

Vergaderjaar 2016–2017

**32 317**

**JBZ-Raad**

**HI**

## **BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 februari 2017

Hierbij bieden wij u het verslag aan van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, gehouden in Valletta op 26 en 27 januari 2017 en informeren wij u daarnaast over het volgende.

*Commissievoorstel verlenging tijdelijk instellen van binnengrenscontroles (dd. 25 januari 2017)*

De Commissie heeft op 25 januari jl. een voorstel voor een aanbeveling tot het tijdelijk verlengen van de binnengrenscontroles op basis van artikel 29 Schengengrenscodex gepubliceerd.<sup>1</sup> Een vijftal Schengenlanden (Duitsland, Denemarken, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden) wordt sinds 12 mei 2016 in staat gesteld om proportionele en gerichte binnengrenscontroles uit te voeren voor de duur van zes maanden. Dit werd op 11 november 2016 verlengd voor de duur van drie maanden. De Commissie heeft in haar voorstel voor een aanbeveling tot het tijdelijk verlengen van de binnengrenscontroles gesteld dat, ondanks dat er sprake is van een geleidelijke stabilisering van de situatie, de voorwaarden zoals die zijn neergelegd in de Routekaart «Terug naar Schengen» nog niet zijn vervuld. De Commissie wijst hierin met name op het aantal aanwezige migranten in Griekenland en de fragiele situatie langs de Westelijke Balkanroute. Bovendien blijven hierdoor lidstaten de gevolgen ondervinden van secundaire migratiestromen van irreguliere migranten. De Commissie is daarom van mening dat het gerechtvaardigd is om als uitzonderlijke maatregel de huidige binnengrenscontroles te verlengen voor een periode van drie maanden. Deze tijdelijke verlenging is gebonden aan strikte voorwaarden. Duitsland, Oostenrijk, Denemarken en Noorwegen hebben op ambtelijk niveau aangegeven voornemens te zijn de interne grenscontroles te verlengen

<sup>1</sup> COM(2017) 40.

De Raad is voornemens het Commissievoorstel voor een aanbeveling op grond van artikel 29 Schengengrenscodice tijdens de Raad Algemene Zaken van 7 februari a.s. te behandelen. Nederland heeft begrip voor het feit dat lidstaten hun nationale grensmaatregelen willen voortzetten en meent dat deze tijdelijke maatregelen binnen het Europese kader genomen moeten blijven worden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
S.A. Blok

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
K.H.D.M. Dijkhoff

## **Belangrijkste uitkomsten**

### **Binnenlandse Zaken / Immigratie en Asiel**

#### **Herziening gemeenschappelijk Europees asielstelsel: effectieve solidariteit**

Dit agendapunt betrof een voortzetting van de discussie met betrekking tot effectieve solidariteit. De aanwezige Ministers voerden een constructieve discussie, die voornamelijk verkennend van aard was.

#### **IT-systemen: grenzen en veiligheid**

De aanwezige Ministers werd gevraagd om te reflecteren op het gebruik van biometrie, de verbetering van de standaardisering van minimale veiligheidschecks en nieuwe concepten ter versterking van de mogelijkheden van IT-systemen. Een meerderheid van de lidstaten steunt het verdere gebruik van biometrische gegevens en de verbetering van de standaardisering van minimale veiligheidschecks.

### **Veiligheid en Justitie**

#### **Europees Openbaar Ministerie**

De meeste lidstaten die het woord namen, toonden zich voorstander van het voorleggen van het dossier aan de Europese Raad, zij het dat ze zich niet allemaal uitdrukkelijk bereid verklaarden ook een brief daartoe mede te ondertekenen. Verscheidene lidstaten tekenden hierbij wel aan dat er uiteindelijk voldoende lidstaten aan het EOM moeten deelnemen om het voldoende geloofwaardig en effectief te kunnen laten optreden. Enkele lidstaten informeerden naar de financiering van het EOM als dat op basis van nauwere samenwerking tot stand zou komen. Een aantal lidstaten benadrukte tot slot dat de oprichting van het EOM niet ten koste mag gaan van Eurojust. De Commissie toonde zich enerzijds teleurgesteld dat er geen unanimitéit mogelijk bleek, maar tegelijkertijd verheugd dat er voldoende lidstaten bereid zijn nu de stap naar de Europese Raad te maken. De Commissie erkende dat er een nieuwe kosten-baten analyse zou moeten worden gemaakt en ook dat er duidelijkheid zou moeten worden geboden over de financiële consequenties in geval van nauwere samenwerking.

