

Vergaderjaar 2011–2012

32 317

JBZ-Raad

33 031

EU-voorstellen inzake het Evaluatie- en toezichtmechanisme Schengen [COM(2011)559] en het Noodmechanisme herinvoering binnengrenstoezicht Schengen [COM(2011)560]

BW¹

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2012

Hierbij bied ik u, mede namens de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, het verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 7 en 8 juni 2012 aan.

Tevens treft u aan het op 19 juni 2012 opgestelde Raadsdocument inzake Schengenbestuur (nr. 11588/12)².

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

¹ De letters BW hebben alleen betrekking op 32 317.

² Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 149443.05.

Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 7 en 8 juni 2012 te Luxemburg

Belangrijkste resultaten

- De Raad bereikte een principeakkoord over de wetsvoorstellen inzake het Schengenbestuur. Het definitieve besluit over het evaluatie- en toezichtsmechanisme zal worden genomen nadat het Europees Parlement zich heeft uitgesproken over het voorstel.
- Het Voorzitterschap berichtte de Raad over de voortgang in de onderhandelingen over het gemeenschappelijke Europees asielstelsel.
- De Raad sprak over de uitwerking van het gemeenschappelijk kader voor solidariteit met lidstaten die kampen met grote gemengde migratiestromen, waarbij met name aandacht werd besteed aan de situatie in Griekenland.
- Richtlijn toegang tot een raadsman in strafprocedures: de Raad bereikte een algemene oriëntatie. De trilog met het Europees Parlement kan worden gestart.
- Verordening Brussel I: de Raad bereikte een algemene oriëntatie over de herschikking van de verordening Brussel I.
- Verordening Europees kooprecht: het Voorzitterschap concludeerde dat het voorstel over Europees kooprecht inhoudelijk kan worden besproken. Een conclusie over de rechtsgrondslag van het voorstel wordt aangehouden en aangetoond moet worden dat het voorstel bijdraagt aan het wegnemen van belemmeringen in de interne markt.

I. Gemengd Comité

1. SIS II

– Stand van zaken

De Commissie gaf aan dat de planning van SIS II nog steeds volgens planning verloopt richting inwerkingtreding in het eerste kwartaal van 2013. Tijdens een recente grote test zijn 2 miljoen updates en 50 miljoen bevragingen door het systeem verwerkt. Het systeem is daarbij «stabiel en robuust» gebleken. Het technisch rapport daarover moet nog formeel worden vastgesteld.

2. Schengen governance

– De situatie in het Schengengebied, Politiek debat op basis van het Commissierapport

Tijdens de Raad is er van gedachten gewisseld over de situatie in het Schengengebied op basis van het op 16 mei 2012 verschenen Commissierapport. In dit rapport komt de Commissie met een aantal richtsnoeren om de situatie in de Schengenzone te verbeteren. Verder worden in het rapport plaatsen benoemd waar de druk op de buitengrenzen het grootst is. Op instigatie van het Voorzitterschap is er tijdens de behandeling van dit agendapunt in het bijzonder gesproken over secundaire migratiestromen en visumliberalisatie.

Lidstaten benadrukten het belang van het regelmatig voeren van strategische discussies over het functioneren van het Schengengebied. Verschillende lidstaten pleitten voor een meer structurele manier van het inwinnen van informatie over secundaire migratiestromen. Verder gaven lidstaten aan dat een effectief terug- en overnamebeleid essentieel is voor het tegengaan van secundaire migratiestromen. Ten aanzien van visumliberalisatie werd het opschortingsmechanisme breed verwelkomd

als laatste redmiddel. Enkele lidstaten vroegen meer aandacht voor ervaringen uit het verleden bij het aangaan van nieuwe liberalisatietrajecten.

Minister Leers verwees naar de routekaart illegale immigratie en benadrukte het belang om de daarin genoemde maatregelen uit te voeren en te monitoren, zoals de bestrijding van illegale immigratie via de Grieks-Turkse grens, het misbruik van de reguliere procedure, de samenwerking met derde landen en terugkeer. Visumliberalisatie mag niet leiden tot nieuwe instroom van illegalen. Daarom moet er vooraf worden gekeken naar eventuele risico's die visumliberalisatie zou hebben voor openbare orde en veiligheid en is na visumliberalisatie monitoring van belang.

- **Schengen grenscode, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot aanpassing van verordening (EG) 562/2006 voor tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden, Algemene oriëntatie**
- **Schengen evaluatie mechanisme, Gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis, Algemene oriëntatie**

Tijdens de Raad werd er een principeakkoord bereikt over de voorstellen voor tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen en het Schengenevaluatiemechanisme. Het definitieve besluit over het evaluatie- en toezichtmechanisme zal worden genomen nadat het Europees Parlement zich heeft uitgesproken over het voorstel. Bij het voorstel over tijdelijke herinvoering van grenstoezicht aan de binnengrenzen is het EP medewetgever en wacht de Raad nu op het oordeel van het EP.

