

Vergaderjaar 2011–2012

32 317

JBZ-Raad

BP

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 april 2012

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de geannoteerde agenda van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 26-27 april 2012 in Luxemburg aan.

Voortgangsoverzicht van EU-dossiers

Tevens bied ik u hierbij, mede namens de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, het eerste voortgangsoverzicht aan van EU-dossiers op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken¹. Hiermee voldoen wij aan het verzoek van de commissie voor Veiligheid en Justitie van 8 december 2011, kenmerk 2011Z24813/2011D61027. Wij zullen uw Kamer dit voortgangsoverzicht ieder kwartaal als bijlage bij de geannoteerde agenda doen toekomen.

Het overzicht zal de voortgang van lopende dossiers bevatten, alsmede bij de Europese Commissie in voorbereiding zijnde dossiers die zijn opgenomen in het werkprogramma van de Commissie voor 2012. De hierbij vermelde prioriteiten zijn ontleend aan de kabinetsreactie op dat werkprogramma (Kamerstukken II, 2011/12, 22 112, nr. 1289) en de Europese prioriteiten van de Eerste en Tweede Kamer. Wanneer een wetgevingsvoorstel is aangenomen, zal het nog éénmaal worden opgenomen. Over de implementatie van Europese wetgeving wordt uw Kamer zoals gebruikelijk geïnformeerd in het kwartaaloverzicht over de omzetting van Europese richtlijnen en kaderbesluiten.

In het bijgevoegde overzicht is ook de voortgang opgenomen van een aantal dossiers op privaatrechtelijk gebied waarvoor de Minister en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (mede) verantwoordelijkheid dragen maar die niet in de eerste plaats in de JBZ-Raad worden behandeld.

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 150465.

Richtlijn over het gebruik van passagiersgegevens

Tijdens het algemeen overleg met de commissie voor Veiligheid en Justitie op 7 maart 2012 zegde ik uw Kamer toe in de geannoteerde agenda met een uitgebreide schriftelijke reactie te komen op de ontwerp-richtlijn over het gebruik van passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit. In de bijgevoegde geannoteerde agenda treft u deze reactie aan, mede namens de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. Voor meer gedetailleerde informatie verwijs ik u graag naar mijn brief aan uw Kamer van 29 februari 2012 (Kamerstukken II, 2011/12, 32 317, nr. 107).

De laatste mij ter beschikking staande versie van het voorstel voor deze richtlijn zal u, in verband met de vertrouwelijkheid van het document, separaat worden toegezonden.

Toezegging inzake de Dublin-verordening

De toezegging van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel inzake de Dublin-verordening, gedaan tijdens het algemeen overleg met uw Kamer op 6 maart 2012, is gestand gedaan, blijkens de passages in aangehechte geannoteerde agenda betreffende het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

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

Geannoteerde agenda van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 26-27 april 2012 te Luxemburg

I. Immigratie en Asiel

Gemengd Comité

1. Routekaart voor een coherent EU-antwoord op de aanhoudende migratiedruk

- Oriënterend debat/goedkeuring van de routekaart

Het Gemengd Comité en de Raad zullen de concept-routekaart ter bestrijding van de verhoogde migratiedruk bespreken. Tijdens de JBZ-Raad van 8 maart 2012 is op basis van presentaties van Frontex en de Commissie gesproken over de actuele uitdagingen bij de bestrijding van illegale immigratie. Het Voorzitterschap kondigde op basis van de input van de lidstaten aan om een routekaart op te stellen.

Op 7 maart jl. is op initiatief van Oostenrijk, Duitsland en Nederland een bijeenkomst georganiseerd met enkele andere lidstaten met een hoge asielinstream (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Zweden en België) om te spreken over deze problematiek. Tijdens deze bijeenkomst is een gezamenlijke bijdrage vastgesteld met daarin aandachtspunten die de aanwezige lidstaten gemeenschappelijk hebben signaleerd en die aan de orde zouden moeten komen in de routekaart. Naar het zich laat aanzien zijn veel van deze aandachtspunten verwerkt in de concept-routekaart.

De routekaart wordt een levend document dat al naar gelang de actuele ontwikkelingen in de EU kan worden aangepast. De voorgestelde prioriteiten worden door Nederland ondersteund. Nederland vindt het positief dat in de concept-routekaart de bestrijding van illegale immigratie via de Grieks-Turkse grens, het misbruik van de reguliere procedure, de samenwerking met derde landen en terugkeer als prioriteiten zijn benoemd.

