor de komende Schengencyclus de volgende focusgebieden: consolideren van de Schengengovernance; verder versterken van de weerbaarheid van de buitengrenzen, inclusief verbeterde samenwerking met derde landen; versnellen van de digitalisering van het Schengengebied; intensiveren van maatregelen tegen grensoverschrijdende criminaliteit en secundaire migratie en het bijdragen aan een meer effectief EU-terugkeerbeleid.

Het Voorzitterschap heeft de prioriteiten voor de aankomende Schengencyclus in een Voorzitterschapsdocument samengevat, en wenst hierover van gedachten te wisselen tijdens de Schengenraad. Het betreft de volgende prioriteiten: 1) het vergroten van de weerbaarheid van onze buitengrenzen en tegelijkertijd het consolideren van digitalisering; 2) het vergroten van de effectiviteit van het terugkeersysteem; en 3) het vergroten van de interne veiligheid. Het Voorzitterschap stelt voor om operationele acties af te spreken die uitvoering geven aan deze prioriteiten. Zo wordt benoemd om samenwerking met derde landen op het vlak van grensbeheer verder te versterken, ook via de inzet van Frontex. Daarnaast wordt het belang van focus op implementatie van de aangenomen wetgeving aangehaald, evenals het voornemen van het inkomend Hongaarse voorzitterschap om het Schengentoetredingsproces van Roemenië en Bulgarije verder te brengen, conform de overeengekomen verklaring tussen

---

<sup>13</sup> Aanbevelingen van de Europese Commissie, 2024/268, van 23 november 2023.

Roemenië, Bulgarije, Oostenrijk en de Commissie van december jl.<sup>14</sup>

Het kabinet kan de drie geïdentificeerde prioriteiten door het Voorzitterschap steunen. Het verder versterken van de buitengrenzen, terugkeer en interne veiligheid passen bij de Nederlandse inzet voor het Schengengebied. Waar het de uitwerking daarvan betreft, zijn verschillende aandachtspunten naar voren gebracht. Zo is het kabinet van mening dat implementatie van nieuwe wetgeving, zoals het Pact en de Schengengrenscodes, centraal moeten staan het komende jaar. Hierbij moet aandacht zijn voor het tegengaan van secundaire migratiebewegingen binnen het Schengengebied. Verder acht het kabinet het van belang dat het vergroten van de interne veiligheid breed moet worden geadresseerd, en naast de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, er voldoende aandacht moet worden besteed aan de strijd tegen terrorisme en eventuele andere veiligheidsdreigingen. Ook zou het verbeteren van gegevensdeling tussen EU-agentschappen en lidstaten evenals de daarop volgende analyses onderdeel van de derde prioriteit moeten zijn, met het oog op een verbeterde aanpak van mensensmokkel en andere veiligheidsdreigingen. Het kabinet waardeert dat het Voorzitterschap de prioriteiten om wil zetten in een actiegericht aanpak, en hecht eraan dat er terug wordt gekomen op de implementatie daarvan gedurende de Schengencyclus.

Naar verwachting zullen andere lidstaten de voorgestelde prioriteiten op grote lijnen ook steunen, en gedurende de discussieronde hun eigen accenten leggen.

## **2. Schengenverklaring**

= Bekrachtiging

In aanloop naar deze JBZ-Raad is onderhandeld over een gezamenlijke algemene verklaring van de lidstaten over Schengen. Het streven is dat deze verklaring tijdens de JBZ-Raad wordt bekrachtigd, in aanwezigheid van de bij Schengen aangesloten landen en de Eurocommissaris Binnenlandse Zaken (Johansson). Het Belgische voorzitterschap heeft het initiatief tot deze verklaring genomen, mede gezien het feit dat het bijna veertig jaar geleden is dat de regeringen van België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Nederland in 1985 de basis legden voor het open Schengengebied. De verklaring is juridisch niet bindend. Het doel van de verklaring betreft enerzijds het herinneren aan de belofte van een ruimte van vrede en vrijheid, veiligheid, recht, als de kern van de

---

<sup>14</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, geannoteerde agenda JBZ-Raad 25-26 januari 2024, 32 317, nr. 867.

doelstellingen van de EU, die worden ondersteund door een goed functionerend Schengengebied. Anderzijds, en tegen de achtergrond van de ontwikkelingen van afgelopen jaren, bevestigt de Raad in de vorm van commitments de overtuiging en bereidheid om in de toekomst te blijven investeren in een gemeenschappelijke ruimte zonder binnengrenzen, met een robuust beheer van de buitengrenzen en een hoog niveau van interne veiligheid. Voorts wordt uiteengezet dat de lidstaten zich zullen inspannen voor het verder versterken van de Schengengovernance en het aanpakken van tekortkomingen. Daarnaast wordt benadrukt dat verdere versterking in een goed functionerend Schengengebied essentieel blijft, onder andere door correcte toepassing van wetgeving. Dat is ook van groot belang waar het eventuele toekomstige Schengentoetreding zou betreffen, dat gebaseerd moet zijn op gezamenlijke en objectieve criteria, die worden geverifieerd door Schengenevaluaties.

Het kabinet is positief over het aannemen van een gezamenlijke verklaring. Het kabinet hecht eraan dat elementen als het verstevigen van de buitengrenzen, het implementeren van recent aangenomen wetgeving (zoals het Pact en de Schengengrenscodes), het tegengaan van secundaire migratie en mensensmokkel, versterken van terugkeer, een effectief en interoperabel reissysteem voor bonafide reizigers en het beschermen van de interne veiligheid, hierin een belangrijke plaats innemen. Ook heeft het kabinet zich de afgelopen periode ingezet voor het opnemen van het belang van versterken van de Schengengovernance, zodat de Schengenraad geregeld spreekt over tekortkomingen en daar operationele acties aan verbindt. Op moment van schrijven wordt nog onderhandeld, maar wordt toegewerkt naar een laatste versie waar de meeste lidstaten zich in kunnen vinden. Voor het kabinet zijn bovenstaande elementen naar tevredenheid in de verklaring verwerkt. Ook een ruime meerderheid van de lidstaten stelt zich op dat standpunt.

### **3. De toekomst van het visumbeleid van de EU**

= Gedachtewisseling

Het Voorzitterschap heeft de afgelopen maanden in Raadsverband een strategische discussie georganiseerd over de toekomst van het EU visumbeleid, in het kader van versterkt migratiebeheer, Schengengovernance en als instrument in het buitenlandbeleid. De verwachting is dat de beleidsdiscussie in de Raad hierop voortborduurde. Op moment van schrijven is nog geen discussiestuk ontvangen.

Volgens het Voorzitterschap heeft het visumbeleid de laatste jaren verschillende belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt, zoals de

allereerste tijdelijke opschorting van een visumvrijstelling van een derde land, de tenuitvoerlegging van het artikel 25bis-mechanisme (visummaatregelen in het kader van een koppeling tussen het visum- en terugkeerbeleid), de oprichting van het Entry en Exit System (EES) en het Europese Reis en Autorisatiesysteem (ETIAS), en de lopende herziening van het visumopschortingsmechanisme. Tegelijkertijd is het van belang dat het aantal migranten dat misbruik maakt van de legale kanalen om het Schengengebied binnen te komen en een asielaanvraag in te dienen verminderd wordt om de druk op de asielstelsels van de lidstaten te verlichten. Visumbeleid ligt op het snijvlak van het buitenlandbeleid van de Unie en het migratiebeleid. Het Voorzitterschap is een discussie gestart over hoe deze twee dimensies effectiever en strategischer kunnen worden benut. Naast de nadrukkelijk rol die het visumbeleid in het buitenlandbeleid heeft, gaat het om inzet richting derde landen in het kader van migratie, waaronder terugkeersamenwerking, en het tegengaan van misbruik van het visuminstrument. Naar verwachting bouwt de discussie in de Raad hierop voort, en wordt gereflecteerd op hoe efficiënter gebruik te maken van de bestaande instrumenten waarover de Unie beschikt, en te reflecteren op de noodzaak tot aanpassingen van het wettelijk kader.