#### **Insolventierichtlijn**

De lidstaten die zich uitspraken reageerden overwegend positief op de doelstellingen van het Commissievoorstel. De meeste lidstaten waren verheugd over het feit dat het minimumharmonisatie betreft en onderstreepten het belang van flexibiliteit bij omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving. Ook werd door een aantal lidstaten aandacht gevraagd voor een goed evenwicht tussen debiteuren en crediteuren. De lidstaten zijn vrijwel eensgezind van mening dat de scope van de richtlijn niet verder moet worden uitgebreid.

## I. Binnenlandse Zaken / Immigratie en Asiel

### **Sessie I en II: Herziening gemeenschappelijk Europees asielsstelsel: effectieve solidariteit**

Deze discussie was een eerste voortzetting van de discussie met betrekking tot effectieve solidariteit die onder het Slowaaks voorzitterschap is aangevangen. Het kabinetsstandpunt met betrekking tot deze discussie is de Kamers der Staten-Generaal onder meer toegekomen in de geannoteerde agenda van de Europese Raad van 15 december 2016. Zoals eerder met de Tweede Kamer besproken is het, in lijn met de motie Sjoerdsma<sup>2</sup>, de inzet van het kabinet dat het concept serieuze en verplichtende resultaten moet bevatten. Uitgangspunten voor het kabinet zijn daarbij dat bestaande afspraken (zoals over herplaatsing) overeind blijven en dat er geen twijfel wordt gezaaid over de besluitvormingswijze in de Unie. Het kabinet wil voorkomen dat een à la carte-model ontstaat. Dat betekent dat er uiteindelijk een resultaatsverplichting op de afspraken rust waaraan alle lidstaten naar vermogen moeten bijdragen. De discussie tijdens deze informele JBZ-Raad was nog altijd meer verkennend van aard dan richtinggevend, waarbij op veel onderwerpen nog overeenstemming moet worden gevonden tussen de lidstaten. Zo kwamen onder meer de volgende aandachtspunten aan bod: het gebruik van kwalitatieve en/of kwantitatieve criteria ter bepaling van de migratiedruk op een lidstaat, het belang van het beperken van secundaire migratiestromen, de link met de externe dimensie en het beperken van de instroom naar de Europese Unie en de benodigde maatregelen die lidstaten moeten bijdragen in geval van hoge instroom. Lidstaten zullen tijdens de volgende JBZ-Raad verder spreken over dit onderwerp.

### **Sessie III: grenzen en veiligheid**

Het Maltees voorzitterschap heeft, met in het achterhoofd de recente terroristische aanslag in Berlijn waarbij er een verband is gelegd tussen de dader en irreguliere migratiestromen, de noodzaak om de Europese veiligheid te garanderen via betere grensbewaking en versterkte informatiestromen tijdens deze informele JBZ-Raad geagendeerd. De Raad en het Europees Parlement kwamen eind 2016 de aanpassing van de Schengen-grenscodes overeen met het oog op het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante informatiesystemen aan de buitengrenzen. Daarnaast liggen er ook andere voorstellen op tafel, zoals het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS) en het herzien van het Schengeninformatiesysteem (SIS). De aanwezige Ministers werd gevraagd om tijdens dit agendapunt te reflecteren op het gebruik van biometrie, de verbetering van de standaardisering van minimale veiligheidschecks en nieuwe concepten ter versterking van de mogelijkheden van IT-systemen.

Een meerderheid van de lidstaten steunt het verdere gebruik van biometrische gegevens en de verbetering van standaardisering van minimale veiligheidschecks. Veel lidstaten zijn bovendien geïnteresseerd in nieuwe concepten zoals een *Biometric Matching Service (BMS)* en een *EU Single Search Portal (SSP)*, maar merken tevens op dat dergelijke ontwikkelingen naast de nationale platforms moeten bestaan. Enkele lidstaten benadrukken het belang van implementatie en het beter gebruiken van de huidige systemen, alsook het belang van degelijke gegevensbescherming. Het Maltees voorzitterschap concludeerde dat de discussie met betrekking tot een gemeenschappelijk begrip en standaarden wordt voortgezet op ambtelijk niveau en dat het gebruik van biometrische gegevens van belang is voor veel lidstaten. Bovendien

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2016–17, 19 637, nr. 2246.

conclueerde het Maltees voorzitterschap dat de BMS en SSP brede steun hebben gekregen en dat de hoogambtelijke expertgroep IT-systemen en interoperabiliteit dit werk voort zal zetten.