Vanuit de lidstaten was er brede steun voor het voorstel over de tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles. Wel gaf een enkele lidstaat aan voorstander te zijn van verdergaande bevoegdheden voor de Commissie. Ten aanzien van het voorstel voor het Schengenevaluatiesysteem zette de Juridische Dienst van de Raad uiteen waarom, afgaande op de inhoud van het voorstel, artikel 70 VWEU meer voor de hand ligt dan artikel 77 VWEU. Waar artikel 70 VWEU expliciet is opgenomen in het verdrag om onder meer Schengenevaluaties uit te voeren, ziet artikel 77 VWEU op de mogelijkheid om maatregelen te treffen die een EU-beleid voor controle aan de buitengrenzen creëren. De lidstaten volgden het juridische advies en spraken steun uit voor artikel 70 VWEU als rechtsgrondslag. Hoewel bij deze rechtbasis geen formele rol is voorzien voor het Europees Parlement, pleitte een aantal lidstaten, waaronder Nederland, expliciet voor het betrekken van de Europese volksvertegenwoordiging bij het Schengenevaluatiemechanisme.

Minister Leers gaf aan de voorstellen voor tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles en het Schengenevaluatiemechanisme te steunen. Ten aanzien van het voorstel voor tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles gaf de minister aan erop te rekenen dat de Commissie, conform het verdrag, in het uiterste geval dat de binnengrenzen voor een maximale periode van twee jaar worden gesloten, erop zal toezien dat de lidstaat zijn verplichtingen alsnog nakomt. Verder stelde minister Leers het standpunt van de Juridische Dienst van de Raad te delen en artikel 70 VWEU als rechtsgrondslag te steunen. De minister gaf daarbij wel aan waarde te hechten aan het standpunt van het EP en een rol voor de Commissie te zien weggelegd bij zowel de voorbereiding en de uitvoering

van de evaluaties als bij de opvolging van en toezicht op de door de Raad vastgestelde evaluatierapporten.

3. Diversen

– Informatie van het voorzitterschap over ter tafel liggende wetgevingsvoorstellen

– Verordening 539/2001 betreffende de lijst met visumvrije landen

Het Voorzitterschap gaf aan dat er meerdere gesprekken hebben plaatsgevonden met de rapporteur van het EP in het kader van de informele triloog. De wederkerigheid van visumliberalisatie blijkt het belangrijkste geschilpunt tussen de Raad en het EP. Over het opschortingsmechanisme bestaat grotendeels overeenstemming. Het EP wil net als de Raad snel een akkoord bereiken op dit dossier.

– Technische wijziging Schengengrenscodes

Het Voorzitterschap meldde dat er tijdens de triloog een inhoudelijk akkoord is bereikt tussen het Voorzitterschap en het EP. De overeengekomen tekst zal in de komende weken worden voorgelegd aan de lidstaten en daarna formeel worden goedgekeurd.

– Meerjarig Financieel Kader

Tijdens de Raad gaf het Voorzitterschap een korte terugkoppeling van de stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen over de financiële instrumenten op het terrein van migratie bij het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020. Het Deens Voorzitterschap wil overeenstemming bereiken met de lidstaten over een aantal belangrijke onderwerpen, voordat het Cypriotisch Voorzitterschap de onderhandelingen in juli 2012 overneemt.

– Belarus – intermenselijke contacten

De Commissie gaf aan verheugd te zijn over de politieke consensus die 23 maart 2012 bereikt is tijdens de Raad Buitenlandse Zaken en riep lidstaten op gebruik te maken van de flexibiliteit van de regelgeving in de visumcode om visumverlening voor burgers van Wit-Rusland te vergemakkelijken. De Commissie werd in haar pleidooi bijgevalen door enkele lidstaten.

– Illegale immigratie

Malta meldde dat het opnieuw te maken heeft met een grote instroom van migranten die naar verwachting tot september 2012 zal blijven oplopen. Hoewel de toename in absolute cijfers beperkt lijkt, kan Malta de instroom vanwege geografische en demografische beperkingen niet aan. Malta benadrukte te vrezen voor een noodsituatie op korte termijn en riep de lidstaten op tot solidariteit. Verder pleitte Malta voor oplossingen op lange termijn. Het Dublin-systeem en de richtlijn tijdelijke bescherming moeten worden herzien. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel dient verder te worden uitgewerkt en de EU moet samenwerken met de regering van Libië om illegale immigratie te voorkomen.

De Commissie gaf aan dat er steun moet worden geboden aan Malta door middel van het inzetten van geld, agentschappen en het leveren van technische bijstand aan Libië. De Commissie zal lidstaten vragen middelen te herschikken en samen te werken met Malta.

– Overeenkomst inzake klein grensverkeer met Rusland

Noorwegen lichtte kort het verdrag toe dat is gesloten met de Russische Federatie over lokaal grensverkeer. Het verdrag is op 29 mei 2012 in werking getreden. Het is moeilijk in te schatten hoeveel mensen gebruik zullen maken van de overeenkomst, omdat het slechts een klein grensgebied betreft dat dunbevolkt is. De eerste vergunningen zijn reeds afgegeven.

– Prioriteiten van het aantredende Cypriotische voorzitterschap

Cyprus lichtte kort de prioriteiten van het aantredende Voorzitterschap toe. Cyprus wil onder meer het gemeenschappelijk Europees asielstelsel afronden, de onderhandelingen over de richtlijn seizoensarbeiders voorzetten evenals de richtlijn betreffende werknemers die binnen een bedrijf worden overgeplaatst. Ook zal Cyprus de uitvoering van het Stockholmprogramma voortzetten tegen de achtergrond van de economische en mondiale crisis. Op het terrein van illegale immigratie wil Cyprus de Schengengrenscodes wijzigen, voortgaan met de onderhandelingen over Eurosur en het voorstel over slimme grenzen en de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot Schengen afronden. Verder hecht Cyprus veel waarde aan de externe dimensie van migratie, het voeren van een dialoog met de belangrijkste transitlanden en de bestrijding van mensenhandel.