Het kabinet is er sterk voorstander van om ook visuminstrumenten effectief en strategisch te gebruiken voor migratie-doeleinden, onder andere door toe te zien op de voorwaarden op migratiemanagement waaraan derde landen vooraf en doorlopend moeten voldoen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om afspraken over terugkeer of documentveiligheid. Hierbij dient voor visumliberalisering- en visumfacilitatietrajecten ingezet te worden op maatwerk per land. Het kabinet onderschrijft de algehele noodzaak om het visuminstrument te versterken tegen misbruik, hierbij moet er ook gekeken worden naar de bestendigheid van het wettelijk kader. Ook steunt het kabinet de inzet van het voorzitterschap op een snel en soepel proces voor het nemen van visummaatregelen naar gelang de mate van terugkeersamenwerking met een derde land achterblijft.

Het kabinet benadrukt dat visumvrijstelling een verdienste is en geen recht. Het is daarom van belang dat de monitoring van de visumvrijstelling wordt verbeterd. Het kabinet ziet hierbij een actievere betrokkenheid van de Europese agentschappen die kunnen ondersteunen in de monitoring door het duiden van trends en uitdagingen. Nederland bepleit het verbreden van de geografische reikwijdte en tussentijdse monitoring voor het jaarlijkse opschortingsrapport waarin wordt beoordeeld of

visumvrije landen blijvend aan de gestelde voorwaarden voldoen. Ook ligt er ruimte om de informatiedeling tussen lidstaten t.a.v. het visumafgifteproces verder te verbeteren. Nederland is van mening dat het opschortingsmechanisme voor visumvrije landen effectief moet worden ingezet wanneer een of meerdere van de opschortingsgronden zich voordoet, hetgeen in een uiterst geval ook aanleiding kan zijn voor opschorting van visumvrijheid. Nederland steunt, zoals eerder met uw Kamer gedeeld<sup>15</sup>, in dat kader ook de herziening van het visumop-schortingsmechanisme waarin de gronden voor opschorting van visumvrijstelling worden herzien. Wat het kabinet betreft wordt ingezet op een snelle afronding in de trilog na installatie van een nieuw Europees parlement. In eerdere discussies in Raadsgremia toonden lidstaten zich eensgezind dat het visuminstrument voorzichtig en strategisch moet worden gebruikt en dat derde landen doorlopend moeten voldoen aan de voorwaarden. Ook was er brede overeenstemming dat visumvrijstelling beter gemonitord moet worden.

#### Raadsconclusies evaluatie Europese Grens- en Kustwachtverordening en permanent korps van Frontex

= goedkeuring zonder discussie (A-punt)

Op 2 februari jl. heeft de Commissie een rapport gepresenteerd over de evaluatie van de Europese Grens- en Kustwachtverordening (EGKW-Vo) – ook wel Frontex-verordening genoemd – en het permanent korps van Frontex. Op de JBZ-Raad van 4-5 maart heeft de Raad over de resultaten van de evaluatie van gedachten gewisseld. Uw Kamer is hierover geïnformeerd in de Geannoteerde Agenda en het Verslag van die betreffende JBZ-Raad. Op basis van die gedachtewisseling heeft het Voorzitterschap een voorstel voor Raadsconclusies verspreid. Het Voorzitterschap streeft ernaar op de komende JBZ-Raad hierover tot overeenstemming te komen.

Het voorstel bevat allereest een aantal elementen die ingaan op de meer algemene conclusies van de Commissie in haar evaluatierapport. Zo wordt het belang erkend van de ondersteuning door het Agentschap bij het buitengrensbeheer uitgevoerd door lidstaten en wordt in algemene zin de ondersteuning door het permanent korps als positief en van toegevoegde waarde beschouwd. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat het van belang is dat de EGKW-Vo verder wordt geïmplementeerd om het volledige mandaat van het Agentschap te benutten en dat

---

<sup>15</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, Kabinetsappreciatie visumliberalisatie en opschortingsmechanisme, 32 317, nr. 875.

bestaande tekortkomingen worden aangepakt, inclusief een reflectie over een gerichte herziening van de EGKW-Vo. Ook wordt benadrukt dat er – vanwege een oplopende vraag voor ondersteuning door het Agentschap, o.a. ten behoeve van de implementatie van het Asiel- en Migratiepact – geprioriteerd wordt in de activiteiten van het Agentschap.

Naast deze meer algemene conclusies bevat het voorstel een aantal meer thematische elementen. Het gaat dan om 1) governance, 2) situationeel bewustzijn, 3) operationele activiteiten, 4) permanent korps en capaciteitsopbouw, 5) externe dimensie, 6) terugkeer en 7) waarborging van fundamentele rechten. Zo wordt onder meer het belang erkend van de verdere doorontwikkeling van het permanent korps en dat de inzet daarvan moet worden gebaseerd op objectieve data en gegevens. Hiervoor is het noodzakelijk dat bestaande risico-analyseproducten, zoals de kwetsbaarheidsbeoordeling uitgevoerd door het Agentschap, worden benut. Ook is het voor een effectieve inzet van het permanent korps van belang dat lidstaten leveren conform de verplichtingen uit de EGKW-Vo. Over de externe dimensie wordt geconcludeerd dat het van belang is dat er geïnvesteerd wordt in samenwerking met derde landen met als doel om, onder andere, irreguliere migratie naar de EU te voorkomen. Ten aanzien van terugkeer wordt opgeroepen om – naast de inzet om de bestaande activiteiten op terugkeer verder te ontwikkelen – de ondersteuning door het Agentschap bij terugkeeroperaties van derde landen te onderzoeken. Ten slotte wordt het belang van fundamentele rechten benadrukt in relatie tot de activiteiten van het Agentschap. Zo moet bij iedere operatie worden toegezien op de naleving van fundamentele rechten en moet voor iedere operatie worden gezien hoe deze worden gewaarborgd.

Het kabinet is positief over het voorstel voor Raadsconclusies. Veel van de elementen zijn in lijn met de prioriteiten van het kabinet. Bijvoorbeeld ten aanzien van de effectieve en strategische inzet van het permanent korps, die moet zijn afgestemd op de operationele noodzaak aan de grens. Ook verwelkomt het kabinet het benadrukken van de verplichting die lidstaten hebben conform de verplichtingen uit de EGKW -verordening om hun bijdrage te leveren, evenals het onderstrepen van het opvolgend van de aanbevelingen uit de kwetsbaarheidsanalyses die door het Agentschap worden uitgevoerd. Ook is het kabinet te spreken over de bepalingen over de rol van het Agentschap in derde landen, inclusief de elementen over terugkeer en de mogelijkheid te onderzoeken of ondersteuning van derde landen hierin van toegevoegde waarde is. Het is ten slotte positief dat wordt opgeroepen tot een reflectie over een gerichte herziening van de



EGWK-Vo. Het kabinet acht het van belang dat de opvolging van de Raadsconclusies wordt gemonitord en dat daarop – indien noodzakelijk of opportuun – in de daarvoor geschikte Europese gremia wordt gereflecteerd.

De meeste lidstaten kunnen naar verwachting instemmen met het voorstel. Enkele lidstaten zullen benadrukken dat het voorstel niet ver genoeg gaat en dat ze graag meer vergaande conclusies hadden gezien over de uitbreiding van het mandaat van het Agentschap.

#### **4. Interoperabiliteit** = Stand van zaken

Naar verwachting zal de Commissie de JBZ-Raad informeren over de stand van zaken van de implementatie van de roadmap en de voortgang van de implementatie van het Entry/Exit Systeem (EES) en het Europees Systeem voor Reisinformatie en -autorisatie (ETIAS). In de JBZ-Raad van 4 en 5 maart jl. lichtte directeur eu-LISA (EU-agentschap voor beheer van IT-systemen), de voortgang van de implementatie van de voornoemde systemen toe.

Zoals tijdens de JBZ-Raad van 19-20 oktober 2023 in de implementatie *roadmap* is vastgesteld<sup>16</sup>, is de beoogde datum van ingebruikname van het EES het najaar 2024. Lidstaten moeten in augustus aangeven of zij verwachten tegen die tijd operationeel gereed te zijn. Dat betekent dat ook de nodige infrastructurele en organisatorische maatregelen dan moeten zijn geïmplementeerd en er voldoende medewerkers zijn getraind. De precieze datum van inwerkingtreding kan pas formeel worden vastgesteld nadat alle lidstaten zich al dan niet gereed hebben gemeld in augustus.