## **II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap**

### **Sessie IV: Europees Openbaar Ministerie (EOM)**

Het voorzitterschap leidde het onderwerp in door te stellen dat iedereen in de onderhandelingen concessies heeft gedaan, dat de tekst nu een goede balans bevat, maar dat er door de aankondiging van één lidstaat (niet zijnde Nederland) niet deel te nemen geen unanimitieit mogelijk is. De ontwerpverordening zal als aan A-punt aan de Raad Algemene Zaken van 7 februari 2017 worden voorgelegd. De vraag die in deze informele Raad voorligt, is of lidstaten bereid zijn de brief te ondertekenen waarin wordt gevraagd het dossier voor te leggen aan de Europese Raad (ER) op 9 en 10 maart a.s. en of zij zullen deelnemen aan versterkte samenwerking.

Commissaris Jourová pleitte voor een sterk EOM, waaraan zoveel mogelijk lidstaten deelnemen. De Commissie zal de dialoog met die lidstaten die nog aarzelingen hebben voortzetten. Commissaris Jourová gaf aan een nieuwe kosten/baten analyse te zullen maken en ook duidelijkheid te zullen bieden over financiering in geval van versterkte samenwerking. Eurojust moet wat de Commissie betreft niet worden verzwakt. Commissaris Jourová sprak haar grote waardering voor het werk van Eurojust uit en voegde daaraan toe dat waar nodig Eurojust nog moet worden versterkt. De huidige tekst achtte zij voldoende stabiel en de Commissie zal dan ook geen nieuw voorstel doen. Er is wel ruimte voor aanpassingen van de tekst, dus na voorlegging aan de ER, als duidelijk is welke lidstaten meedoen aan versterkte samenwerking.

Nederland gaf aan geen positie te hebben over deelname, aangezien nog niet beide Kamers der Staten-Generaal een eindoordeel hebben ingenomen over de finale tekst. Nederland gaf aan geen bezwaar te hebben tegen het voorleggen van het dossier aan de ER, maar zal brief aan de ER niet mede ondertekenen. Tot slot vroeg Nederland het voorzitterschap en de Commissie om aandacht te hebben voor de impact van de oprichting van het EOM op Eurojust.

Bijna alle lidstaten gaven aan de huidige tekst een goede basis te vinden en akkoord te zijn met voorlegging van het dossier aan de ER. Diverse lidstaten betreurden het gebrek aan unanimitieit en hopen dat die alsnog in de ER kan worden bereikt. Lukt dat niet, dan wensen de meeste lidstaten dat er versterkte samenwerking komt met zoveel mogelijk deelnemende lidstaten. Dat komt het gezag en de effectiviteit van het EOM ten goede. Enkele lidstaten vroegen de Commissie ook om een nieuw kosten/baten analyse en informeerden naar de financiering van het EOM in geval van versterkte samenwerking. Opgemerkt werd dat de oprichting van het EOM niet moet betekenen dat de operationele capaciteit van Eurojust wordt aangetast. Zestien lidstaten gaven aan de brief aan de ER mede te zullen ondertekenen. Het Europees Parlement gaf tot slot bij monde van EP-lid Moraes aan groot voorstander van oprichting van het EOM te zijn en dit als een prioriteit te zien.

Enkele lidstaten spraken de hoop uit dat in deze nieuwe fase van versterkte samenwerking toch ook een aantal punten in de tekst wordt verbeterd. Een lidstaat gaf in het bijzonder aan dat de onafhankelijkheid en de bevoegdheden van het EOM moeten worden versterkt, dat er meer ambitie nodig is in dit dossier en dat deze lidstaat anders niet zou meedoen. Een aantal lidstaten meende dat de onderhandelingen niet

zouden moeten worden heropend. Eurojust pleitte voor twee sterke organisaties (Eurojust en EOM) naast elkaar en sprak de zorg uit dat Eurojust zoveel steun aan het EOM zal moeten verlenen dat de eigen rol onder druk komt te staan. Eurojust zal met de Commissie blijven overleggen over welke steun vanuit Eurojust aan het EOM kan worden gegeven.

