Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2025–2026

32 317 JBZ-Raad

PR

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2025

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

Daarnaast informeren wij uw Kamer over de volgende onderwerpen.

Kabinetsappreciatie Aanbeveling onderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie inzake het *Enhanced European Border Security Partnership*

Aanleiding

De Verenigde Staten van Amerika (VS) heeft een nieuwe voorwaarde gesteld aan de deelname aan het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma (VWP). De nieuwe verplichting houdt in dat met de VS een «versterkt partnerschap voor grensbeveiliging» (*Enhanced European Border Security Partnership*, hierna: EBSP) moet worden gesloten. De Europese Commissie zal namens de lidstaten de onderhandelingen voeren met de VS. Op 23 juli jl. presenteerde de Commissie een concept onderhandelingsmandaat dat richtsnoeren bevat voor de aanstaande onderhandelingen.[1] Middels deze brief wordt u geïnformeerd over het concept onderhandelingsmandaat en de appreciatie van het kabinet. De VS heeft aangegeven om vanaf 2027 te willen toetsen of lidstaten aan deze voorwaarde van het EBSP voldoen. De Commissie wenst daarom voor het einde van 2026 de onderhandelingen met de VS over de kaderovereenkomst af te ronden.

[1] Europese Commissie, COM(2025) 447; Europese Commissie, bijlage bij COM(2025) 447.

kst-32317-PR
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2025

Essentie voorstel

Het voorstel ziet op de uitwisseling van informatie inzake het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten en van de VS door bepaalde reizigers. De VS is voornemens informatie-uitwisseling tot stand te brengen over reizigers naar de VS die mogelijk een band hebben met het VWP-partnerland, aanvragers van immigratievoordelen of humanitaire bescherming in de VS en personen die door de rechtshandhaving van de VS in een grens- en immigratiesituatie in de VS worden aangetroffen. Het doel van deze informatie-uitwisseling betreft het controleren van de identiteit van onderdanen van derde landen en het kunnen vaststellen of zij een risico vormen voor de publieke veiligheid en openbare orde. De reikwijdte van de informatie-uitwisseling (categorieën en soorten gegevens, soorten personen en soorten strafbare feiten) zal tijdens de onderhandelingen worden vastgesteld. De uit te wisselen informatie zal naar verwachting afkomstig zijn uit nationale en EU databanken. Op basis van de af te sluiten kaderovereenkomst kunnen lidstaten vervolgens bilaterale overeenkomsten afsluiten met de VS, om de uitwisseling van informatie vanuit nationale databanken mogelijk te maken.

Beoordeling voorstel en inzet kabinet

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde gecoördineerde aanpak van de Commissie om namens de Raad met de VS te onderhandelen over een kaderovereenkomst aangaande het EBSP. Er ontbreken echter details in de richtsnoeren waardoor de exacte omvang en reikwijdte van de overeenkomst en de uit te wisselen informatie lastig is in te schatten. Het kabinet acht het daarom van belang dat dit wordt verduidelijkt in de richtsnoeren. Het gaat daarbij vooral om een nadere uitwerking van principes als wederkerigheid, proportionaliteit en noodzakelijkheid en de uitgangspunten van gegevensbescherming, waaronder doelbinding en accuraatheid van de gegevens. Bovendien vindt het kabinet het belangrijk om overlapping met andere overeenkomsten met de VS, bijvoorbeeld op het gebied van internationale rechtshulp, te voorkomen. Daarnaast vindt het kabinet het van belang dat bij het vaststellen van de reikwijdte van informatie-uitwisseling rekening wordt gehouden met EU regelgeving. Het kabinet acht het ook van belang dat de informatie-uitwisseling zorgvuldig wordt ingekaderd en de verstrekking van gegevens vanuit de EU-lidstaten voldoet aan de strenge eisen die uit de EU-regelgeving voortvloeien. Dit betekent dat de inzet moet zijn dat de uitwisseling van informatie wordt vormgegeven op basis van een gelaagd model met menselijke tussenkomst en niet op basis van automatische verstrekking. Daarnaast mogen aan de VS verstrekte gegevens niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan de doeleinden waarvoor zij zijn verstrekt. Daarnaast zal Nederland aandacht vragen voor noodzakelijke waarborgen, zoals voorgesteld in de opinie 24/2025 van de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming (EDPS) om de bescherming van de grondrechten binnen de EU te waarborgen.[2]

Het kabinet vindt het daarnaast van belang dat in de kaderovereenkomst wordt vastgelegd welke maatregelen er op EU niveau genomen kunnen worden in geval van het niet naleven of het niet realiseren van de overeenkomst. Ook ziet het kabinet graag een verwijzing naar wederkerigheid als criterium voor goede naleving van de overeenkomst.

---

[2] Advies 24/2025 van de Europese Toezichthouder voor Gegevensbescherming over de aanbeveling voor een besluit van de Raad houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een kaderovereenkomst tussen de EU en de VS inzake de uitwisseling van informatie voor beveiligingsonderzoeken en identiteitscontroles (17 september 2025).

Krachtenveld

Binnen de EU is er brede steun voor een gecoördineerde, Europese aanpak en het sluiten van een kaderovereenkomst tussen de EU en de VS. Meerdere lidstaten hechten ook waarde aan het duidelijk afbakenen van de reikwijdte van de overeenkomst en het waarborgen van bovengenoemde EU principes en de uitgangspunten van gegevensbescherming. Het Europees Parlement (EP) moet uiteindelijk ook via een consultatieprocedure instemmen met de kaderovereenkomst tussen de EU en de VS.