Gesteund door enkele andere lidstaten, heeft Nederland bij de Commissie aandacht gevraagd voor ruimte om bij implementatie van het EES innovatieve toepassingen toe te staan. Het kabinet blijft verder benadrukken dat er na oplevering van de centrale EU-systemen voldoende tijd beschikbaar moet zijn voor nationale implementatie-activiteiten.

Tijdens de JBZ-Raad zal Nederland de informatie van de Commissie over de voortgang aanhoren.

#### **5. Verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen** = Voortgangsrapportage

---

<sup>16</sup> Zie ook Kamerstukken II, 2023-24, 32 317, nr. 861.

Het Voorzitterschap zal de JBZ-Raad informeren over de geboekte voortgang in de onderhandelingen over dit voorstel. Op het moment van schrijven zijn er nog geen documenten beschikbaar. De verwachting is dat de lidstaten tijdens de Raad kennis zullen nemen van de gerapporteerde voortgang. Nadat in oktober 2023 niet tot een compromisvoorstel kon worden gekomen, heeft het Belgische voorzitterschap gewerkt aan een nieuw compromisvoorstel dat naar verwachting toegelicht zal worden. Er is geen discussie of besluitvorming voorzien.

Het voorstel voor de verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen (CSAM-verordening) is op 11 mei 2022 gepubliceerd. Op 17 juni 2022 is uw Kamer met een BNC-fiche geïnformeerd over de CSAM-verordening.<sup>17</sup> Het kabinet is voorstander van een gezamenlijke aanpak van online seksueel kindermisbruik en ziet positieve punten in het voorstel, zoals de gedeelde verantwoordelijkheid van lidstaten en aanbieders van relevante diensten, het verplicht verwijderen van materiaal van online seksueel misbruik en het oprichten van een Europees Centrum.

Zoals uw Kamer bekend zijn er wel zorgen rond het verplicht detecteren van materiaal van seksueel kindermisbruik (CSAM) door bedrijven waar een aanzienlijk risico bestaat dat zij worden misbruikt voor de verspreiding van dergelijk materiaal.<sup>18</sup> Volgens het kabinet kan een detectiebevel op dit moment alleen op een proportionele manier worden uitgevoerd ten aanzien van reeds bekend CSAM, en dan nog enkel onder bepaalde voorwaarden. Dit materiaal is per definitie strafbaar en kan worden gedetecteerd met een foutmarge die nagenoeg nihil is.

Daartegenover staat dat de huidige commissievoorstellen om onbekend materiaal en grooming te detecteren niet kunnen worden ondersteund. Nederland heeft bezwaren bij het detecteren van onbekend materiaal en grooming, omdat deze een niet te rechtvaardigen inbreuk maken op de grondrechten, zoals onder meer het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daarbij speelt een rol dat huidige beschikbare technologieën leiden tot een hoog aantal vals-positieven. Dat wil zeggen: te veel mensen riskeren ten onrechte in verband te worden gebracht met het bezit of de verspreiding van CSAM. Het kabinet is wel voorstander van het bestrijden van onbekend materiaal en grooming op andere

---

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2022-23, 22 112, nr. 3455.

<sup>18</sup> Zie in dit verband ook de moties Van Raan c.s., Kamerstukken II, 2021-22 26 643, nr. 885, Van Ginneken c.s. Kamerstukken II, 2022-23 26 643, nr. 1011, en Van Weerdenburg c.s. Kamerstukken II 2022-23 26 643, nr. 1047.

manieren dan detectie, door te zoeken naar alternatieve mogelijkheden voor de identificatie daarvan.

De onderhandelingen over de CSAM-verordening lopen nog. Het Europees parlement heeft op 22 november 2023 een onderhandelingsmandaat vastgesteld. Het Belgische voorzitterschap heeft op 28 mei jl. een nieuw compromisvoorstel gedaan dat nog op Raadswerkgroep niveau zal worden besproken. Het voorstel van het Voorzitterschap bevat nog steeds detectie van onbekend materiaal van seksueel kindermisbruik en grooming, waardoor het Nederlandse standpunt ongewijzigd blijft. Dat betekent dat Nederland het nieuwe compromisvoorstel vooralsnog niet lijkt te kunnen steunen. Het is nog onduidelijk of het nieuwe compromisvoorstel van het Voorzitterschap van 28 mei jl. op voldoende steun van andere lidstaten kan rekenen.

Het kabinet zal de informatie van het voorzitterschap over de voortgang aanhoren.

## **6. Asiel- en migratiepact: implementatie**

- a) Follow-up door het Voorzitterschap
- b) Gemeenschappelijk plan voor de uitvoering van het pact  
= Stand van zaken

De Commissie zal daags voorafgaand aan de JBZ-Raad in de vorm van een mededeling het EU-brede gezamenlijk implementatieplan voor het Pact publiceren (Common Implementation Plan, hierna CIP). De Commissaris zal naar verwachting tijdens de Raad een korte toelichting op het plan geven. Tijdens de JBZ-Raad zal waarschijnlijk geen uitgebreide discussie plaatsvinden. Bespreking van de kaders vond reeds plaats tijdens de Ministeriële Conferentie in Gent op 29 april jl.<sup>19</sup>

Het CIP zal bestaan uit tien 'bouwstenen', vrij vertaald: Eurodac; nieuwe grenssystemen; herziening opvangsysteem; efficiënte en convergerende asielprocedures; efficiënte en eerlijke terugkeer; werkende verantwoordelijkheidsregels (Dublin); werkende solidariteit; crisisplanning en crisisrespons; waarborgen voor asielzoekers; en hervestiging, inclusie en integratie. Per bouwsteen werkt de Commissie uit welke grote mijlpalen de lidstaten dienen te behalen tijdens de implementatietermijn van twee jaar op wetgevend gebied, in organisatie- en capaciteitsopbouw, en qua benodigde financiering. Daarnaast geeft het CIP een indicatieve planning van de stappen die de Commissie zelf moet zetten om goede implementatie mogelijk te maken, onder andere via het

---

<sup>19</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, Diverse onderwerpen migratiebeleid internationaal, 32 317, nr. 878.

aannemen van een aantal uitvoeringshandelingen. Een belangrijke stap is bijvoorbeeld het uitwerken van de precieze verplichte capaciteit voor grensprocedures per lidstaat, op basis van de eerder afgesproken verdeelsleutel. Het CIP bevat naar verwachting ook een lijst met indicatoren, aan de hand waarvan voortgang gedurende de implementatietermijn kan worden gemonitord. Enkele voorbeelden hiervan zijn: stand van zaken in het proces rond intrekking nationale wetgeving, de aantallen gereed en getraind personeel, en de aanwezigheid van de juiste governance structuren.

De Mededeling zal ook ingaan op voor de lidstaten beschikbare fondsen voor implementatie van het Pact, waaronder de middelen die in de mid-term Review van het Meerjarig Financieel Kader beschikbaar zijn gesteld voor dit doel, en de middelen die na de mid-term review van de Asiel- en Migratiefondsen terugvloeien naar de Thematische faciliteit van het Asiel- en Migratiefonds en het Instrument voor Grensbeheer en Visa. Daarnaast zal het Pact aangemerkt worden als Flagship Project van het Technical Support Instrument, zodat lidstaten, naast ondersteuning door de agentschappen, ook via die route aanspraak kunnen maken op technische assistentie bij implementatievraagstukken. Na de publicatie van het CIP dienen de lidstaten aan de slag te gaan met hun nationale implementatieplan, waarvan de definitieve versie gereed dient te zijn aan het eind van dit jaar.

Het kabinet hecht ten eerste aan een stevig Europees gecoördineerd implementatietraject. De afspraken uit het Pact zullen immers enkel effectief zijn wanneer alle lidstaten eenduidig implementeren. Het kabinet heeft dan ook gepleit voor een zo concreet mogelijk implementatieplan, met mijlpalen en indicatoren. Het kabinet verwelkomt daarom van harte dit duidelijke stappenplan, aangevuld met proactieve en stevige ondersteuning aan lidstaten in de vorm van technische expertise en financiële middelen. Uw Kamer ontvangt een aanvullende appreciatie van het kabinet na publicatie van de mededeling.