Cyprus gaf aan de politiesamenwerking een nieuwe impuls te willen geven. Grensoverschrijdende misdaad moet worden bestreden en mensenhandel heeft daarbij prioriteit. Ook de bestrijding van diefstal en smokkel van cultuurgoederen staat op de Cypriotische agenda. PNR zal worden afgerond en er zal tussen de EU en Canada een PNR verdrag worden gesloten. Ten slotte wil Cyprus veel aandacht besteden aan de ontwikkeling van SIS II.

II. Binnenlandse Zaken/Immigratie en Asiel

Raad – wetgevende besprekingen

4. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel

– Stand van zaken/oriënterend debat

Tijdens de Raad werd gesproken over de stand van zaken bij de onderhandelingen over de voorstellen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Het Voorzitterschap wees lidstaten erop dat de einddatum nadert en alle voorstellen op tafel liggen. In de triloog met het EP wordt voortgang geboekt ten aanzien van de Dublinverordening en de opvangrichtlijn. Ook heeft de Raad mandaat gegeven aan het Voorzitterschap voor het openen van de triloog met het EP over de richtlijn asielprocedures.

Een aantal lidstaten bedankte het Voorzitterschap voor de geboekte vooruitgang, maar wees daarbij ook op de geringe tijd die nog over is om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel af te ronden. Nederland sprak waardering uit voor de bereikte resultaten door het Voorzitterschap, maar gaf aan dat er onvoldoende oog is voor het feit dat 90 procent van de asielzoekers uiteindelijk maar in een beperkt aantal lidstaten terecht komt. Daarbij wordt lidstaten met goedwerkende, effectieve procedures – waaronder Nederland – gevraagd om in het kader van het harmonisatieproces hun regels en procedures aan te passen, wat het risico op minder efficiënte procedures en hogere kosten met zich meebrengt.

Tijdens de Raad werd ook in het bijzonder gesproken over het nieuwe Eurodac-voorstel. Na een korte toelichting van het voorstel door de Commissie betuigde een aantal lidstaten steun voor de Eurodac-verordening. Eén lidstaat plaatste een kritische kanttekening bij de voorgestelde bewaartermijn.

5. Diversen

– Informatie van het voorzitterschap over ter tafel liggende wetgevingsvoorstellen

– Seizoensarbeiders

Het Voorzitterschap meldde dat het belangrijkste geschilpunt is of de richtlijn ook van toepassing is op verblijf korter dan drie maanden. De meningen in de Raad lopen hierbij sterk uiteen. Het Cypriotisch Voorzitterschap zal de onderhandelingen voortzetten.

– Werknemers die binnen een bedrijf worden overgeplaatst

Het Voorzitterschap kondigde aan dat vorige week op hoogambtelijk niveau een akkoord is bereikt over de Raadspositie. De eerste vergadering met rapporteurs van het EP heeft plaatsgevonden. De eerste reacties zijn positief en zowel het EP als de Raad beoogt om in de eerste lezing een akkoord te bereiken. Op een aantal punten zijn de Raad en het EP het niet eens, met name met betrekking tot de rechten van werknemers en de behandeling van seizoenarbeiders ten opzichte van eigen ingezetenen en gedetacheerde EU-burgers. Eén lidstaat reageerde door te benadrukken problemen te hebben met gelijke behandeling van seizoenarbeiders.

Niet-wetgevende besprekingen

6. Concretisering van het gemeenschappelijk kader voor oprechte en daadwerkelijke solidariteit met lidstaten waarvan de asielstelsels onder bijzondere druk staan vanwege gemengde migratiestromen

– Politiek debat, met name over de steun aan Griekenland op het gebied van grens-, asiel- en migratiebeheer

Het Voorzitterschap benadrukte verheugd te zijn over de aankondiging van de Commissie om in juni 2012 een deskundigenbijeenkomst over Griekenland te organiseren, met name over de aanpak van het terugkeerprobleem. Verder besteedde het Voorzitterschap kort aandacht aan de ontwikkeling dat de Commissie voortaan zal rapporteren over de voortgang van de implementatie van de Raadsconclusies solidariteit van 8 maart jl. in het jaarrapport over immigratie en asiel.

De directeur van het EU-asielondersteuningsbureau EASO maakte van de gelegenheid gebruik om de rol van het EASO binnen het vroegtijdig waarschuwingsmechanisme toe te lichten. Vervolgens benadrukte de Commissie het verschil tussen solidariteit en asiel en de strijd tegen illegale immigratie. Solidariteit dient volgens de Commissie niet alleen in noodsituaties tot uiting te komen. Ten aanzien van de situatie in Griekenland meldde de Commissie dat er financiële middelen zijn vrijgemaakt. Het land kampt echter nog steeds met grote absorptieproblemen. Een volgende monitoringsmissie zal plaatsvinden, wanneer het nieuwe Griekse kabinet is aangetreden.

Griekenland ging in op de problemen bij het aantrekken van personeel voor de nieuwe asiendienst. Griekenland is erg te spreken over het Deense voorstel om tijdelijke ontheffing te krijgen van de strikte regels over de aanname van personeel. Verder meldde Griekenland een sterke afname in het aantal asielaanvragen dat nog moet worden behandeld en verwees het naar de opening van het opvangcentrum in Evros. Ook wordt er gewerkt aan detentiecentra voor illegale immigranten. Als laatste vroeg Griekenland nadrukkelijk om bijstand bij het terugkeerproces van de Commissie, lidstaten en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).