Uitvoering motie Van Zanten/Boomsma over verkenning modernisering/herziening verdragen

Op 12 juni jl. heeft de Tweede Kamer de motie van de leden Van Zanten en Boomsma aangenomen.[3] De aangenomen motie verzoekt de regering om een juridische en diplomatieke verkenning te starten naar verdragen die mogelijk moeten worden gemoderniseerd of herzien. In het Commissiedebat Vreemdelingen- en Asielbeleid van 18 juni jl. is toegezegd de Tweede Kamer voor het verkiezingsreces te informeren over het plan van aanpak van deze motie. Hieronder vindt uw Kamer daarvan een uitwerking.

Het kabinet onderschrijft het belang van grip krijgen op migratie, onder andere door het asielstelsel ingrijpend te hervormen, de instroom te beperken en de asielketen te ontlasten. Het is hiervoor van belang dat alle mogelijke instrumenten verkend worden en dat Nederland nauw optrekt met gelijkgezinden landen. Het kabinet stelt vast dat uitdagingen in het beperken van het aantal aankomsten van asielzoekers in Nederland, de toegenomen complexiteit in de inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen, en op het gebied van terugkeer verband houden met de rechten en plichten die voortvloeien uit internationale kaders.

Het kabinet brengt op dit moment in kaart welk handelingsperspectief er is binnen de huidige wet- en regelgeving en in hoeverre aanpassing van internationale verdragen en het Unierecht bij zou kunnen dragen aan mogelijke oplossingen voor deze uitdagingen. Het Unierecht wordt hierin specifiek meegenomen, gezien het feit dat het Nederlandse migratierecht – meer dan het EVRM of het Vluchtelingenverdrag – grotendeels uitvoering geeft aan verplichtingen die volgen uit het Unierecht. Met betrekking tot het handelingsperspectief is het bovendien de vraag of internationale verdragen een beperkende factor zijn, of dat gekeken moet worden naar de neerslag daarvan in het Unierecht, nationale recht en de relevante beleidskaders. In dit kader is bijvoorbeeld meermaals gewezen op de mogelijkheden tot het opvangen van meer asielzoekers buiten de EU en het afhandelen van asielverzoeken buiten het EU-grondgebied in relatie tot de internationale verdragen. Een eerste inventarisatie duidt erop dat het EVRM of het Vluchtelingenverdrag geen beperkende factor zijn. Het kabinet wil deze route verder uitwerken. Een verkenning is daarom uitgezet bij het onderzoeksinstituut Clingendael. Naar verwachting zal dit onderzoek in december 2025 afgerond zijn. Daarnaast wordt ambtelijk een analyse gemaakt van mogelijke maatregelen om de complexiteit in de behandeling van asielaanvragen terug te brengen en terugkeer te bevorderen. Denk hierbij onder andere aan maatregelen omtrent het uitzetten van criminele vreemdelingen, gezinshereniging en het hervatten van Dublinoverdrachten. De uitkomsten van deze analyse zal u gelijktijdig ontvangen met de reactie van het kabinet op het onderzoek van onderzoeksbureau Clingendael.

[3] Kamerstukken II, 2024–2025, 32 317, nr. 96.

Zoals eerder aangegeven zal Nederland nauw optrekken met gelijkgezinde lidstaten. Nederland heeft zich daarom onder andere aangesloten bij het initiatief van Denemarken en Italië om opvolging te geven aan de brief van negen lidstaten over het EVRM. Zoals aangegeven in de Geannoteerde Agenda van de JBZ-Raad van 22 en 23 juli jl.[4] en het Verslag van de Europese Raad van 26 juni jl.[5] heeft Nederland uitgedragen de intentie achter deze brief te steunen, in zoverre deze betrekking heeft tot de noodzaak voor de verdere aanscherping van het asiel- en migratiebeleid. Hierbij is het van belang dat de vervolgstappen deze context reflecteren en daarmee een bijdrage leveren aan de daadwerkelijke aanscherping van het asiel- en migratiebeleid en zich niet beperken tot het vraagstuk van de uitzetting van criminele vreemdelingen, gezien het EVRM op dit specifieke vraagstuk voor Nederland in de huidige casuïstiek niet een primaire belemmering is. Nederland is daarom actief betrokken bij het vervolgproces om op Europees en internationaal niveau het handelingsperspectief in kaart te brengen en verder uit te werken. Hierbij geldt dezelfde overweging dat het kabinet kijkt naar internationale verdragen, het Unierecht en de mogelijkheden binnen de nationale rechtssystemen. Het kabinet houdt daarbij een brede blik en verkent en onderzoekt hierbij verschillende opties, waaronder de mogelijkheden voor een interpretatief rapport in het kader van het EVRM in lijn met de motie Van Zanten en motie Van der Plas[6] en Yeşilgöz-Zegerius[7]. De Kamer zal over de relevante ontwikkelingen geïnformeerd worden via de Geannoteerde Agenda van de JBZ-Raad.