Eerder gaven vrijwel alle lidstaten aan volledig gecommitteerd te zijn aan tijdige implementatie van het Pact. Meerdere lidstaten vroegen wel aandacht voor de verschillen tussen nationale situaties, en het daarmee samenhangende belang van flexibiliteit tijdens de implementatie. Mogelijk zullen zij kritisch zijn op de mate van detail van het plan en de geformuleerde indicatoren te gedetailleerd vinden. Daarnaast zullen lidstaten mogelijk het belang benadrukken van voldoende (financiële) ondersteuning. Ook zal een aantal lidstaten de noodzaak onderstrepen om de inspanningen op de EU-externe dimensie van het migratiebeleid

parallel voort te zetten, omdat het tegengaan van irreguliere migratie en het verbeteren van terugkeer essentieel zijn om van het Pact een succes te maken.

**7. Toegang tot gegevens voor effectieve rechtshandhaving: presentatie van de aanbevelingen van de *High Level Group on Access to Data for Effective Law Enforcement***  
= Gedachtewisseling

In juni 2023 is onder het Zweedse voorzitterschap de High Level Group on Access to Data (HLG) voor effectieve rechtshandhaving opgericht. Met als doel om met experts vanuit heel Europa problemen in kaart te brengen en tot oplossingsrichtingen te komen voor de uitdagingen die rechtshandavingspartners ervaren bij het verkrijgen van digitale gegevens voor opsporing. Gedurende het afgelopen jaar zijn de HLG en de daaronder hangende expertgroepen (gericht op toegang tot data in transit, toegang tot data bij providers en toegang tot data bij gebruikers) bijeengekomen. De expertgroepen bestonden veelal uit experts vanuit de uitvoeringspartners, zoals politie en OM. Nederland heeft aan alle werkgroepen deelgenomen.

Eind mei 2024 heeft de HLG mede namens de expertgroepen een concept eindrapport gepresenteerd met daarin 42 aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van EU-beleid en -regelgeving voor het verbeteren van de toegang tot digitaal bewijs voor de rechtshandhaving. Een deel van de aanbevelingen ziet op capaciteitsopbouw, met voorstellen voor onder andere trainingen en expertisedeling binnen een nieuw op te richten netwerk. Een tweede blok van aanbevelingen ziet op verbeterde samenwerking met de industrie, waarbij voorstellen zoals een Single Point of Contact bij service providers worden gedaan. Tot slot bevelen de experts aan om bepaalde zaken onder te brengen in wetgeving, waaronder regelgeving die ziet op dataretentie en rechtmatige toegang tot digitale gegevens.

Tijdens de JBZ-Raad zal de HLG een presentatie geven over het eindrapport en de concept aanbevelingen waarna de lidstaten hierover van gedachten zullen wisselen. De aanbevelingen komen voort uit de kennis en ervaring van praktijkgebruikers, partijen die dagelijks worden geconfronteerd met uitdagingen in digitaal opsporen. De werkwijze van de HLG en expertgroepen is daarmee een goed voorbeeld van dat waar het kabinet zich hard voor maakt: het beter betrekken van de uitvoering in het Brusselse (wetgevings)proces.<sup>20</sup> Het kabinet zal tijdens de JBZ-Raad dank uitspreken voor het nuttige werk van de HLG en benadrukken dat

---

<sup>20</sup> Zie ook informatie over de maand van de implementatie in de aanbiedingsbrief bij deze geannoteerde agenda.

er met de praktische aanbevelingen (zoals capaciteitsopbouw en training) die geen nieuwe wetgeving behoeven reeds gestart kan worden en dat belangrijk is dat dit gecoördineerd wordt door een bestaand gremium. Het kabinet vindt het belangrijk dat er zorgvuldige besluitvorming plaatsvindt over de opvolging van de aanbevelingen die zien op wetgevende voorstellen en zal zich ervoor inzetten dat de nieuwe Commissie daarmee aan de slag gaat. Nederland acht het belangrijk dat er heldere Europese regels zijn voor dataretentie en rechtmatige toegang tot digitale gegevens. Opsporingspartners moeten immers hun wettelijke bevoegdheden kunnen uitoefenen, zowel offline als online, om onze samenlevingen en burgers te beschermen. Vanzelfsprekend moet dit vorm krijgen met inachtneming van grondrechten, de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en relevante wetgeving inzake gegevensbescherming – en op proportionele en evenwichtige wijze, met betrokkenheid van alle relevante stakeholders. Ook zal Nederland het belang benadrukken dat eventuele wetgeving wordt omkleed met sterke waarborgen en transparant toezicht. Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze onderwerpen acht Nederland het belangrijk dat eventuele oplossingen in gezamenlijkheid met de lidstaten worden uitgewerkt.

## **8. Russische agressie tegen Oekraïne**

### **a. Gevolgen voor de interne veiligheid**

= Stand van zaken

Onder dit agendapunt zal de JBZ-Raad worden geïnformeerd over de gevolgen van de Russische agressie tegen Oekraïne voor de interne veiligheid. Naar verwachting zal de voortgang van de EU-veiligheidsdialoog met Oekraïne worden gepresenteerd. Gezien het veranderende veiligheidslandschap en grensoverschrijdende dreigingen acht Nederland de structurele veiligheidsdialoog met Oekraïne van groot belang. Het kabinet deelt de focus op vier prioritaire onderwerpen, zijnde: *small arms and light weapons* (SALW), grensveiligheid, extremisme en terrorisme en vervolging van oorlogsmisdaden. Zonder de andere drie onderwerpen uit het oog te verliezen, zet Nederland zich specifiek in voor initiatieven en operationele activiteiten gericht op het verkleinen van het risico dat illegale wapens Oekraïne kunnen verlaten, en de weerslag die dit risico heeft op Nederland zelf.

Sinds de oorlog in Oekraïne is de hybride dreiging vanuit Rusland tegen het Westen sterk toegenomen. Cyberaanvallen, desinformatie- en beïnvloedingscampagnes zijn aan de orde van de dag. Meer recent zijn er ook steeds meer berichten dat Rusland mogelijk betrokken is bij sabotageacties in Europa. De AIVD en

MIVD hebben vorig jaar naar buiten gebracht dat Rusland de Nederlandse vitale maritieme infrastructuur in de Noordzee heimelijk in kaart brengt en activiteiten onderneemt die duiden op spionage en voorbereidingshandelingen voor verstoring en sabotage.<sup>21</sup> Naar aanleiding van deze incidenten zijn er door het kabinet in samenwerking met publieke en private partijen extra maatregelen genomen. Het kabinet blijft inzetten op Europese samenwerking om deze dreigingen tegen te gaan en zal de informatie tijdens de JBZ-Raad op dit punt aanhoren.

### **b. Verlenging van de werking Richtlijn Tijdelijke Bescherming**

= principe akkoord

Tijdens de JBZ-Raad is er ook aandacht voor de oorlog in Oekraïne. Naar verwachting presenteert de Commissie vlak voor de JBZ-Raad een voorstel tot verlenging van de werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming met één jaar, in de vorm van een uitvoeringsbesluit. Tijdens de JBZ-Raad worden lidstaten vervolgens in de gelegenheid gesteld hierover van gedachten te wisselen, met als doel tot een principeakkoord te komen. Daadwerkelijke besluitvorming over eventuele verlenging van de werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming volgt vermoedelijk op een later moment.

Het kabinet ziet dat de oorlog in Oekraïne voortduurt en dat daarmee de beschermingsopdracht voor ontheemden uit Oekraïne in de EU aanhoudt. Zoals met uw Kamer gedeeld middels de geannoteerde agenda en het verslag behorend bij de informele JBZ-Raad van 25 en 26 januari jl.<sup>22</sup>, is het kabinet voorstander van een EU-gecoördineerde oplossing ten aanzien van toekomstig verblijf en terugkeer van ontheemden uit Oekraïne en kan het kabinet verdere verlenging van de werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming steunen. Naar verwachting is er ook brede steun voor de verlenging van de werking Richtlijn Tijdelijke Bescherming onder andere lidstaten. Daarnaast zal het kabinet blijven oproepen tot verdere verkenning en discussie van EU-gecoördineerde opties voor verblijf en terugkeer voor ontheemden uit Oekraïne op langere termijn.