Nederland zal tijdens de Raad nogmaals onderstrepen dat op dit moment de situatie aan de grens tussen Turkije en Griekenland het grootste punt van zorg is. In dit verband acht Nederland het van belang dat de gezamenlijke Frontex-operatie Poseidon Land aan de Turks-Griekse grens goed geëquipeerd is. Frontex heeft begin 2012 aangegeven dat het nog materieel en personeel nodig heeft om deze operatie op volle sterkte te krijgen vóór juni, wanneer het seizoen het meest gunstig is voor illegale migranten om de reis te wagen. Mede in het kader van de motie Ormel (Kamerstuk 33 001, nr. 9) ondersteunt Nederland de oproep van Frontex. Nederland levert een substantiële bijdrage aan deze operatie en heeft andere lidstaten opgeroepen dit ook te doen. Tijdens deze Raad zal Nederland deze oproep indien nodig herhalen. In de concept-routekaart is verder aandacht voor het vergroten van de opvangcapaciteit van asielzoekers in Griekenland.

Nederland zal tijdens de Raad ervoor pleiten in de routekaart de nodige aandacht te schenken aan de implementatie van de samenwerkingsovereenkomst tussen Frontex en Turkije. In maart hebben Frontex en Turkije hierover een akkoord bereikt. Nederland is verheugd dat vooruitgang is geboekt op het gebied van samenwerking bij grensbewaking tussen de EU en Turkije.

Ook het thema «terugkeer» krijgt over de hele linie de noodzakelijke aandacht in de concept-routekaart. Er zijn verschillende stappen opgenomen die moeten leiden tot de verdere implementatie van de Raadsconclusies van juni 2011 over terug- en overname. Onder andere zal de Raad herkomst- en transitlanden identificeren die prioriteit zouden moeten krijgen bij het aangaan van nieuwe onderhandelingen over terug- en overnameovereenkomsten.

Nederland zal ten slotte benadrukken dat er niet alleen aandacht moet zijn voor het bestrijden van illegale immigratie aan de zuidelijke en zuidoostelijke buitengrenzen. De illegale immigranten aldaar wil namelijk vaak doorreizen naar andere EU-landen, waaronder Nederland.

Raad – wetgevende besprekingen

2. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel

- Stand van zaken/bepaalde kwesties

Het Deense Voorzitterschap zal tijdens de JBZ-Raad de stand van zaken toelichten rond het gemeenschappelijke Europese asielstelsel (GEAS). De belangrijkste ontwikkelingen op het terrein van het GEAS betreffen de Dublin-verordening en de Opvangrichtlijn.

In het Coreper van 4 april 2012 hebben de lidstaten ingestemd met de Raadspositie inzake de Dublin-verordening in eerste lezing. Hiermee is aan het Voorzitterschap het mandaat verleend om de trilogie met het Europese Parlement te starten. In de Raadspositie is, ter vervanging van het door de Europese Commissie voorgestelde «tijdelijke opschortingsmechanisme», een mechanisme opgenomen dat in een vroegtijdig stadium kan signaleren dat een lidstaat onder verhoogde druk komt te staan (het zogenoemde «mechanisme van vroegtijdige waarschuwing»). Het kabinet, dat zeer terughoudend stond ten opzichte van het «tijdelijke opschortingsmechanisme», vindt dit een bijzonder gunstige ontwikkeling.

Het kabinet staat positief ten opzichte van het «mechanisme van vroegtijdige waarschuwing» omdat het de lidstaten aanzet tot het treffen van preventieve (beheers)maatregelen. Hierdoor wordt voorkomen dat in een lidstaat het asielstelsel vastloopt en een asielcrisis ontstaat. In de trilogie zal duidelijk worden of dit alternatief ook voor het Europees Parlement aanvaardbaar is.

Voorts zullen de gesprekken met het Europees Parlement zich naar verwachting concentreren op de maximale termijnen voor het verzoeken om terugname van een asielzoeker, de termijnen voor het indienen van rechtsmiddelen, de bewaringsgronden en het samenbrengen van familieleden. Voor Nederland staat een goede uitvoerbaarheid van de verordening voorop, de inzet concentreert zich dan ook hierop.