Verruimd kader MTV

Zoals aan de Tweede Kamer gemeld in de brief van 25 april jl. over de verlenging van het binnengrenstoezicht werkt het kabinet aan de versterking van de juridische kaders van MTV-controles als onderdeel van het asielcrisispakket.[8] Dit heeft als doel dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) in de toekomst frequenter en flexibeler Mobiel, Toezicht en Veiligheids- (MTV) controles kan uitvoeren. Concreet betekent dit onder andere dat de huidige maxima voor controles per modaliteit (vliegtuigen, treinen, bussen, schepen, auto's en vrachtwagens) worden verhoogd. Om een nieuw juridisch kader te realiseren voor het uitvoeren van MTV-controles dient het Vreemdelingenbesluit 2000 gewijzigd te worden. Gestreefd wordt om deze wijzigingen in het voorjaar van 2026 in werking te laten treden.

Migratieconferentie München 4 oktober 2025

In lijn met de inzet van het kabinet om in de EU een voortrekkersrol te spelen in de verkenning van innovatieve oplossingen en aanscherping van het EU asiel- en migratiebeleid, meldt het kabinet uw Kamer dat de Minister van Asiel en Migratie op 4 oktober op uitnodiging van Duitsland zal deelnemen aan een migratieconferentie in München. Daar zal op basis van de informatie die momenteel beschikbaar is verder worden gesproken over de aanscherping van het EU asiel- en migratiebeleid in navolging van de migratietop in Beieren van 18 juli jl. Het kabinet zal in het verslag van de JBZ-Raad uw Kamer informeren over de uitkomsten van deze conferentie.

---

[4] Kamerstukken II, 2024–2025, 32 317, nr. 976.
[5] Kamerstukken II, 2024–2025, 21 501, nr. 20.
[6] Kamerstukken II, 2024–2025, 22 112, nr. 4122.
[7] Kamerstukken II, 2025–2026, 36 800, nr. 24.
[8] Kamerstukken II, 2024–2025, 30 821, nr. 273.

Informatieafspraken inzake het behandelvoorbehoud van de Eerste Kamer inzake een voorstel voor terugkeerverordening[9]

Conform de vastgestelde informatieafspraken naar aanleiding van het behandelvoorbehoud van de Eerste Kamer bij het voorstel voor een terugkeerverordening deelt het kabinet de onderzoeken – voor zover openbaar – waarnaar wordt verwezen in het voorstel. Het kabinet vertrouwt erop uw Kamer op deze manier voldoende te hebben geïnformeerd.

- Verslag thematische Schengenevaluatie «Nationale tekortkomingen verhelpen: naar een doeltreffend EU-terugkeersysteem» (*BIJLAGE 1*);
- MIrreM Conceptual Framework («Gaining additional value from diversity in project partnership and stakeholder engagement: The MIrreM conceptual framework») (*BIJLAGE 2*);
- De-centring the Study of Migrant Returns and Readmission Policies in Europe and Beyond (GAPS) richt zich op de bestudering van Return Migration Infrastructures (RMIs) (*BIJLAGE 3*);
- Horizon Europe Project «GAPS: De-centring the Study of Migrant Returns and Readmission Policies in Europe and Beyond»;
  Hieronder vallen verschillende rapporten en artikelen. Onderzoek loopt momenteel nog.
  - Five Shades of Grey: Policy and Practice in Return Migration, Assessment of EU return policy with a focus on Germany, Greece, the Netherlands, Poland, and Sweden (*BIJLAGE 4*);
  - Framework paper on the concepts and typologies on returns – combined with four conceptual notes (*BIJLAGE 5*);
  - Legal and Policy Infrastructures of Returns in the EU (BIJLAGE 6);
  - Working papers, (*BIJLAGE 7*).
- Horizon Europe Project Motivations, experiences and consequences of returns and readmissions policy: revealing and developing effective alternatives;
  Hieronder vallen verschillende rapporten en artikelen. Onderzoek loopt momenteel nog.
  - Policy recommendations for the dignified treatment of irregularised, non-removable third-country nationals in the EU (*BIJLAGE 8*);
  - Development of the Return and Readmission policy across Europe: multilevel analysis (*BIJLAGE 9*).
- Horizon Europe Project Finding Agreement in Return
  Hieronder vallen veel verschillende rapporten en artikelen. Onderzoek loopt momenteel nog. Uw Kamer wordt vanwege de veelheid aan stukken verwezen naar de centrale pagina van het onderzoeksproject, link.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten

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

[9] Kamerstukken I, 2025–2026, 25 0006, nr. 177653.

Geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 oktober 2025

I. Justitie

1. Ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in de justitiële sector

Gedachtewisseling

Op dit moment zijn er nog geen achtergrondstukken beschikbaar. Het kabinet benadrukt dat respect voor de rechtsstaat en fundamentele waarden door lidstaten essentieel is voor een goed functionerende Europese Unie en voor het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten. Daarom hecht het kabinet eraan dat de Europese Commissie (hierna: Commissie), als hoedster van de Verdragen, snel en doelgericht optreedt om terugval te voorkomen en waar nodig corrigerend op te treden, met volledig gebruik van het beschikbare rechtsstaatinstrumentarium. Tegelijkertijd ondersteunt het kabinet verdere versterking van het EU-rechtsstaatinstrumentarium, inclusief het koppelen van de ontvangst van EU-middelen aan de naleving van rechtsstatelijke beginselen en het Handvest van de grondrechten. Ook zet het kabinet in op een structurele rol voor de JBZ-Raad bij de bespreking van het EU rechtsstaatrapport. Nederland blijft zich inzetten voor het uitdragen van de EU als waardengemeenschap, met kernwaarden zoals menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, rechtsstaat, mensenrechten en grondrechten.