## **9. Uitdagingen op het gebied van veiligheid**

- a) Beoordeling door de Adviesraad voor de Inlichtingendienst  
= Presentatie en stand van zaken

---

<sup>21</sup> AIVD/MIVD: '24/2. De Russische aanval op Oekraïne: een keerpunt in de geschiedenis'

<sup>22</sup> Kamerstukken II, 2023-2024, Geannoteerde Agenda JBZ-Raad 25-26 januari 2024, 32 317, nr. 867 en 3 2317, nr. 869.

- b) Voorkomen en bestrijden van gewelddadig extremisme en terrorisme

= Voortgangsrapportage

De inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de Europese lidstaten, Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk werken nauw samen aan de veiligheid van Europa. Zoals gebruikelijk geven de diensten tijdens de JBZ-Raad een periodieke briefing over de huidige veiligheidssituatie. Deze briefing wordt verzorgd door de voorzitter van de *Intelligence Advisory Board* (IAB), het kanaal van de Europese inlichtingen- en veiligheidsdiensten voor gezamenlijke communicatie en dialoog met de EU. Op moment van schrijven zijn er nog geen stukken beschikbaar. Het kabinet zal de informatie van de IAB aanhoren.

Daarnaast presenteert het Voorzitterschap een voortgangsrapportage over het tegengaan van extremisme en terrorisme. Op het moment van schrijven zijn nog geen documenten beschikbaar. Belangrijke thema's voor dit Voorzitterschap zijn: ongewenste buitenlandse beïnvloeding en desinformatie die kan leiden tot radicalisering en extremisme, de dreiging die uit kan gaan van vrijgelaten terrorisme veroordeelden en in detentie geradicaliseerde veroordeelden, en de samenwerking tussen migratie- en CT-autoriteiten. Het kabinet herkent het belang van deze thema's en zet zich actief in om ze ook op Europees niveau te adresseren. Het kabinet zal de informatie van het voorzitterschap aanhoren.

## **10. Bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit**

- a) Verslag van het Voorzitterschap
  - = Stand van zaken
- b) Raadsconclusies over het in kaart brengen van hoog risico criminele netwerken
  - = Goedkeuring

Tijdens de JBZ-Raad zal het Belgische voorzitterschap een stand van zaken geven van de prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit aan de hand van het op 18 oktober 2023 gepubliceerde EU stappenplan tegen drugsmokkel.<sup>23</sup> Het huidige Voorzitterschap heeft een aantal onderdelen van het stappenplan tot prioriteit bestempeld: de op 24 januari 2024 gelanceerde EU-havenalliantie, het in kaart brengen van de criminele netwerken die het grootste risico vormen voor onze samenlevingen, toegang tot gegevens voor rechtshandavingsautoriteiten, de bestuurlijke aanpak, de preventie van rekrutering van jongeren en de samenwerking met

---

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2023-2024, 22 112, nr. 3842.



Latijns-Amerikaanse landen. Deze prioriteiten komen grotendeels overeen met de Nederlandse aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, zowel op nationaal als internationaal vlak.

De focus tijdens deze JBZ-Raad zal liggen op het beter in kaart brengen van de zogeheten *high risk criminal networks*. De noodzaak voor een beter *intelligence* beeld komt vanuit de operatie naar voren en is als ambitie neergelegd in verschillende EU-strategieën over de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Onlangs presenteerde Europol zijn rapport *Decoding the EU's most threatening criminal networks*.<sup>24</sup> Om deze waardevolle stap in intelligence voort te zetten, heeft het Belgische voorzitterschap Raadsconclusies opgesteld om kaders en richting te geven aan hoe er wordt omgegaan met het in kaart brengen van criminele organisaties.

Het kabinet onderschrijft het belang van het versterken van het intelligence beeld van criminele netwerken binnen en buiten de EU om zo criminele netwerken beter aan te pakken. De conclusies geven concreet aan hoe er verder gewerkt moet worden aan het intelligence beeld en wat de prioriteiten voor komende onderzoeken zijn. Daarnaast zijn voor Nederland belangrijke punten meegenomen, zoals dat er tussen lidstaten een gedeeld begrip is van wat *high risk criminal networks* zijn, dat er een verbeterslag moet komen in *mapping* methodologie en dat er aandacht moet zijn voor de samenhang tussen de verschillende exercities die de dreiging in kaart brengen, zoals de *Serious Organised Crime Threat Analysis* van Europol. Het kabinet is voornemens om tijdens de JBZ-Raad in te stemmen met de Raadsconclusies.

## **11. Versterking van de crisisparaatheid en crisisrespons op EU-niveau**

= Gedachtewisseling

Naar verwachting wil het Belgische voorzitterschap spreken over de (concept) Raadsconclusies horizontaal crisismanagement. De afgelopen jaren heeft de EU in bijna permanente crisismodus geopereerd, met COVID-19, de Russische agressie tegen Oekraïne en het conflict in het Midden-Oosten. Waar crisismanagement primair de verantwoordelijkheid is van lidstaten, hebben deze grensoverschrijdende, sectoroverstijgende en complexe crises de onderlinge afhankelijkheden tussen EU-instellingen en lidstaten, en tussen lidstaten onderling, duidelijk gemaakt. Met deze Raadsconclusies wil het Belgische voorzitterschap de

---

<sup>24</sup> Europol (2024), [Decoding the EU's most threatening criminal networks | Europol \(europa.eu\)](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

samenwerking op EU-niveau versterken om beter voorbereid te zijn op hedendaagse en toekomstige crises. Daartoe wordt in de Raadsconclusies de noodzaak onderstreept om in de EU te komen tot een integrale crisismanagementaanpak die voortbouwt op reeds bestaande instrumenten. De voorziene aanpak is gericht op risico-identificatie en vroegtijdige waarschuwing, paraatheid, reactiecapaciteit en de identificatie en implementatie van geleerde lessen, en een sterkere rol voor de Raad in de sturing van crisisbeheersing.

Het kabinet onderkent dat EU-crisisbeheersing moet worden versterkt, zoals ook verwoord in het Nederlandse non-paper '*The future of strategic crisis management in the EU*' dat met uw Kamer is gedeeld in december 2023.<sup>25</sup> De verantwoordelijkheid voor effectief crisismanagement ligt primair bij de lidstaten, maar gezien de aard van hedendaagse crises is de Europese dimensie een onmisbaar en integraal onderdeel van crisismanagement geworden en heeft de EU ook een formele verantwoordelijkheid die ze ontleent aan de solidariteitsclausule. Een betere onderlinge samenhang en verbinding tussen Nederlandse en Europese crisisstructuren is daarom noodzakelijk. Nederland zal tijdens de JBZ-Raad dan ook haar steun uitspreken voor de Raadsconclusies.

Daarnaast zal in de JBZ-Raad naar verwachting worden stilgestaan bij de werkzaamheden in het kader van de *Preparedness Union*. De Europese Raad heeft de noodzaak onderstreept van een betere en gecoördineerde militaire en civiele paraatheid en van strategische crisisbeheersing in de context van het veranderende dreigingslandschap.<sup>26</sup> De Europese Raad verzocht de Commissie om, samen met de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, maatregelen voor te stellen om de paraatheid en de crisisrespons op EU-niveau te versterken, rekening houdend met de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de lidstaten, met het oog op een toekomstige *Preparedness Union*-strategie. Om hieraan opvolging te geven heeft de Commissie een speciaal adviseur aangesteld om aanbevelingen te doen om de paraatheid van de EU te vergroten. De focus hierbij ligt op betere en gecoördineerde paraatheid op militair en civiel vlak en op het gebied van civiele bescherming en crisisbeheersing. Het definitieve rapport van de speciaal adviseur wordt uiterlijk oktober 2024 verwacht. Het kabinet kijkt uit naar de bevindingen.