Het voorzitterschap concludeerde dat er nog steeds ruimte is voor kleine aanpassingen van de tekst, maar dat er geen nieuw voorstel van de Commissie komt. Malta zal, ongeacht de eigen positie als lidstaat, in de rol van het voorzitterschap optreden als «honest broker». Tot slot concludeerde het voorzitterschap dat er genoeg politieke wil is om het dossier naar de ER te sturen.

### **Sessie V: insolventierichtlijn**

De Commissie heeft op 22 november 2016 een richtlijnvoorstel COM(2016)723 uitgebracht over preventieve herstructurering, een tweede kans voor ondernemers en maatregelen om een faillissement efficiënter af te wikkelen. Het voorzitterschap vroeg de lidstaten een eerste mening over dit voorstel aan de hand van 3 vragen: 1) heeft het voorstel toegevoegde waarde, 2) is het voorstel proportioneel en biedt het voldoende flexibiliteit voor lidstaten en 3) moet de scope nog verder worden verbreed?

Commissaris Jourová noemde de drie doelen van het voorstel: 1) «tools» creëren die preventieve herstructurering van een onderneming mogelijk maken, 2) een tweede kans bieden aan eerlijke ondernemingen en 3) de procedures voor insolventie, herstructurering en een tweede kans vereenvoudigen. Ze onderstreepte dat er geen sprake is van volledige harmonisatie maar van minimumharmonisatie.

Het Europees Parlement bij monde van de heer Moraes, gaf aan het voorstel voor de richtlijn te steunen.

Nederland gaf aan nog te studeren op het voorstel, maar ook dat het wel meerwaarde heeft. Nederland memoreerde de herziening van Nederlandse wetgeving op verzoek van marktpartijen en conform de aanbeveling van de Commissie uit 2014. Nederland stelde dat de richtlijn ruimte moet laten voor snelle aanpassing van nationale hervormingen en benadrukte het belang van flexibiliteit. Ook wees Nederland op de noodzaak van een goede balans tussen crediteuren en debiteuren. Werkgelegenheid moet zoveel mogelijk worden behouden en misbruik moet worden tegengegaan. Nederland gaf tot slot aan van mening te zijn dat er geen andere terreinen onder de richtlijn hoeven te worden gebracht.

Lidstaten reageerden over het algemeen positief op de doelstellingen van het voorstel. Diverse lidstaten vonden vooral positief dat het om minimum harmonisatie gaat. Het biedt hen flexibiliteit voor omzetting in nationaal recht maar een enkele lidstaat gaf aan nog meer flexibiliteit te wensen. Diverse lidstaten gaven aan nog bezig te zijn met de consultatie van stakeholders. Enkele lidstaten benadrukten dat herstructurering en een tweede kans weliswaar positief zijn, maar ook dat de richtlijn niet bestaande juridische kaders moet aantasten. Een effectief nationaal kader blijft van belang, dus lidstaten moeten eigen specifieke regels kunnen blijven hanteren. Een goed evenwicht tussen debiteuren en crediteuren en proportionaliteit zijn van belang, aldus diverse lidstaten. Diverse lidstaten gaven tot slot aan uitbreiding van de reikwijdte van het voorstel onnodig te vinden.

Het voorzitterschap dankte de lidstaten voor de positieve ontvangst van het voorstel. Het concludeerde dat de reikwijdte van het voorstel niet moet worden uitgebreid en dat nationale kaders zeer belangrijk zijn. Tot slot merkte het voorzitterschap op dat het doel van het voorstel strookt met de wens van de lidstaten een betere interne markt voor burgers te realiseren.

### **Ontbijtsessie over dataretentie**

Naar aanleiding van de uitspraak van het Europees Hof van Justitie van 21 december 2016 (Tele2 Sverige AB; zaak C-203/15), had het Maltees voorzitterschap, op verzoek van verschillende lidstaten waaronder Nederland, een ontbijtoverleg geagendeerd om de gevolgen van deze uitspraak te bespreken.

Het betrof een eerste gedachtewisseling omdat lidstaten de uitspraak nog analyseren. De lidstaten benadrukten in algemene zin het belang van een bewaarplicht voor telecommunicatiegegevens voor de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten, waarbij in het bijzonder terrorisme en kinderpornografie werden genoemd.