2. De Russische agressieoorlog tegen Oekraïne: strijd tegen straffeloosheid

Stand van zaken

Onder dit agendapunt licht het Voorzitterschap de ontwikkelingen toe betreffende het tegengaan van straffeloosheid voor internationale misdrijven in Oekraïne en de compensatie van geleden schade. Op dit moment zijn er nog geen achtergrondstukken beschikbaar.

Het kabinet hecht groot belang aan de opsporing, vervolging, uiteindelijk berechting van internationale misdrijven begaan in Oekraïne en compensatie van geleden schade, en zet hier in Europees en internationaal verband actief op in.

Het kabinet blijft zich inzetten om te komen tot de oprichting van een tribunaal voor de vervolging van het misdrijf van agressie en voor de oprichting van de Claimscommissie. Besluitvorming over het gastlandschap van het tribunaal zal op korte termijn aan de ministerraad worden voorgelegd.

De oprichting van een Claimscommissie voor Oekraïne betreft de tweede stap naar een volwaardig Compensatiemechanisme. Tijdens de *Ad-hoc Committee on the Establishment of an International Commission* is op 12 september jl. een Verdrag tot oprichting van de Claimscommissie aangenomen. Op 17 september jl. heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa ingestemd met de verdragstekst en het doorgezonden naar de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE). Na een tweede bespreking in het Comité van Ministers zal eind 2025 een diplomatieke conferentie plaatsvinden waarbij de betrokken landen de verdragstekst kunnen ondertekenen.

Nederland zal de informatievoorziening van het Voorzitterschap aanhoren.

3. De toekomst van Eurojust

Gedachtewisseling

Op dit moment zijn er nog geen achtergrondstukken beschikbaar. Naar verwachting zal het agendapunt in het teken staan van de evaluatie van de Eurojust-Verordening die de Commissie in juli jl. heeft gepresenteerd. In de evaluatie worden zowel de toegevoegde waarde van Eurojust als een aantal aandachtspunten voor de verdere ontwikkeling van het agentschap benadrukt. Hierbij worden onder andere genoemd de noodzaak van versterkte digitalisering en modernisering van het *Case Management System*, verduidelijking van besluitvormingsstructuren en *governance*, en een efficiëntere inzet van middelen. Naar verwachting zal de Commissie in de zomer van 2026 een herzieningsvoorstel van de Eurojust-Verordening met een aangepast mandaat voor Eurojust publiceren.

Nederland verwelkomt de evaluatie en onderschrijft het belang van een sterk en toekomstbestendig Eurojust. Nederland meent dat met name de governance-structuur van Eurojust versterking behoeft en heeft de Commissie opgeroepen de voor- en nadelen van de verschillende opties om dat doel te bereiken in kaart te brengen, voorafgaand aan de publicatie van een voorstel tot wijziging van de Eurojust-Verordening. De onafhankelijkheid van Eurojust in relatie tot individuele strafzaken moet daarbij uiteraard gewaarborgd blijven.

4. Toegang tot gegevens voor effectieve strafrechtelijke onderzoeken

Stand van zaken

Op 24 juni jl. heeft de Commissie de mededeling *«Roadmap for lawful and effective access to data for law enforcement»* gepubliceerd. Uw Kamer is hierover middels een BNC-fiche geïnformeerd.[10] Deze routekaart volgt op de oproep van de JBZ-Raad in december 2024 om in het tweede kwartaal van 2025 met een routekaart te komen in navolging van de aanbevelingen van de *High Level Group on Access to Data* (HLG).[11] In november 2024 heeft de HLG een eindrapport gepresenteerd waarin aanbevelingen zijn opgenomen met betrekking tot knelpunten in de toegang tot data voor opsporing. Daarin staan mogelijke oplossingen op drie deelonderwerpen: digitale opsporing, data retentie en toegang tot data.

De routekaart schetst de belangrijkste uitdagingen en vervolgstappen om toegang tot data te verbeteren, met oog voor fundamentele rechten en technologische ontwikkelingen. Het kabinet verwelkomt de routekaart en ondersteunt het doel en de algemene strekking van de stappen die de Commissie zal ondernemen. Hierbij is het van belang gedegen, prudente en concrete stappen te nemen. Het kabinet zal daarbij in Europa blijven uitdragen dat end-to-end encryptie niet onmogelijk mag worden gemaakt[12] en het kabinetsstandpunt in acht nemen.[13]

De precieze focus die het Voorzitterschap voor ogen heeft is op moment van schrijven nog niet bekend. Naar verwachting zal er door de Commissie een toelichting worden gegeven op de huidige stand van zaken betreffende de routekaart. In de routekaart kondigt de Commissie aan te werken aan een technologische routekaart, het creëren van een

---

[10] Kamerstukken *II* 2024–2025, 22 112, nr. 4116.
[11] Raadsconclusies d.d. 12 december 2024 (no. 16448/24) *Council conclusions on access to data for effective law enforcement*.
[12] Kamerstukken *II* 2021–2022, 26 643, nr. 885; Kamerstukken *II* 2022–2023, 26 643, nr. 908.
[13] Kamerstukken *II* 2015–2016, 26 643, nr. 383.

gelijk speelveld tussen telecom- en communicatiediensten, en een meer gecoördineerde EU-aanpak voor digitale forensische toepassingen.