## **12. Overige onderwerpen**

---

<sup>25</sup> Kamerstukken II 2023-2024, 29 517, nr. 251

<sup>26</sup> [Conclusies Europese Raad, 21 en 22 maart 2024 - Consilium \(europa.eu\)](#)

### **a). Ministeriële bijeenkomst EU-VS over justitie en binnenlandse zaken**

= Informatie van het voorzitterschap

Op 20 en 21 juni 2024 zal er een ministeriele bijeenkomst EU-VS plaatsvinden in Brussel. Naar verwachting zal het Belgische voorzitterschap de JBZ-Raad hierover informeren. Op dit moment zijn er nog geen stukken over deze bijeenkomst beschikbaar. Het kabinet zal de informatievoorziening van het Voorzitterschap aanhoren.

### **b.) Werkprogramma van het aantredende Voorzitterschap**

= Presentatie door Hongarije

Het aankomend Hongaarse voorzitterschap zal tijdens de JBZ-Raad haar prioriteiten delen. Het kabinet zal de informatie aanhoren.

## **II. Justitie**

### **1. Verordening inzake de vaststelling en erkenning van afstamming in grensoverschrijdende situaties**

= Beleidsdebat

Het voorstel van de Commissie voor een verordening inzake de vaststelling en erkenning van afstamming in grensoverschrijdende situaties (ouderschapsverordening) is op 7 december 2022 verschenen.<sup>27</sup> Het kabinet heeft de Kamer op 3 februari 2023 geïnformeerd via een BNC-fiche.<sup>28</sup> Het Belgische voorzitterschap heeft voorstellen gedaan voor aanpassing van het Commissievoorstel om tegemoet te komen aan de verschillen van inzicht tussen de lidstaten over het onderwerp draagmoederschap. Deze zijn onderwerp voor het beleidsdebat tijdens deze JBZ-Raad.

De voorgestelde ouderschapsverordening moet ervoor zorgen dat wanneer ouderschap in een bepaalde EU-lidstaat is vastgesteld, dat in de hele EU wordt erkend. Zo behouden kinderen de rechten die zij aan het ouderschap ontlenen, bijvoorbeeld wanneer een kind binnen de EU reist of verhuist. De doelstellingen van het voorstel zijn het beschermen van de (grond)rechten van kinderen en het verschaffen van juridische duidelijkheid voor alle gezinnen die zich in een grensoverschrijdende situatie binnen de EU bevinden, ongeacht de samenstelling van het gezin en ongeacht de wijze waarop het kind is verwekt of geboren. Ook afstamming na draagmoederschap valt bijvoorbeeld onder het voorstel. Zoals

---

<sup>27</sup> COM (2022) 695 def.

<sup>28</sup> *Kamerstukken II*, 2022-2023, 22 122, nr. 3596.

eerder neergelegd in het BNC-fiche, steunt het kabinet de doelstellingen van het voorstel voor een ouderschapsverordening.

Inmiddels is duidelijk dat, conform de inschatting van het kabinet in het BNC-fiche, de afstamming na draagmoederschap een punt van onenigheid is bij de onderhandelingen. De inzet van Nederland is er steeds op gericht geweest om het ouderschap van alle kinderen onder het bereik van de ouderschapsverordening te laten vallen en daarmee ook van kinderen die na draagmoederschap zijn geboren. Het is in het belang van ieder kind dat zijn of haar afstamming EU-breed wordt erkend, zodat hierover geen discussie meer kan ontstaan en de continuïteit van de afstamming wordt gewaarborgd. Verschillende lidstaten die draagmoederschap in eigen land niet toestaan, hebben echter grote aarzeling om ouderschap na draagmoederschap dat in een andere lidstaat is vastgesteld, in de eigen rechtsorde zonder tussenkomst van een rechter of administratieve procedure te erkennen. Daarnaast vrezen sommige lidstaten dat hun gerechten en autoriteiten, ondanks een nationaalrechtelijk verbod op draagmoederschap, toch verplicht kunnen worden om ouderschap na draagmoederschap vast te stellen. Dat zou het geval kunnen zijn wanneer op grond van de verordening het recht van een andere EU-lidstaat of een derde land van toepassing is op de afstamming, waar draagmoederschap wel is toegestaan.

Het Voorzitterschap heeft zich gebogen over de vraag hoe aan bovengenoemde zorgen tegemoet kan worden gekomen, met inachtneming van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over de erkenning van uit een draagmoeder geboren kinderen, waaraan alle EU-lidstaten gebonden zijn. In een discussiepaper worden verschillende oplossingen genoemd, die erop neerkomen dat aan de lidstaten meer ruimte wordt geboden voor de toepassing van nationaal recht en nationale procedures. Daarmee kan worden voorkomen dat de gerechten of autoriteiten van een lidstaat onverkort buitenlands recht moeten toepassen in gevallen van draagmoederschap. Daarnaast wordt voor ouderschap na draagmoederschap een beperkte uitzondering gemaakt op het uitgangspunt van automatische wederzijdse erkenning tussen lidstaten. Lidstaten kunnen ervoor kiezen een nationale (erkennings)procedure toe te passen, op voorwaarde dat het mogelijk moet zijn om het juridisch ouderschap van de wensouder(s) te behouden. Deze voorwaarde volgt uit de rechtspraak van het EHRM.

De JBZ-Raad wordt gevraagd zijn standpunt kenbaar te maken over de vraag of de in het discussiepaper voorgestelde benadering kan worden gezien als een stap vooruit om de vaststelling en de

erkenning van ouderschap na draagmoederschap binnen de context van het voorstel te regelen. Politiek debat over dit onderwerp kan richting geven aan de verdere onderhandelingen over dit voorstel op juridisch-technisch niveau.

Het kabinet kan zich vinden in de benadering van het Voorzitterschap. Met deze benadering wordt gewaarborgd dat de afstamming van alle kinderen, dus ook van kinderen geboren na draagmoederschap, onder het bereik van de verordening blijft vallen. Tegelijkertijd worden de zorgen die leven onder een aanzienlijk deel van de lidstaten serieus genomen, waarmee ruimte ontstaat voor het toepassen van nationaal bepaalde zorgvuldigheidseisen in grensoverschrijdende gevallen, bijvoorbeeld met betrekking tot de toestemming van de draagmoeder en het belang van het kind bij afstammingsinformatie.

De verordening betreft een unanimitéitsdossier; alle lidstaten moeten instemmen om tot besluitvorming te komen. Op dit moment is nog niet duidelijk of unanimitéit kan worden bereikt, of dat zal worden gewerkt aan een nauwere samenwerking tussen een deel van de lidstaten.<sup>29</sup> Beide Kamers hebben op grond van de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon<sup>30</sup> een instemmingsrecht op het uiteindelijke onderhandelingsresultaat.

## **2. Richtlijn tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht**

= Voortgangsrapportage

Het Belgische voorzitterschap zal de JBZ-Raad informeren over de stand van zaken van de onderhandelingen over de richtlijn tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht. Er is geen discussie voorzien.

Het richtlijnvoorstel is op 7 december 2022 gepubliceerd door de Europese Commissie als onderdeel van een pakket aan maatregelen om de kapitaalmarktunie te bevorderen. Het richtlijnvoorstel harmoniseert bepaalde nationale regels die zien op insolventieprocedures voor ondernemingen.

---

<sup>29</sup> Nauwere samenwerking is een vorm van gedifferentieerde integratie waarmee negen of meer lidstaten binnen de juridische kaders van de EU en met gebruik van de EU-instellingen op een Europees gebied met elkaar kunnen samenwerken. De nauwere samenwerkingsprocedure is geregeld in artikel 20 EU-Verdrag en de artikelen 326 tot en met 334 van het EU-Werkingsverdrag. Naast de algemene bepalingen om een nauwere samenwerking aan te gaan, bevatten de EU-verdragen bijzondere procedurebepalingen voor specifieke gebieden.

<sup>30</sup> Artikel 3, vierde lid, Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon.