Enkele lidstaten bedankten de Commissie en het Voorzitterschap voor de rapportage en wezen op het belang van solidariteit t.a.v. grensbewaking en bestrijding van illegale immigratie.

7. Overnameovereenkomsten

– Stand van zaken

Tijdens de Raad werd gesproken over terug- en overnameovereenkomsten, en in het bijzonder over de (niet op deze Raad geagendeerde) concept-raadsconclusies over de brede samenwerking met Turkije op JBZ-terrein. Het Voorzitterschap vroeg de lidstaten hun voorbehouden in te trekken ten aanzien van de concept-raadsconclusies. Het Voorzitterschap beoogt de concept-raadsconclusies in juni 2012 aan te nemen, opdat de terug- en overnameovereenkomst met Turkije spoedig kan worden ondertekend.

Ook de Commissie benadrukte het belang van een spoedige aanname van de raadsconclusies. Ten aanzien van de terug- en overnameovereenkomst met Marokko meldde de Commissie dat de onderhandelingen stil zijn komen te liggen.

8. EU-terrorismebestrijdingsstrategie

– Toelichting door de CTC

De Contra-Terrorisme Coördinator De Kerchove hield zijn periodieke presentatie over de implementatie van de Europese contraterrorisme (CT) strategie. Hij wees op de noodzaak van betere samenwerking tussen Europese agentschappen en organen onderling en met autoriteiten van lidstaten. Hij vroeg daarnaast bijzondere aandacht voor de link tussen de zorgelijke veiligheidssituatie in verschillende landen in Afrika en een groei van terroristische activiteiten in deze regio, zoals in het bijzonder Noord-Mali. Voorkomen moet worden dat deze regio een «safe haven» voor terroristen wordt. Er zal door met name de ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten, meer moeten worden gedaan op dit gebied. Voorts bedrukte hij dat meer in het algemeen ontwikkeling en veiligheid moeten samengaan in onveilige regio's. Deze moeten beide in programma's worden opgenomen, naast uiteraard de strijd tegen fundamentalisme.

Nederland erkende de aandachtspunten die de CTC schetste en meende dat in ieder geval extra inspanningen en sneller optreden in relatie tot prioritaire derde landen nodig zijn, alsook dat respect voor mensenrechten bij de strijd tegen terrorisme een belangrijk onderdeel is en blijft in de dialoog met deze derde landen. Ook extra inzet op *capacity building* projecten terzake – bijvoorbeeld bij de hervorming van het justitiële en politieke apparaat – is nodig, vooral in landen in Afrika.

Enkele lidstaten verwezen naar de goede samenwerking bij het verijdelen van terreurdaden in de EU en merkten op dat informatieuitwisseling tussen nationale diensten hierbij cruciaal was geweest. Opgemerkt werd dat ook het gebruik van passagiersgegevens (PNR) in de EU nuttig kan zijn om een dreiging te signaleren.

9. Wereldwijde alliantie tegen seksuele uitbuiting van kinderen via het internet

– Ontwerpconclusies van de Raad

De Commissie en het Voorzitterschap gaven aan dat het bedoeling is om wereldwijd meer commitment te krijgen bij landen om op nationaal niveau maatregelen te treffen tegen seksuele uitbuiting van kinderen via internet, en over de resultaten daarvan te rapporteren. De Commissie en het Voorzitterschap zijn van plan om de doelstellingen van deze «Global alliance» aan de orde te stellen bij de komende EU-VS top op 22 juni 2012, waar dit onderwerp een belangrijk onderwerp van gesprek zal zijn. De Amerikaanse Attorney General Holder is overigens zeer betrokken bij deze initiatieven.

De Raad nam de conclusies over een «Global Alliance against Child pornography» aan.

10. Intensiever en doeltreffender gebruik van het Europol-informatiesysteem (EIS) in de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit

– Ontwerpconclusies van de Raad

De Raad nam conclusies aan over intensiever en doeltreffender gebruik van het Europol Informatie Systeem (EIS) in de strijd tegen grensoverschrijdende criminaliteit.

11. Diversen

– Ministeriële conferentie in het kader van het proces van Brdo te Brdo pri Kranju (Slovenië), 18 mei 2012 (informatie van Slovenië)

Op 18 mei jl. heeft de Brdo ministeriële bijeenkomst over veiligheid in Zuidoost-Europa plaatsgevonden in Slovenië. Slovenië koppelde tijdens de Raad de belangrijkste conclusies terug. Slovenië verwees hierbij naar het rapport over de ministeriële conferentie en gaf aan verheugd te zijn over de aanwezigheid van Europol bij de bijeenkomst. Kroatië meldde de bijeenkomst als zeer nuttig te hebben ervaren in het kader van gegevensuitwisseling.

– Ministeriële conferentie in het kader van het Forum van Salzburg te Stirin (Tsjechië), 24–25 mei 2012 (informatie van Tsjechië)

Tsjechië gaf een korte terugkoppeling van de ministeriële conferentie in het kader van het Salzburgforum dat 24–25 mei plaatsvond in Stirin. Tsjechië verwees naar de gezamenlijke verklaring waarin de Raad wordt opgeroepen om in september een positief besluit te nemen over de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot Schengen. De lidstaten, het inkomende en uitgaande Voorzitterschap en de Commissie zullen hierover nog een brief ontvangen.

III. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad – wetgevende besprekingen

12. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en betreffende het recht op communicatie bij aanhouding [eerste lezing]

– Algemene oriëntatie

De Raad bereikte een algemene oriëntatie over het voorstel voor een richtlijn over het recht op toegang tot een raadsman in strafzaken en over het recht op communicatie in geval van aanhouding. Het voorstel beoogt minimumnormen vast te leggen met betrekking tot het recht van verdachten in strafprocedures op toegang tot een raadsman en het recht van personen die op grond van een Europees aanhoudingsbevel zijn aangehouden op toegang tot een raadsman. Daarnaast bevat het voorstel bepalingen over het recht van personen van wie in een strafprocedure dan wel in het kader van de overleveringsprocedure de vrijheid is benomen om te communiceren met een door hen aangewezen persoon, zoals een familielid of werkgever en, voor zover het om niet-onderdanen gaat, met consulaire vertegenwoordigers.

Het Deense Voorzitterschap benadrukte dat de onderhandelingen die tot de voorliggende tekst hebben geleid moeilijk waren. Gezien de grote verschillen in rechtsstelsels van de lidstaten is een goed evenwicht in de tekst van groot belang. Het Voorzitterschap gaf aan van mening te zijn dat de voorliggende tekst dat evenwicht bewaakt. Het Voorzitterschap onderstreepte dat dit akkoord het beginpunt van onderhandelingen met het Europees Parlement vormt en dat niet moet worden vergeten dat het gaat om minimumharmonisatie. Lidstaten kunnen nationaal verder gaan als zij dat willen, aldus het Voorzitterschap.

Kernpunten in de daarop volgende discussie waren de uitzonderingsmogelijkheden op het recht van vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de verdachte en diens raadsman, de uitsluiting van lichte strafbare feiten van de reikwijdte van de richtlijn, alsook de – niet in het voorstel geregelde – gesubsidieerde rechtsbijstand.

De Commissie gaf aan grote zorgen te hebben bij de in de tekst opgenomen uitzonderingsmogelijkheden op vooral het recht van vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de verdachte en diens raadsman. Enkele lidstaten gaven aan deze zorgen te delen.

Wat betreft de gesubsidieerde rechtsbijstand merkte de Commissie op dat dit complexe materie betreft. De Commissie gaf aan voornemens te zijn om in 2013 een separaat voorstel over dit onderwerp te presenteren. Enkele lidstaten stelden dat de toegang tot een raadsman niet mag zijn voorbehouden aan vermogende verdachten en dat de Commissie naar de gesubsidieerde rechtsbijstand zou moeten kijken, omdat de stelsels van de lidstaten op dat punt uiteenlopen. Onder de lidstaten bestond consensus over een verklaring waarin de Commissie wordt opgeroepen om zo spoedig mogelijk een wetgevend instrument over gesubsidieerde rechtsbijstand te komen. Deze verklaring moet volgens de lidstaten deel uitmaken van de onderhandelingen met het Europees Parlement.

Enkele lidstaten hadden liever een minder ruim voorstel gehad met een effectief recht op rechtsbijstand. Een van die lidstaten refereerde aan de enorme budgettaire en praktische implicaties van het voorstel voor deze

lidstaat. Enkele andere lidstaten wilden juist een ruimere reikwijdte en toonden zich geen voorstander van de uitsluiting van lichte strafbare feiten van de reikwijdte van de richtlijn.

Staatssecretaris Teeven gaf aan dat Nederland het voorstel oorspronkelijk te ruim vond. Veel van die zorgen zijn met het nu voorliggende voorstel weggenomen. Nederland is vooral positief over het uitsluiten van de lichte strafbare feiten van de reikwijdte van de richtlijn. De voordelen en nadelen afwegend, gaf staatssecretaris Teeven aan te kunnen instemmen met dit voorstel. Hij drong erop aan dat de Commissie nu snel met een voorstel over gesubsidieerde rechtsbijstand komt.

Aan het einde van de bespreking werd een gezamenlijke verklaring gepresenteerd van de Commissie, Spanje en Italië, waarin werd aangegeven dat hun zorgen over de uitzonderingsmogelijkheden op vooral het recht van vertrouwelijkheid van de communicatie tussen de verdachte en diens raadsman, alsmede hun zorgen over de uitsluiting van lichte strafbare feiten van de reikwijdte van de richtlijn overeind blijven, maar dat desondanks de tijd rijp is om met het Europees Parlement in onderhandeling te treden, daarbij rekening houdend met de bij de Commissie en deze lidstaten resterende punten van zorg.

Enkele lidstaten stemden niet in met het voorstel. Niettemin kon het Voorzitterschap concluderen dat een algemene oriëntatie bereikt is en dat de triloog met het Europees Parlement – onder het Cypriotische Voorzitterschap – kan worden gestart.

13. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking) (Brussel I) [eerste lezing]

– Algemene oriëntatie

De Raad bereikte een algemene oriëntatie over deerschikking van de verordening Brussel I. De Raad heeft de tekst van de verordening en een aantal belangrijke overwegingen over o.a. arbitrage vastgesteld. De bijlagen en de overige overwegingen zijn nog onvoldoende op raadswerk-groepniveau besproken en zijn daarom niet voorgelegd aan de Raad.