Op het gebied van dataretentie acht het kabinet geharmoniseerde dataretentieregelgeving noodzakelijk, gelet op de sterk uiteenlopende wetgeving in de lidstaten, om de door de Commissie en HLG genoemde rechtsongelijkheid die is ontstaan in het beschermingsniveau van EU-burgers en bedrijven aan te pakken en de retentie van gegevens ten behoeve van de strafrechtspleging onder strenge voorwaarden mogelijk te maken. Uiteraard zal, in lijn met de daartoe strekkende HLG-aanbevelingen, eventuele dataretentiewetgeving in lijn moeten zijn met grondrechten en de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.

Nederland zal de informatievoorziening tijdens de JBZ-Raad aanhoren.

5. Overige onderwerpen

a. Jaarlijks voortgangsverslag over handhaving en implementatie

Informatie van de Commissie

De Commissie zal het jaarlijkse voortgangsrapport over handhaving en implementatie van EU-wetgeving en -beleid presenteren aan de JBZ-Raad, zoals aangekondigd in het Commissie-werkprogramma 2025. Het verslag is bedoeld om gemeenschappelijk eigenaarschap van de instellingen te bevorderen en inzicht te geven in naleving, knelpunten en verbeterpunten. Het geagendeerde voortgangsrapport is nog niet verspreid.

Nederland zal de informatie aanhoren.

II. Binnenlandse Zaken

1. Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven

Beleidsdebat

Op 11 maart jl. heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een Terugkeerverordening, die de huidige Terugkeerrichtlijn en gerelateerde EU-wetgeving moet vervangen. Sinds de publicatie van het voorstel is in de Raad regelmatig van gedachten gewisseld over het voorstel. Het Deense voorzitterschap heeft de ambitie uitgesproken om voor het einde van dit kalenderjaar een onderhandelingsmandaat te bereiken in de Raad. De verwachting is dat het Voorzitterschap tijdens de komende JBZ-Raad op hoofdlijnen overeenstemming wil bereiken in de Raad over een aantal onderdelen van het voorstel. Op moment van schrijven is nog niet bekend welke onderdelen van het voorstel het Voorzitterschap uit wil lichten tijdens de Raad.

Het kabinet ondersteunt de ambitie van het Deense voorzitterschap om voor het einde van dit kalenderjaar tot een onderhandelingsmandaat te komen in de Raad. Het voornemen van het Voorzitterschap om op de komende JBZ-Raad reeds een debat te voeren over een aantal onderdelen van het voorstel kan op steun van het kabinet rekenen. De onderhandelingen in de Raad zijn in volle gang en bespreking op ministerieel niveau om sturing te vragen komt op een gelegen moment. Voor het kabinet is van belang dat een nieuw juridisch kader in de EU de uitvoering van het terugkeerproces vereenvoudigt en versnelt en daarmee het aandeel

vertrekplichtige vreemdelingen dat daadwerkelijk het grondgebied van de lidstaten verlaat vergroot. Daarbij zal het kabinet langs de lijnen van het BNC-fiche ingaan op de onderdelen van het voorstel die dat versterken en waar nog risico's worden gezien.[14] Andere lidstaten zullen naar verwachting de bespreking van de onderhandelingen over het voorstel verwelkomen en daarbij hun prioriteiten naar voren brengen. Een aantal lidstaten zal erop wijzen dat snelle voortgang van de onderhandelingen niet ten koste mag gaan van de kwaliteit van de wetgeving.

2. Algemene toestand van het Schengengebied

a. Schengen barometer

b. Toekomst van Frontex

Gedachtewisseling

In de Schengenraad zullen de lidstaten op basis van de nieuwste Schengenbarometer en een discussienotitie van het Voorzitterschap van gedachten wisselen over de algemene staat van het Schengengebied. Deze bespreking is onderdeel van de jaarlijkse Schengencyclus. De Schengenbarometer, opgesteld door de Commissie brengt op alle onderdelen van het Schengenacquis de meest in het oog springende ontwikkelingen, trends en risico's in kaart. De Commissie geeft onder andere aan dat er sprake is van een afname van het aantal irreguliere (buiten)grensoverschrijdingen met een daling van 18% t.a.v. 2024. Ook is er sprake van een daling van het aantal secundaire migratiebewegingen. Aan de buitengrenzen is er een positieve trend met betrekking tot het versterken van het buitengrensbeheer en het aanpakken van tekortkomingen en kwetsbaarheden in het grensbeheer. Tegelijkertijd zijn hiermee volgens de Commissie nog niet alle kwetsbaarheden aangepakt en zijn er extra investeringen nodig om deze tekortkomingen aan te pakken. Verder legt de Commissie in de barometer nadruk op het belang van crisis- en noodplannen, zowel op het gebied van aanpak hybride dreigingen als ten aanzien van buitengrensbeheer en bevorderen van terugkeer. Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de nieuwste Schengenbarometer. Het maakt goed inzichtelijk wat de laatste trends, ontwikkelingen en risico's zijn.