De meeste lidstaten stelden zich op het standpunt dat een voortvarende en gecoördineerde benadering op Europees niveau ter zake dataretentie van belang is, waarbij door een aantal lidstaten een beroep op de Commissie werd gedaan om daaraan bij te dragen. Een lidstaat wees voorts op de relatie met het e-evidence dossier.

Nederland heeft zich geschaard achter de lidstaten die het belang van de bewaring van telecommunicatiegegevens voor de opsporing van ernstige delicten onderstreepten en heeft aangegeven dat een taak voor de Commissie is weggelegd om te voorzien in een gezamenlijke aanpak op Europees niveau. Daarbij heeft Nederland tevens gewezen op het belang van de bewaring van gebruikersgegevens voor de opsporing van ernstige internetgerelateerde criminaliteit.

Commissaris Avramopoulos toonde zich namens de Commissie bereid om de lidstaten bij te staan in het nader analyseren van de mogelijkheden tot dataretentie in het licht van de uitspraak van het Europees Hof.

Tot slot intervenueerde commissaris Jourová, die een algemeen betoog hield over de balans tussen veiligheid en privacy. Zij beaamde de door een lidstaat gelegde link met het dossier e-evidence en kondigde aan dat de Commissie hiervoor in juni voorstellen aan de JBZ-Raad zal voorleggen.

Het Maltees voorzitterschap concludeerde dat verdere stappen nodig zijn, op een geharmoniseerde en gecoördineerde wijze. Het Maltees voorzitterschap zegde toe dit onderwerp, samen met de Commissie, nader te agenderen, met als eerste stap bespreking op technisch niveau in raadswerkgroepen.

### **Lunchbespreking Justitie**

#### **a. presentatie pakket terrorismefinanciering**

#### **b. update conferentie over vermiste kinderen**

Tijdens de lunch met de Ministers van Justitie werd gesproken over twee voorstellen in het kader van de bestrijding van terrorisme-financiering die echter beide een bredere reikwijdte hebben. Het betreft het voorstel voor een richtlijn tegen witwassen en het voorstel voor een verordening inzake wederzijdse erkenning van beslag -en confiscatiebeslissingen.

De meeste reacties op beide voorstellen waren positief. Wel tekenden enkele lidstaten in navolging van Nederland aan, bedenkingen of bezwaren te hebben tegen de keuze van het instrument van een verordening bij het voorstel over beslag en confiscatie.

Het andere onderwerp van de lunch was een presentatie over de conferentie over vermissing van minderjarige migranten (*missing migrant children*) die gelijktijdig met de JBZ-Raad op Malta plaatvond. Mevrouw Maud de Boer, de speciaal rapporteur kinderrechten van de VN, en de directeur van de Fundamental Rights Agency, Michael O'Flaherty, spraken de Ministers toe en deden een beroep op hen de vele misstanden op dit terrein te helpen aanpakken. Die misstanden betreffen onder meer de tekortschietende capaciteit op het gebied van kindbescherming en voogdij.

Commissaris Jourová stelde voor te onderzoeken of het Europees Sociaal Fonds gebruikt kan worden om projecten voor *migrant children* te financieren.

### **En marge bijeenkomst over PNR**

Op voorstel van België sprak Nederland met de Ministers van Binnenlandse Zaken van België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk over een «taskforce» of werkgroep die zich buigt over een pilot voor de toepassing van PNR in treinen. Het gesprek had het karakter van een verkenning van rol en taken van deze werkgroep. Frankrijk heeft daarbij aangegeven dat het snel beter zicht wil krijgen op personen die misbruik maken van het vrij verkeer binnen de EU en een bedreiging vormen voor de interne veiligheid. PNR in het internationale treinvervoer is een belangrijk instrument dit zicht te verbeteren. Het Verenigd Koninkrijk gaf aan de noodzaak van PNR in treinen (en wegvervoer) niet vaak genoeg te kunnen benadrukken. Nederland benadrukte eveneens dit belang en dat vooral samen met de vervoerssector moet worden opgetrokken. Nederland gaf aan dat de Thalys moet worden meegenomen in deze pilot naast de Eurostar (die pas over een jaar in Nederland zal gaan rijden). De lidstaten spraken af dat en marge van de JBZ-Raad d.d. 23 en 24 maart 2017 een korte presentatie wordt gegeven van de eerste plannen van de werkgroep.