In antwoord op een vraag van het Tweede Kamerlid Schouw (D66) in het algemeen overleg van 6 maart 2012 over de naleving van fundamentele rechten wijst het kabinet erop, dat in de Raadspositie in de preambule van de verordening specifiek is opgenomen dat «wat betreft de behandeling van personen die onder deze verordening vallen alle lidstaten gebonden zijn aan hun verplichting op grond van instrumenten van internationaal recht waarbij zij partij zijn, inclusief de relevante arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens». In de gesprekken tussen de lidstaten en de Commissie over de Raadspositie heeft Nederland aangegeven deze overweging en in het bijzonder de laatste zinsnede over de jurisprudentie van het EHRM expliciet te ondersteunen.

Voor wat betreft de Opvangrichtlijn hebben de lidstaten aan het Voorzitterschap in het Coreper van 21 maart mandaat gegeven voor het starten van een informele trilog met het Europees Parlement om te komen tot een snel akkoord in tweede lezing. Naar verwachting zullen de gesprekken met het Europees Parlement zich vooral richten op de artikelen over detentie, de voorwaarden voor het verrichten van arbeid door asielzoekers, de hoogte van de materiële verstrekkingen en de wijze waarop wordt vastgesteld of een asielzoeker behoefte heeft aan extra voorzieningen in de opvang. Voor Nederland is het belangrijk dat de 72-uurs toets niet terugkomt in de richtlijn en dat de artikelen omtrent uitgeprocedeerde asielzoekers in detentie, illegalen die worden aangehouden en asielaanvragen ongewijzigd blijven.

Het Voorzitterschap is voornemens de voortgang in de onderhandelingen over de Procedurerichtlijn te bevorderen. Met name op het vlak van de toegang tot de asielprocedure, de vervolgprocedures en het beroep op de rechter zijn er nog verschillen van opvattingen waarin het Voorzitterschap vooruitgang wil boeken.

Raad – niet-wetgevende besprekingen

3. Routekaart voor een coherent EU-antwoord op de aanhoudende migratiedruk

- Goedkeuring van de routekaart

Zie punt 1.

4. Concept-Raadsconclusies over de totaalaanpak inzake migratie en mobiliteit

- Oriënterend debat over de Raadsconclusies die ter goedkeuring geagendeerd worden op de Raad Algemene Zaken

De Raad zal een oriënterend debat voeren over de concept-Raadsconclusies betreffende de totaalaanpak inzake migratie en mobiliteit (GAMM), met als doel om te bezien hoe deze Raadsconclusies in een later stadium kunnen worden geïmplementeerd. Het Deense Voorzitterschap is voornemens de Raadsconclusies vast te stellen tijdens de Raad Algemene Zaken van 29 mei 2012.

De Commissie stelt voor de totaalbenadering van migratie (GAM) uit te breiden tot een totaalaanpak van migratie en mobiliteit (GAMM). De Commissie wil deze aanpak strategischer en efficiënter inzetten en meer verbinden met andere beleidsvelden, zoals het beleid voor visa voor kort verblijf, het buitenlands beleid (inclusief ontwikkelingssamenwerking), en de interne beleidsprioriteiten van de EU. Er komt een nieuwe volwaardige pijler voor asiel en internationale bescherming, naast de bestaande pijlers bestrijding van illegale immigratie, faciliteren van legale migratie, mobiliteit en migratie en ontwikkeling.

Het kabinet heeft in het BNC-fiche van 23 december 2011 (Kamerstukken II, 2011/12, 22 112, nr. 1297) zijn standpunt ten aanzien van deze mededeling aan de Tweede Kamer kenbaar gemaakt. Nederland staat overwegend positief tegenover de door Commissie voorgestelde aanpassingen. De voorstellen sluiten op hoofdlijnen aan bij de meer geïntegreerde benadering van de externe dimensie van migratie waar Nederland voorstander van is.

Mobiliteitspartnerschappen worden het belangrijkste instrument voor de implementatie van de GAMM. Vanwege de verbinding van mobiliteitspartnerschappen met het beleid voor visa voor kort verblijf zullen in eerste instantie vooral landen uit het nabuurschapsbeleid van de EU in aanmerking komen voor een mobiliteitspartnerschap. Nederland kan zich in deze voorstellen vinden.

Voor landen die niet in aanmerking komen voor visumfacilitatie zal een alternatief ontwikkeld moeten worden. De Commissie stelt daartoe een nieuwe, lichtere samenwerkingsvorm voor: de gemeenschappelijke agenda inzake migratie en mobiliteit (de CAMM). Nederland heeft aarzelingen bij deze gemeenschappelijke agenda omdat hierin de koppeling met effectieve samenwerking op het vlak van terugkeer ontbreekt. Een mobiliteitspartnerschap of een CAMM vormt het kader voor gezamenlijke projecten van de EU-lidstaten en het derde land die zich richten op de pijlers van de GAMM. Deelname aan mobiliteitspartnerschappen of een CAMM geschiedt op basis van vrijwilligheid.