Daarnaast zal de Schengenraad van gedachten wisselen over de toekomst van Europese Grens- en Kustwachtagentschap, Frontex met het oog op de door de Commissie aangekondigde herziening van de Europese Grens- en Kustwachtverordening. Op het moment van schrijven zijn hiervoor nog geen stukken beschikbaar. Naar verwachting zal er een reflectie worden gevraagd op de doorontwikkeling van Frontex, zowel met betrekking tot de uitbreiding van het permanent korps, de taken van het agentschap, waaronder buitengrensbeheer en terugkeer en de mogelijkheid tot uitbreiding van het mandaat van het agentschap, bijvoorbeeld op het gebied van visumbeleid, inzet van Frontex binnen het Schengengebied en de inzet van Frontex in derde landen. Het kabinet is van mening dat de uitbreiding van Frontex doelmatig moet zijn en het daarom van belang is dat er gekeken wordt waar een aanpassing van de Verordening, het mandaat van Frontex en de uitbreiding van het permanent korps een duidelijke meerwaarde bieden. Het kabinet verwelkomt dat de Commissie een uitgebreide impact assessment uitvoert. Het kabinet ziet buitengrensbeheer en terugkeer als de kerntaken van het agentschap en verwelkomt de versterking van deze pijlers, met name ook waar het aankomt op de inzet van Frontex in derde landen. Hier pleit het kabinet specifiek voor een

[14] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 22 112, nr. 4031.

uitbreiding van het mandaat van Frontex met meer flexibiliteit voor de inzet in derde landen, waardoor bijvoorbeeld ook ondersteuning bij terugkeer van derde land naar derde land mogelijk wordt gemaakt. Daarnaast is het voor Nederland van belang dat informatie-uitwisseling tussen de Europese agentschappen en lidstaten verbeterd wordt, zodat secundaire migratiebewegingen en georganiseerde criminaliteit beter in kaart kunnen worden gebracht. Andere lidstaten zullen de Barometer eveneens verwelkomen. Verwachting is dat de bespreking in de Schengenraad zich met name zal richten op de toekomst van Frontex. Naar verwachting zal er onder lidstaten brede steun zijn voor een doelmatige aanpak van de herziening van de Verordening en de inzet van Frontex in derde landen.

3. Implementatie van interoperabiliteit

Stand van zaken

In maart 2025 heeft de JBZ-Raad een herziene tijdlijn voor de tenuitvoerlegging van grootschalige IT-systemen en hun interoperabiliteit aangenomen.[15] Naar verwachting zal de Commissie een update geven over de implementatie van deze systemen. Het Entry/Exit System (EES) zal 12 oktober 2025 gefaseerd van start gaan. Voorafgaand aan de vorige formele JBZ-Raad van 12–13 juni jl. heeft Nederland de verklaring van gereedheid bij de Commissie ingediend.

In aanvulling op de verklaring van gereedheid, heeft Nederland ook het nationale uitrolplan ingediend bij de Commissie. In dit uitrolplan, een verplichting uit de Verordening waaraan alle lidstaten moeten voldoen, geven de lidstaten aan hoe zij het EES op de verschillende grensdoorlaatposten zullen implementeren. Nederland start vanaf 12 oktober op twee grensdoorlaatposten (Eemshaven en IJmuiden/Amsterdam-Haven) en zal vervolgens opschalen en op zoveel mogelijk doorlaatposten starten om de mijlpalen uit de Verordening te halen.

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

De verwachting is dat de Commissie en EU-LISA tijdens de JBZ-Raad aandacht zullen besteden aan de start van het EES in het weekend voorafgaand aan de Raad. Nederland zal dit aanhoren.

4. Europese Verordening ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen

Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Het Deense voorzitterschap is voornemens een gedeeltelijke algemene oriëntatie ten aanzien van de Europese Verordening ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen (CSAM-Verordening) te agenderen. Het gaat om een gedeeltelijke algemene oriëntatie, zonder de bepalingen over het op te richten EU-centrum voor tegengaan kindermisbruik. Het Deense compromisvoorstel dat naar verwachting voorligt, bevat de mogelijkheid om onder voorwaarden de detectie van bekend en nieuw kinderpornografisch materiaal te verplichten. De positie en

[15] Zie Verslag van de JBZ-Raad van 5 en 7 maart 2025, Kamerstukken II 2024–25, 32 317, nr. 935.

onderhandelingskaders van Nederland ten aanzien van dit voorstel zijn vastgelegd in de brief aan uw Kamer van 29 november 2024.[16]

Het Deense compromisvoorstel, met bovengenoemde elementen, past niet binnen deze onderhandelingskaders. Op basis van het huidige compromisvoorstel zal Nederland zich daarom desgevraagd aansluiten bij de lidstaten die de algemene oriëntatie niet kunnen steunen.[17]

5. Verordening betreffende de versterking van de politiële samenwerking bij de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel

Politiek akkoord

Dit voorstel betreft de versterking van de politiële samenwerking met het oog op het voorkomen, opsporen en onderzoeken van migrantensmokkel en mensenhandel, en betreffende de versterking van de ondersteuning door Europol voor de voorkoming en bestrijding van die strafbare feiten. Het voorstel bevat bepalingen om de beheersstructuur inzake smokkel en de rol van EU-agentschappen, met name Europol, te versterken en de samenwerking tussen agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en de lidstaten, en met partnerlanden te intensiveren.

Uw Kamer is hierover met het BNC-fiche geïnformeerd.[18] Op 19 juni 2024 is een algemene oriëntatie bereikt tijdens het Comité van Permanente vertegenwoordigers (COREPER). Momenteel worden de onderhandelingen in de triloog-fase gevoerd. Het Deense voorzitterschap is voornemens dit af te ronden om tot een politiek akkoord tijdens de JBZ-Raad te komen.

Het kabinet steunt de afronding van de onderhandeling in triloog. Het kabinet heeft geen bezwaar tegen de technische aanpassingen die in het voorstelzijn gedaan. Op maandag 22 september vindt de volgende technische triloog plaats, gevolgd door de (mogelijk laatste) politieke triloog op 25 september. Tijdens de JBZ-Raad van 14 oktober is geen inhoudelijke discussie voorzien, maar hoopt het Voorzitterschap een politiek akkoord te kunnen vaststellen, dat Nederland naar verwachting zal kunnen steunen.