Op verzoek van de Benelux-landen is aan de verordening een overweging toegevoegd dat onder de werkingssfeer van de verordening ook uitspraken van gerechtshoven vallen zoals het Benelux Gerechtshof, die gemeenschappelijk in diverse lidstaten jurisdictie uitoefenen in zaken die binnen de reikwijdte van de Brussel I verordening vallen. Reden hiervoor is dat het Verdrag over de instelling van een Benelux Gerechtshof en het Beneluxverdrag betreffende intellectueel eigendom (tekeningen en modellen) op dit moment gewijzigd worden, wat in de toekomst zal betekenen dat dit gerechtshof rechtsmacht zal hebben in geschillen in het kader van intellectueel eigendom over tekeningen en modellen.

De Commissie wees op het grote belang van de wijziging van de verordening Brussel I voor een beter functionerende interne markt. De herziening moet ook worden gezien in relatie tot de agenda «Justice for growth». Het Voorzitterschap constateerde dat er brede steun is voor het voorstel en gaf aan te hopen op een snel akkoord met het Europees Parlement.

14. Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een meerjarenkader voor het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten voor 2013-2017

– Verzoek om goedkeuring van het Europees Parlement

De Commissie heeft in december 2011 een voorstel gedaan voor een nieuw vijfjarig onderzoekskader voor het Bureau van de EU voor de grondrechten voor de periode 2013–2017. Het Bureau voor de grondrechten zal volgens dit voorstel, naast continuering van de huidige onderzoeksthema's, in de toekomst structureel onderzoek kunnen gaan doen op het terrein van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Thans kan dit alleen incidenteel.

Nederland gaf aan zich te kunnen vinden in het voorstel. Nederland kan om juridische redenen alleen instemmen met uitbreiding van het werkterrein van het Bureau met politieke en justitiële samenwerking in strafzaken als eerst de oprichtingsverordening van het Bureau zelf wordt aangepast. In deze positie werd Nederland ondersteund door een aanzienlijk aantal andere lidstaten. Enkele andere lidstaten gaven echter aan op dit moment nog niet te kunnen instemmen met uitbreiding van de structurele onderzoeksmogelijkheden van het Bureau, in afwachting van de evaluatie van de werkzaamheden van het Bureau die thans wordt uitgevoerd.

De Commissie en diverse lidstaten spraken steun uit voor de uitbreiding van de werkzaamheden van het Bureau. De Commissie betreurde het dat dit geen overeenstemming kon worden bereikt over uitbreiding van het werkterrein van het Bureau met politieke en justitiële samenwerking in strafzaken buiten de oprichtingsverordening om. De Raad nam een verklaring aan, waarin de Commissie werd opgeroepen met een wijzigingsvoorstel voor de oprichtingsverordening van het Bureau te komen. Het Voorzitterschap concludeerde daarop dat er de vereiste unanieme steun is voor het voorstel voor een nieuw meerjarig onderzoekskader. Het voorstel gaat nu naar voor goedkeuring naar het Europees Parlement.

15. Meerjarig financieel kader 2014-2020 (Justitie)

a) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma «Justitie» voor de periode 2014–2020 [eerste lezing]

– Gedeeltelijke algemene oriëntatie

b) Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma «Rechten en burgerschap» voor de periode 2014–2020 [eerste lezing]

– Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Op 15 november 2011 heeft de Commissie voorstellen gepubliceerd voor het Justitie-, Rechten- en Burgerschapsbudget voor de periode 2014–2020. Het pakket bestaat uit twee verordeningen. In het Justitie Programma zullen drie bestaande fondsen worden samengebracht, met als doel het fonds en de aanvraagprocedures efficiënter en resultaatgerichter te kunnen beheren. In het Rechten en Burgerschap Programma zal een aantal bestaande fondsen (Grondrechten en burgerschap, Daphne III en de onderdelen van antidiscriminatie, diversiteit en gendergelijkheid van het programma voor werkgelegenheid en sociale solidariteit, PROGRESS)

worden samengebracht om effectiviteit, efficiëntie en toegankelijkheid tot de programma's te versterken.

De Commissie gaf aan ingenomen te zijn met meer nadruk op juridische training en bestrijding geweld tegen vrouwen en was het met het Voorzitterschap eens dat er geen gat mag ontstaan in de financiering van activiteiten gerelateerd aan drugsbestrijding. Ook voor Nederland en veel andere lidstaten is die financiering van groot belang. De discussie daarover gaat nog verder in de relevante werkgroepen en de Commissie gaf aan te hopen dat daarin overeenstemming wordt bereikt.

De Raad bereikte de gevraagde gedeeltelijke algemene oriëntatie.

16. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een gemeenschappelijk Europees kooprecht [eerste lezing]

– Oriënterend debat / bepaalde vraagstukken

De Raad voerde een oriënterend debat over onderdelen van de voorgestelde verordening voor een gemeenschappelijk kooprecht, in het bijzonder over nut en noodzaak van het voorstel en de rechtsgrondslag, waarbij veel lidstaten eerder vraagtekens hebben gezet.

Veel lidstaten hadden al aangegeven voorkeur te hebben voor artikel 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (het «restartikel» dat unanimititeit vereist) als rechtsgrondslag, in plaats van het interne-marktartikel 114 VWEU.

Namens de Commissie gaf commissaris Reding aan dat het advies van de Juridische Dienst van de Raad inhoudt dat artikel 114 VWEU de rechtsbasis zou moeten zijn. Volgens de Commissie willen veel lidstaten verder spreken over bijlage I bij het voorstel waarin het eigenlijke voorstel van het optioneel kooprecht is vervat. Volgens de Commissie houdt het optioneel kooprecht rekening met de juridische tradities van de lidstaten en is het in overeenstemming met het subsidiariteitsprincipe.