Op 20 oktober 2023 heeft in de JBZ-Raad een beleidsdebat plaatsgevonden over het richtlijnvoorstel. Daarin spraken de ministers over het algemeen steun uit voor de doelstellingen van het voorstel, maar benadrukten daarbij wel de noodzaak van flexibiliteit voor lidstaten. Tijdens de Eurotop van 22 maart 2024 en de Europese Raad van 17-18 april 2024 werd opgeroepen tot ambitieuze acties om werkelijk geïntegreerde Europese kapitaalmarkten tot stand te brengen ten behoeve van het concurrentievermogen van de EU. In reactie hierop zet het Belgische voorzitterschap in op spoedige vooruitgang in de onderhandelingen voor dit voorstel. De stappen die daartoe gezet worden, worden in de voortgangsrapportage uiteengezet.

Het kabinet hecht groot belang aan de verdieping van de kapitaalmarktunie en steunt daarom de doelstelling van dit richtlijnvoorstel. Een diepe, geïntegreerde en veerkrachtige Europese kapitaalmarkt is essentieel voor de benodigde investeringen in duurzaamheid, digitalisering, (economische) veiligheid en defensie. De kapitaalmarktunie kan met name worden versterkt door het creëren van een gelijk speelveld via stroomlijning van relevante regelgeving, het bieden van rechtszekerheid en duidelijkheid voor investeerders en het voorzien in regelingen voor grensoverschrijdende kwesties. De onderdelen van het richtlijnvoorstel die hieraan volgens het kabinet met name kunnen bijdragen, zijn de titels betreffende de Pauliana, de opsporing van goederen, pre-pack procedures en de transparantie van insolventiewetgevingen. Het kabinet is van mening dat de richtlijn een goede balans moet vinden tussen harmonisatie ter versterking van de kapitaalmarktunie enerzijds en voldoende flexibiliteit aan lidstaten anderzijds, ten behoeve van zowel de uitvoerbaarheid en de inpasbaarheid in het nationale systeem als de belangen van (internationale) beleggers.

Nederland steunt voortvarende en zorgvuldige onderhandelingen ter versterking van de kapitaalmarktunie. Vanuit de lidstaten, waaronder dus Nederland, wordt de oproep dat er voldoende flexibiliteit moet zijn breed gedragen, net zoals de wens dat voortgang wordt geboekt bij de onderhandelingen, maar dat dit niet ten koste gaat van de kwaliteit.

### **3. Richtlijn corruptiebestrijding**

= Algemene oriëntatie

Op 3 mei 2023 heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van corruptie binnen de EU gepubliceerd. Het voorstel beoogt het huidige anti-corruptieraamwerk te actualiseren met voorstellen die zich richten op het effectief voorkomen en bestrijden van corruptie. Hiertoe bevat het voorstel onder meer diverse (nieuwe) strafbepalingen, minimale strafmaxima voor

boetes (voor rechtspersonen) en gevangenisstraffen, minimumstandaarden voor verjaringstermijnen, mogelijke bijkomende (strafrechtelijke) sancties/maatregelen, mogelijke strafverzwarende en -verzachtende omstandigheden, standaarden voor het opheffen van privileges en immuniteiten voor strafbare gedragingen en een verplichting om statistische data over corruptie jaarlijks te verzamelen en te publiceren. Ook bevat het voorstel preventieve maatregelen, zoals het trainen van ambtenaren en het uitvoeren van risicoanalyses om zo te bezien welke sectoren of beroepen het meest kwetsbaar zijn voor corruptie, zodat deze risico's kunnen worden geadresseerd.

Het kabinet heeft de Kamer met het BNC-fiche van 3 mei 2023 geïnformeerd over het voorstel.<sup>31</sup> Op 31 augustus 2023 heeft het kabinet schriftelijke vragen over het BNC-fiche beantwoord.<sup>32</sup> De verwachting is dat op de aankomende JBZ-Raad een algemene oriëntatie kan worden aangenomen.

Nederland kan instemmen met de compromistekst van de algemene oriëntatie. De oorspronkelijke strafbepalingen uit het voorstel zijn nader afgebakend en verduidelijkt. Zowel bijkomende straffen en maatregelen als strafverzwarende en -verzachtende omstandigheden worden in deze tekst niet-dwingend voorgeschreven, waarmee aan lidstaten de nodige flexibiliteit wordt gelaten. De bepaling betreffende het opheffen van immuniteiten en privileges geeft Nederland ruimte om, los van de voorgestelde richtlijn, een zelfstandige afweging te maken over het al dan niet wijzigen van de bijzondere Grondwettelijke procedure voor het strafrechtelijk vervolgen van parlementariërs en bewindspersonen. Nederland had graag gezien dat de tekst van de algemene oriëntatie hogere minimumstandaarden voor verjaringstermijnen en hogere minimale maximumstraffen had omvat, maar er was geen meerderheid voor dit standpunt. Het Europees Parlement is eveneens voorstander van hogere minimumstandaarden dan momenteel in de algemene oriëntatie zijn opgenomen. Een groot deel van de lidstaten is voorstander van het voorstel en de verwachting is dat de JBZ-Raad zal instemmen met de huidige compromistekst.

Het Europees Parlement heeft verder al voorstellen gedaan om de reikwijdte van het oorspronkelijke voorstel uit te breiden, waaronder andere strafbepalingen (illegale financiering van politieke partijen) en de aanstelling van een EU Anti-Corruptie Coördinator die de Commissie kan ondersteunen in het promoten

---

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2023-2024, 22 112, nr. 3717.

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2023-2024, 22 112, nr. 3717.

van een effectieve en consistente implementatie van de richtlijn door de lidstaten. Dit zal naar verwachting onderdeel zijn van de triloogvergaderingen die zullen volgen nadat de JBZ-Raad en het Europees Parlement haar positie hebben vastgesteld. Het kabinet zal uw Kamer hier tegen die tijd over informeren.

#### **4. Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen**

= Beleidsdebat

Het Belgische voorzitterschap is voornemens tijdens de JBZ-Raad een beleidsdebat te faciliteren over elementen van de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen. Er is op moment van schrijven nog geen discussiedocument beschikbaar.

De Commissie heeft als deel van de EU-strategie voor een effectievere aanpak van seksueel kindermisbruik een voorstel gepubliceerd voor een herziening van de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en van materiaal betreffende seksueel misbruik van kinderen. Het voorstel richt zich op de strafbaarstelling van seksueel misbruik, de opsporing en vervolging daarvan door de rechtshandhavingsautoriteiten en een versterking van preventie en ondersteuning aan slachtoffers. Uw Kamer is middels een BNC-fiche geïnformeerd over het voorstel.<sup>33</sup> Ter verduidelijking richt dit voorstel zich dus vooral op de preventie, opsporing en strafbaarstelling van het delict, waar de verordening waarover de JBZ-Raad op de Home-dag wordt geïnformeerd ziet op detectie van materiaal van seksueel kindermisbruik.

Het kabinet steunt een EU-aanpak van (online) seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting. Een gezamenlijke aanpak van (online) seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen, is gezien het overschrijdende karakter ervan, essentieel voor een effectieve bestrijding hiervan. Het kabinet verwelkomt daarom het voorstel tot herziening van de richtlijn. Nieuwe technologische ontwikkelingen volgen elkaar in een rap tempo op en het kabinet ziet daarom het belang van het aanpassen van de huidige wetgeving aan deze ontwikkelingen. Op enkele punten beziet het kabinet het voorstel kritisch. Zo zet het kabinet zich in voor heldere afbakeningen tijdens de onderhandelingsfases zodat het voorstel niet verder gaat dan strikt noodzakelijk om het doel

---

<sup>33</sup> Kamerstukken II 2023-2024, 22 112, nr. 3918.



van de richtlijn te verwezenlijken en de bepalingen inpasbaar zijn in het Nederlandse stelsel van strafbaarstellingen.  
Gezien de lopende onderhandelingen is het volledige krachtenveld nog niet duidelijk.

## **5. Europees Openbaar Ministerie**

= Stand van zaken

Op moment van schrijven zijn er nog geen stukken beschikbaar. Naar verwachting zullen de laatste ontwikkelingen rondom het Europees Openbaar Ministerie, inclusief de in 2023 behaalde resultaten, worden toegelicht. Nederland zal dit aanhoren.

## **6. Russische agressie tegen Oekraïne: strijd tegen straffeloosheid**

= Gedachtewisseling

Naar verwachting zal het Voorzitterschap de ontwikkelingen om straffeloosheid voor internationale misdrijven in Oekraïne tegen te gaan, toelichten. Op het moment van schrijven zijn er nog geen onderliggende documenten beschikbaar.