6. Uniemechanisme voor Civiele Bescherming en Gezondheidsnoodhulp

Beleidsdebat

Het Uniemechanisme voor Civiele Bescherming (UCPM) is een Europees samenwerkingskader op basis van solidariteit waarbij EU-lidstaten en enkele partnerlanden elkaar helpen bij rampen en crises, waaronder bosbranden, overstromingen en aardbevingen. Indien een getroffen land niet genoeg middelen heeft om de crisissituatie te bestrijden, kan het land via het UCPM om hulp vragen. Op basis van de hulpvraag coördineert de EU vervolgens de inzet van personeel, materieel of voorraden vanuit de capaciteit van andere landen.

---

[16] Kamerstukken II, 2024–25, 32 317, nr. 906

[17] U Kamer is apart geïnformeerd over de ontwikkelingen rondom de CSAM-Verordening.

[18] BNC-fiche Verordening politiesamenwerking inzake mensensmokkel en mensenhandel, 22 112-3885, 9 februari 2024.

Op 17 juli jl. heeft de Commissie een voorstel voor een Verordening over het UCPM gepubliceerd. Uw Kamer is hierover middels een BNC-fiche geïnformeerd.[19] Met het voorstel beoogt de Commissie het UCPM te versterken om beter voorbereid te zijn op rampen, zodat sneller en efficiënter hulp geboden kan worden bij grote of meerdere crises tegelijk. Het voorstel verbreedt daarbij het kader van het UCPM door grensoverschrijdende gezondheidsbedreigingen, zoals pandemieën, daarin te integreren. Daarnaast is het doel een basis te creëren om civiel-militaire samenwerking mogelijk te maken.

Het Voorzitterschap heeft nog geen achtergronddocument gedeeld, waardoor de insteek van het beleidsdebat nog niet bekend is. De ambitie tot versterking van het UCPM sluit aan bij de inzet van het kabinet op nationaal, Europees en internationaal niveau. Het voorstel sluit aan bij de kabinetsdoelstelling om de nationale en Europese weerbaarheid te versterken. Het kabinet staat positief tegenover de voorgestelde versterking van de gezondheidscrisisparaatheid binnen het Uniemechanisme, met name op operationeel niveau. Nederland draagt zelf ook actief bij aan het UCPM, zodat als Nederland zelf ooit een beroep moet doen op het Uniemechanisme, Nederland kan rekenen op voldoende steun van andere landen.

7. Externe dimensie van migratie

Gedachtewisseling

Het Deense voorzitterschap heeft aangegeven belang te hechten aan een ambitieuze inzet op de externe dimensie van migratie, onder andere waar het gaat om het verder brengen van innovatieve oplossingen en het adresseren van grote uitdagingen, waaronder de instabiliteit in delen van de wereld, die op haar beurt invloed kan hebben op migratiebewegingen richting de Europese Unie. Naar verwachting zal het Voorzitterschap lidstaten vragen te reflecteren op de prioriteiten van de lidstaten op de externe dimensie van migratie en op de inzet op migratie met betrekking tot Syrië.

Het kabinet roept de Commissie op de ambitieuze inzet ten aanzien van opvang in de regio en gelijkwaardige en duurzame partnerschappen met migratie-relevante derde landen voort te zetten, om irreguliere migratie tegen te gaan, terugkeer te bevorderen en bescherming en opvang van migranten te versterken. Eveneens moedigt het kabinet het verder uitwerken van innovatieve oplossingen aan en neemt hierin tevens een voortrekkersrol in. Wat betreft Syrië benadrukt het kabinet dat grip op migratie inclusief de terugkeer van Syriërs en het tegengegaan van irreguliere migratie van groot belang is voor Nederland. De Commissie heeft volgens het kabinet een rol in de coördinatie om te zorgen dat de inzet van lidstaten effectief is om terugkeer naar Syrië te bevorderen en het opbouwen van de migratieketen inclusief grensmanagement te ondersteunen. Ook de inzet op de samenwerking met landen in de regio om Syriërs op te blijven vangen is hier een onderdeel van. Het kabinet roept de Commissie daarom op om gezamenlijk met de Syrische autoriteiten en landen in de regio te komen tot een strategie op migratie. Andere lidstaten zullen naar verwachting een breed scala van onderwerpen inbrengen en ook oproepen tot betere coördinatie.

[19] BNC-fiche Verordening betreffende het Uniemechanisme en de financiering van de paraatheid en respons bij noodsituaties op gezondheidsgebied, 22 112-4156, 12 september 2025.

8. Toegang tot gegevens voor effectieve wetshandhaving

Stand van zaken

Op 24 juni jl. heeft de Commissie de mededeling *«Roadmap for lawful and effective access to data for law enforcement»* gepubliceerd. Uw Kamer is hierover middels een BNC-fiche geïnformeerd.[20] Deze routekaart volgt op de oproep van de JBZ-Raad in december 2024 om in het tweede kwartaal van 2025 met een routekaart te komen in navolging van de aanbevelingen van de *High Level Group on Access to Data* (HLG).[21] In november 2024 heeft de HLG een eindrapport gepresenteerd waarin aanbevelingen zijn opgenomen met betrekking tot knelpunten in de toegang tot data voor opsporing. Daarin staan mogelijke oplossingen op drie deelonderwerpen: digitale opsporing, data retentie en toegang tot data.