Veel lidstaten gaven aan geen voorstander te zijn van het voorstel, en wensten een discussie over zowel de rechtsbasis als de inhoud van het voorstel. Zij waren niet overtuigd van de noodzaak van het voorstel en wezen naar het Impact Assessment dat niet overtuigend zou zijn.

Andere lidstaten vonden het voorstel goed voor de interne markt en het midden- en kleinbedrijf. Wel zou de relatie van het voorstel tot de Consumentenrichtlijn en het Weens Koopverdrag verduidelijkt moeten worden. Een enkele lidstaat uitte zorgen over of consumentenrechten goed gewaarborgd worden.

Voor Nederland stelde staatssecretaris Teeven zich kritisch op. Het voorgestelde gemeenschappelijk Europees kooprecht voldoet volgens Nederland nu niet aan de behoefte van voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Staatssecretaris Teeven richtte zich met name op de subsidiariteit en meerwaarde, de verhouding tot het internationaal privaatrecht en de gekozen rechtsgrondslag.

De meerwaarde voor zowel consumenten als het bedrijfsleven was volgens de staatssecretaris niet gebleken. De doelgroep – consumenten en kleine en middelgrote ondernemingen – blijkt afwijzend te staan tegenover het Commissievoorstel. De opt-in mogelijkheid, de mogelijkheid om per transactie te kiezen voor het gemeenschappelijke

kooprecht, is ingewikkeld en zal in de praktijk niet de juiste werking hebben. Er is angst bij consumenten dat zij de bescherming van hun nationale recht verliezen. Ondernemingen zien ook geen heil in het voorstel. De onzekerheid die het ontbreken van jurisprudentie met zich meebrengt, is voor hen een te groot risico. De problemen met grensoverschrijdende transacties liggen op een ander terrein dan verschillen in nationaal recht, namelijk in praktische zaken als taal, afstand en kennis van rechten en plichten. Staatssecretaris Teeven drong aan op een aanvullend impact assessment, waaruit de meerwaarde voor consumenten en ondernemingen afdoende zou moeten blijken. Daarna kan wat Nederland betreft pas verder worden gepraat over de inhoud.

De verhouding van het voorstel tot het internationaal privaatrecht (verordening Rome I) en andere EU-instrumenten is volgens de staatssecretaris onduidelijk. Dit leidt tot rechtsonzekerheid. Nederland bepleitte daarom nogmaals een advies van de Juridische Dienst van de Raad over de samenloop van het Commissievoorstel en andere (EU) instrumenten zoals Rome I en het Weens Koopverdrag.

De gekozen rechtsgrondslag (artikel 114 VWEU) is wat Nederland betreft onvoldoende. Nederland stelt als rechtsgrondslag niet alleen artikel 114 voor maar, althans voor het moment, ook artikel 352 VWEU.

Staatssecretaris Teeven gaf aan dat, alleen als aan de voorwaarden van Nederland wordt voldaan, Nederland pleit voor toepassing van het gemeenschappelijk kooprecht op grensoverschrijdende business-to-business en business-to-consumer contracten, zowel online als offline. Voorts gaf hij aan dat Nederland wel meerwaarde in een «toolbox» ziet, een gereedschapskist voor de Europese wetgever, voor het maken van consistentere EU wetgeving. Zolang er nog onderhandeld wordt over het Europees kooprecht, acht Nederland het niet wenselijk om de Commissie ook Europese modelcontracten te laten ontwikkelen.

Enkele lidstaten waren van mening dat het Commissievoorstel ook in strijd is met Stockholm Programma, waar sprake is van een niet-bindend instrument. Een behoorlijk aantal lidstaten pleitte voor een aanvullend impact assessment, net als Nederland.

De Juridische Dienst van de Raad zegde toe, mede naar aanleiding van het Nederlandse verzoek, om te bezien of de rechtsgrondslag van het voorstel, niet alleen artikel 114 maar ook artikel 352 VWEU kan of zou moeten zijn. Verder zegde de Juridische Dienst toe, ook mede naar aanleiding van het Nederlandse verzoek, een advies op te stellen over de samenloop van het voorstel en andere instrumenten zoals de verordening Rome I en het Weens Koopverdrag.

Het Voorzitterschap concludeerde dat het voorstel, in het bijzonder bijlage I, nu inhoudelijk kan worden besproken (een grote meerderheid van de lidstaten was hier voor). Een conclusie over de rechtsgrondslag van het voorstel zal worden aangehouden tot definitief duidelijk is wat de onderhandelingen gaan opleveren, ook ten aanzien van de reikwijdte van het voorstel. Ten slotte dient bij de bespreking van bijlage I duidelijk aangetoond worden dat deze bijlage bijdraagt aan het wegwerken van belemmeringen in de interne markt.

17. Diversen

– Informatie van het voorzitterschap over ter tafel liggende wetgevingsvoorstellen

Het Voorzitterschap meldde de stand van zaken op een aantal dossiers. Er is een politiek akkoord op handen bij de richtlijn slachtoffers en de richtlijn aanvallen op informatiesystemen. De triloog inzake het Europees opsporingsbevel (EOB) heeft vertraging opgelopen door de vertraagde stemming in het Europees Parlement. Op een aantal punten bestaat namelijk een aanzienlijk verschil van inzicht tussen Raad en Europees Parlement, aldus het Voorzitterschap.