Het kabinet hecht groot belang aan de opsporing, vervolging en uiteindelijk berechting van internationale misdrijven begaan in Oekraïne en zet hier in Europees en internationaal verband actief op in. Zo heeft Nederland op 2 april jl. samen met Oekraïne en de Europese Commissie een internationale ministeriële conferentie over gerechtigheid voor Oekraïne georganiseerd in Den Haag. Tijdens de conferentie, die diende om verder voortgang te boeken op punt zeven (*restoring justice*) van president Zelensky's tienpuntenplan voor vrede, heeft Nederland een voorwaardelijk aanbod voor gastlandschap voor het nog op te richten Compensatiemechanisme gedaan.

## **7. Bestrijding van drugshandel en georganiseerde misdaad: terugkoppeling van het voorzitterschap**

= Stand van zaken

Tijdens de JBZ-Raad zal het Belgische voorzitterschap een stand van zaken geven van de prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit aan de hand van het op 18 oktober 2023 gepubliceerde EU stappenplan tegen drugsmokkel.<sup>34</sup> Er is nog geen document verspreid, maar naar verwachting zal het

---

<sup>34</sup> Zie BNC-fiche van 8 november 2023 over het stappenplan, Kamerstukken II 2023-2024, 22 112, nr. 3842.

Voorzitterschap de gezette stappen op justitieterrein toelichten. Zo zijn er onlangs Raadsconclusies aangenomen over het oprichten van een nieuw gespecialiseerd OM-netwerk dat zich op georganiseerde criminaliteit richt. Ook zijn er Raadsconclusies aangenomen over het verbeteren van de justitiële samenwerking met derde landen.

Het kabinet onderschrijft het belang van goede justitiële samenwerking om criminele netwerken aan te pakken en heeft de Raadsconclusies op deze onderwerpen gesteund. Voor Nederland was daarbij belangrijk dat de nieuwe acties toegevoegde waarde hebben ten aanzien van bestaande gremia of instrumenten en dat daarbij bestaande kaders en waarborgen over, bijvoorbeeld, delen van persoonsgegevens in acht worden genomen.

#### **8. Conclusies over het versterken en beschermen van een vrij, open en geïnformeerd democratisch debat** = Goedkeuring

Onder het Belgische voorzitterschap is gewerkt aan Raadsconclusies over het bevorderen en beschermen van een vrij, open en geïnformeerd democratisch debat. Het Voorzitterschap is van mening dat het democratisch debat moeilijkheden ondervindt, terwijl een open debat de basis is van onze democratieën en mogelijk moet blijven. In dat kader wordt in de Raadsconclusies onder andere verwezen naar de waarden uit artikel 2 van het EU-verdrag: de vrijheid van meningsuiting, het belang van een pluralistische samenleving en non-discriminatie. Er worden zorgen uitgesproken over (online) desinformatie, een risico op erosie van vertrouwen in de instituties en media en polarisatie. Lidstaten worden uitgenodigd om maatregelen te nemen om een open en democratisch debat te faciliteren, onder meer via fondsen, media geletterdheid, om beleid te ontwikkelen tegen haat en polarisatie (onder andere via burgerparticipatie), en om maatschappelijke organisaties en mediadiversiteit te versterken.

Nederland en de andere lidstaten zijn positief over de Raadsconclusies. Het kabinet is voornemens in te stemmen met de Raadsconclusies die naar verwachting worden aangenomen.

#### **9. Implementatie van het Verdrag van Istanbul** = Stand van zaken

Op 1 oktober 2023 werd de EU partij bij het Verdrag van Istanbul. Het Verdrag van Istanbul beoogt alomvattende en geharmoniseerde regels vast te stellen ter voorkoming en bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld in Europa en daarbuiten. Het verdrag voorziet in een specifiek

toezichtmechanisme om de doeltreffende uitvoering van de bepalingen ervan door de partijen te waarborgen. Naar verwachting zal de Commissie een stand van zaken geven over de implementatie van het Verdrag van Istanboel.

In de context van de toetreding van de EU tot het Verdrag, lopen er enkele besluitvormingsprocessen inzake de stemregels. Voor Nederland is het belangrijk dat toetreding van de EU tot het Verdrag geen blokvorming creëert. Het Comité van Partijen van het Verdrag besluiten hierover tijdens een vergadering op 31 mei aanstaande. Ook is er een akkoord bereikt tussen de Raad van Europa en de EU over de financiële bijdrage naar aanleiding van de toetreding. Daarnaast zal er ook een EU-standpunt moeten worden bepaald ten aanzien van de vaststelling van conclusies en aanbevelingen door het Comité van Partijen over de implementatie van het Verdrag door verdragspartijen. Dat standpunt wordt op 30 mei a.s. voor het eerst vastgesteld door de Raad Buitenlandse Zaken ten aanzien van België, Malta, Spanje, Liechtenstein en Andorra.

Bijzondere aandacht heeft het kabinet voor de regressieve druk op gender gelijkheid, seksuele reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), gelijke rechten van vrouwen en toenemend gender gerelateerd geweld. Het Verdrag blijft tot op de dag van vandaag het meest verstrekkende internationale rechtsinstrument om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden, slachtoffers te beschermen en daders voor de rechter te brengen.

## **10. Overige onderwerpen**

### **a) Onderhandeling EU-VS e-evidence**

= Informatie van de Commissie

Naar verwachting zal de Commissie een toelichting geven op de uitkomst van de meest recente onderhandelingsronde tussen de EU en de VS voor een overeenkomst voor grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs voor justitiële samenwerking in strafzaken (EU-VS e-evidence) die vlak voor de JBZ-Raad plaatsvindt, op 10 en 11 juni. Onderwerp van discussie tijdens deze onderhandelingsronde zijn onder andere de reikwijdte van de overeenkomst, de waarborgen en de betrokkenheid van autoriteiten. Mogelijk komt tevens aan de orde in hoeverre sprake kan zijn van een gezamenlijke certificering van de EU en lidstaten op grond van de *US Cloud Act*. De intentie is om eind 2024 tot een overeenstemming te komen. De lidstaten zullen de toelichting van de Commissie aanhoren.

**b) EU Justice scoreboard 2024**

= Informatie van de Commissie

Naar verwachting zal de Commissie aan de hand van het *EU Justice Scoreboard* (EJS) 2024 een overzicht geven van hoe de rechtspraak in de lidstaten functioneert op basis van effectiviteit, kwaliteit en onafhankelijkheid van de rechtspraak. Het kabinet zal de informatie aanhoren. Uw Kamer zal de appreciatie van het EJS 2024 zoals gebruikelijk ontvangen in de kamerbrief inzake het jaarlijkse Commissie rechtsstaatrapport dat later dit jaar verschijnt.

**c) Toegang tot gegevens voor effectieve rechtshandhaving: presentatie van de aanbevelingen van High Level Group on Access to Data for Effective Law Enforcement**

= Informatie van het Voorzitterschap

De High-Level Group voor toegang tot gegevens voor effectieve rechtshandhaving zal op de Home-dag van de JBZ-Raad een presentatie geven (zie hierboven). Naar verwachting zal het Belgische voorzitterschap op de justitie-dag de JBZ-Raad hierover informeren.

**d) Ministeriële bijeenkomst EU-VS over justitie en binnenlandse zaken (Brussel, 20-21 juni 2024)**

= Informatie van het Voorzitterschap

Op 20 en 21 juni 2024 zal er een ministeriële bijeenkomst EU-VS plaatsvinden in Brussel. Naar verwachting zal het Belgische voorzitterschap de JBZ-Raad hierover informeren. Op dit moment zijn er nog geen stukken over deze bijeenkomst beschikbaar. Het kabinet zal de informatievoorziening van het Voorzitterschap aanhoren.

**e) Werkprogramma van het aantredende voorzitterschap**

= Presentatie door Hongarije

Het aankomend Hongaarse voorzitterschap zal tijdens de JBZ-Raad haar prioriteiten op justitie terrein delen. Het kabinet zal de presentatie van het aankomend Voorzitterschap aanhoren.