De routekaart schetst de belangrijkste uitdagingen en vervolgstappen om toegang tot data te verbeteren, met oog voor fundamentele rechten en technologische ontwikkelingen. Het kabinet verwelkomt de routekaart en ondersteunt het doel en de algemene strekking van de stappen die de Commissie zal ondernemen. Hierbij is het van belang gedegen, prudente en concrete stappen te nemen. Het kabinet zal daarbij in Europa blijven uitdragen dat end-to-end encryptie niet onmogelijk mag worden gemaakt[22] en het kabinetsstandpunt in acht nemen.[23]

De precieze focus die het Voorzitterschap voor ogen heeft is op moment van schrijven nog niet bekend. Naar verwachting zal er door de Commissie een toelichting worden gegeven op de huidige stand van zaken betreffende de routekaart. In de routekaart kondigt de Commissie aan te werken aan een technologische routekaart, het creëren van een gelijk speelveld tussen telecom- en communicatiediensten, en een meer gecoördineerde EU-aanpak voor digitale forensische toepassingen.

Nederland zal de informatievoorziening tijdens de JBZ-Raad aanhoren.

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

Gedachtewisseling

Op dit moment zijn er nog geen achtergrondstukken beschikbaar. De verwachting is dat de Raad van gedachten zal wisselen over de gevolgen van de geopolitieke ontwikkelen voor de interne veiligheid van de EU, waaronder de Russische agressie tegen Oekraïne en de schending van het luchtruim van EU lidstaten. Deze ontwikkeling is onderdeel van de toename van destabiliserende acties gericht op Europese lidstaten en laat zien dat de oorlog in Oekraïne op middellange en lange termijn risico's met zich meebrengt voor de veiligheid van de EU.

Mogelijk wordt er nog stilgestaan bij de parlementaire verkiezingen in Moldavië die op 28 september a.s. worden gehouden en waarbij het de verwachting is van de Commissie dat er sprake zal zijn van sterke Russische inmenging en beïnvloeding.

---

[20] Kamerstukken *II* 2024–2025, 22 112, nr. 4116.
[21] Raadsconclusies d.d. 12 december 2024 (no. 16448/24) *Council conclusions on access to data for effective law enforcement*.
[22] Kamerstukken *II* 2021–2022, 26 643, nr. 885; Kamerstukken *II* 2022–2023, 26 643, nr. 908.
[23] Kamerstukken *II* 2015–2016, 26 643, nr. 383.

Het kabinet blijft inzetten op de versterking van de civiele weerbaarheid en doet dit zowel op nationaal niveau als in Europees en NAVO verband. Daarnaast acht het kabinet het van groot belang de gestructureerde EU-veiligheidsdialoog met Oekraïne voort te zetten en deelt het de focus op de vier prioritaire onderwerpen van die dialoog: de verspreiding van illegale wapens, grensveiligheid, extremisme en terrorisme, en de gerechtigheid en verantwoording voor internationale misdrijven.

10. Overige onderwerpen

a. Jaarlijks voortgangsverslag over handhaving en uitvoering

Informatie van de Commissie

De Commissie zal het jaarlijkse voortgangsrapport over handhaving en uitvoering van EU-wetgeving en beleid presenteren aan de JBZ-Raad, zoals aangekondigd in het Commissie-werkprogramma 2025. Naar verwachting zal de Commissie een update geven van de stand van zaken rond de implementatie van het Asiel- en Migratiepact met een eerste doorkijk naar het Europees jaarverslag dat op 15 oktober aanstaande gepubliceerd zal worden. Het jaarverslag is een juridische verplichting die volgt uit de Asiel- en Migratiemanagementverordening (art. 9, AMMR), waarin de Commissie jaarlijks de situatie op het gebied van asiel, opvang en migratie in de voorgaande twaalf maanden en eventuele ontwikkelingen beoordeelt. De informatie uit het jaarverslag wordt bovendien meegewogen in de vaststelling van lidstaten die onder migratiedruk staan, hetgeen een belangrijke factor is voor de verdeling onder het solidariteitsmechanisme.

Voor het kabinet blijft het van belang dat de voortgang van de implementatie van het Pact regelmatig en ook op politiek niveau wordt besproken, zodat vertragingen en knelpunten in de implementatie tijdig geadresseerd kunnen worden. Daarnaast blijft het kabinet zich er in samenwerking met gelijkgezinde lidstaten voor inzetten dat ook het huidige acquis uitgevoerd wordt, in het bijzonder de verplichtingen in het kader van Dublin.

b. Jaarlijkse solidariteitspool

Informatie van het Voorzitterschap en de Commissie

De verwachting is dat het Voorzitterschap en de Commissie meer informatie zullen delen over het proces rondom de totstandkoming van de solidariteitspool en de daarbij behorende solidariteitsbijdrage van de lidstaten. De kabinetsinzet is erop gericht dat de solidariteitspool berust op een objectieve analyse, waarbij de hoogte van de pool realistisch is en niet extra druk legt op lidstaten. Daarnaast is de werking van Dublin voor het kabinet een belangrijke voorwaarde voor het ontvangen van solidariteit om de delicate balans tussen verantwoordelijkheid en solidariteit in het Pact te waarborgen. Het kabinet is met gelijkgezinde lidstaten en de Commissie in gesprek om tot een duidelijk plan van aanpak te komen voor het hervatten van Dublinoverdrachten naar verscheidene lidstaten. Het kabinet zal conform het regeerprogramma financieel bijdragen aan het solidariteitsmechanisme.