– Confiscatie van de opbrengsten van misdrijven (verzoek van Ierland)

Het Voorzitterschap maakte melding van een brief die Ierland heeft verspreid inzake de Richtlijn over de bevrozing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie. De Ierse minister van Justitie lichtte toe dat hij daarin ingaat op non-conviction based confiscation en de mogelijke problemen daarbij met fundamentele rechten; Ierland zoekt daarvoor een oplossing. Een tweetal lidstaten gaf aan mee te willen werken aan die oplossing.

– Prioriteiten van het aantredende Cypriotische voorzitterschap

Het aantredende Cypriotische Voorzitterschap gaf aan wat de prioriteiten van dat Voorzitterschap zullen zijn:

- Het pakket (richtlijn en verordening) gegevensbescherming.
- Het bereiken van een algemene oriëntatie ten aanzien van de richtlijn inzake de bevrozing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie.
- De richtlijn inzake toegang tot een raadsman.
- De richtlijn marktmisbruik.
- Het toekomstig voorstel inzake bescherming van financiële belangen van de Unie door middel van het strafrecht.
- Mogelijk: het toekomstig voorstel ter zake bescherming van de euro tegen valsemunterij.
- Het civiele beschermingsbevel (EPO).
- De afronding van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (Justitie).
- De toetreding van de EU tot het EVRM.

– Lunchbespreking gegevensbescherming

Tijdens de lunchbesprekingen is gesproken over de voorstellen voor een richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging en een algemene verordening gegevensbescherming.

Bij de lunchbespreking over de ontwerprichtlijn lag de vraag ter tafel van de wenselijkheid van Europese regels voor de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten, ook voor de verwerking van persoonsgegevens die uitsluitend in de nationale context plaatsvindt. Daarbij was de vraag aan de orde in hoeverre de voorgestelde verruiming van de reikwijdte van de ontwerprichtlijn in vergelijking met het huidige kaderbesluit dataprotectie – dat alleen van toepassing is op de gegevens die tussen de lidstaten worden uitgewisseld – het werk van de rechtshandhavingdiensten beïnvloedt.

Nederland heeft aangegeven dat bij de implementatie van het huidige kaderbesluit dataprotectie, dat in 2008 door de Raad is aangenomen, is gekozen voor een ruime implementatie. De regels van het kaderbesluit worden in beginsel toegepast op alle persoonsgegevens die worden verwerkt ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen gegevens die uitsluitend op nationaal niveau worden verwerkt en gegevens die aan andere lidstaten worden verstrekt. Een dergelijk onderscheid zou in de praktijk niet goed werkbaar zijn omdat pas in de loop van een opsporingsonderzoek of een strafvervolging kan blijken van de noodzaak tot de verstrekking van gegevens aan een andere lidstaat. De rechtshandhavingdiensten zijn gebaat bij zoveel mogelijk eenvormige regels voor de verwerking van persoonsgegevens. Daarom steunt Nederland de keuze van de Commissie voor een ruime reikwijdte van de ontwerprijtlijn. Bij de bespreking over de Verordening gegevensbescherming lag de vraag voor hoe lidstaten aankijken tegen de wijze waarop het voorstel nu min of meer dezelfde set regels toepast op de publieke en private sector. Nederland is voorstander van een doelmatig gebruik van persoonsgegevens door de overheid. De verordening zou geen onnodige belemmeringen moeten oproepen voor het delen van gegevens tussen overheden onderling. Het delen van gegevens is van toenemend belang voor een meer efficiënte handhaving van wetgeving en zeker voor de bestrijding van fraude. Voorts biedt de verordening volgens Nederland geen duidelijke visie op de verhouding tussen EU-recht en nationaal recht. Dit brengt de vraag op naar de bestaande en toekomstige mogelijkheid voor lidstaten om voor nationale doeleinden nog regelingen in het leven te roepen voor deze doelen.

Over de balans tussen bescherming van persoonlijke gegevens en de daarmee gemoeide lasten voor de beheerders van die gegevens, vindt Nederland dat een uitgebalanceerde verhouding tussen rechten en verplichtingen van verantwoordelijken sectorafhankelijk is. In de publieke sector is meer verantwoording acceptabel, maar de verordening schiet door in sommige opzichten. Uitgebreide voorafgaande toetsen van openbaar cameratoezicht bijvoorbeeld zijn voor Nederland niet acceptabel. In de private sector is het beter aansluiting te zoeken aan de risico's die zijn gemoeid met de specifieke gegevensverwerking dan aan de schaalgrootte van de onderneming. Tenslotte heeft Nederland zorgen over de positie van de individuele burger die net buiten de grens van persoonlijke en huishoudelijke doeleinden treedt, zoals het plaatsen van een foto op internet afkomstig van een bewakingscamera van een misdrijf met de bedoeling daders te achterhalen. Die burger wordt blootgesteld aan veel verplichtingen, en zeer hoge boetes. Die grens dient volgens Nederland beter worden bepaald.

De onderhandelingen over deze voorstellen zijn nog in een vroeg stadium. Zoals afgesproken tijdens het algemeen overleg met de Tweede Kamer op 7 maart 2012 over de EU-wetgeving bescherming persoonsgegevens wordt de Tweede Kamer tenminste één maal per kwartaal geïnformeerd over het verloop van het onderhandelingsproces over de verordening en de richtlijn.