5. Terug- en overnameovereenkomsten

– Stand van zaken/Raadconclusies

De Commissie zal de Raad informeren over de voortgang in de onderhandelingen met derde landen over EU-terug- en -overnameovereenkomsten. In het bijzonder zal de Raad aandacht besteden aan de uitonderhandelde overeenkomst met Turkije. Deze overeenkomst is in februari 2011 door de Raad goedgekeurd maar door Turkije nog niet ondertekend.

Het Voorzitterschap zal concept-Raadconclusies presenteren over de samenwerking met Turkije. Daarbij worden de mogelijkheden bezien voor het bereiken van voortgang in de ondertekening en de implementatie van deze overeenkomst.

Het kabinet hecht veel waarde aan een spoedige ondertekening en implementatie omdat hierdoor de feitelijke uitzetting van illegaal verblijvende vreemdelingen uit Nederland en andere EU-lidstaten naar Turkije vergemakkelijkt zal worden. Dit is mede van belang voor Griekenland, waar jaarlijks een groot aantal illegale vreemdelingen de EU binnenkomt via de Turks-Griekse grens. Zoals verwoord in de brief over het EU-visumbeleid voor de naaste burens van de Unie¹ verwacht het kabinet van Turkije dat het alles in het werk zal stellen om de terug- en overnameovereenkomst te ondertekenen, te ratificeren en vervolgens te implementeren.

6. Diversen

Onder dit agendapunt zijn nog geen onderwerpen aangemeld.

¹ Kamerstukken 21 501-02, nr. 1096.

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad – wetgevende besprekingen

1. Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over het gebruik van passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit

- Algemene oriëntatie

Het Deense Voorzitterschap heeft het voornemen om tijdens deze bijeenkomst van de Raad een algemene oriëntatie te bereiken over de ontwerprichtlijn over het gebruik van passagiersgegevens voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en zware criminaliteit (ontwerprichtlijn EU PNR), op basis waarvan het kan gaan onderhandelen met het Europees Parlement en de Commissie. Dit betekent dat er in de Raad politieke overeenstemming moet worden bereikt over de tekst. Dit voornemen is ambitieus, aangezien de lidstaten op een aantal punten nog fors van mening verschillen zoals de bewaartermijn en de nationale ruimte om PNR-gegevens van risicovluchten van intra-EU verkeer op te vragen. Het voorzitterschap heeft niet als inzet om op elk van deze punten afzonderlijk een compromis te bereiken, maar heeft zich als doel gesteld om overeenstemming over het gehele pakket te bereiken. De besluitvorming ten aanzien van de richtlijn in de Raad geschiedt bij gekwalificeerde meerderheid. Dit betekent dat Nederland specifieke onderdelen van de tekst alleen kan beïnvloeden als daarvoor voldoende steun is van andere lidstaten. Als de richtlijn als totaalpakket wordt voorgelegd, waarop lidstaten alleen «ja» of «nee» kunnen zeggen, zal Nederland een afweging moeten maken.

Nederland kan zich op de meeste punten goed vinden in het bereikte onderhandelingsresultaat. Wel is er een aantal belangrijke aspecten waarover ik graag met u van gedachten wissel op 25 april aanstaande.

1. Gebruik PNR gegevens voor bestrijding van illegale migratie en voor grenscontroles
2. Relatie met de API-richtlijn¹;
3. Bewaartermijn;
4. Evaluatie van de richtlijn
5. Intra-EU verkeer: verzamelen gegevens van risicovluchten of alle vluchten?

Ad 1. Gebruik PNR gegevens voor bestrijding van illegale migratie en voor grenscontroles (ruimte voor nationale wetgeving)

Nederland wil de mogelijkheid open houden om PNR-gegevens conform nationale wetgeving ook voor bestrijding van illegale migratie en ten behoeve van grenscontroles te gebruiken. Op basis van de onderhandelingen in de afgelopen periode is het Kabinet tot de conclusie gekomen dat deze richtlijn de ruimte daartoe biedt, gezien m.n. de rechtsgrondslag van het voorstel (politiële en justitiële samenwerking). Dit betekent ook dat de richtlijn in het algemeen niet ziet op het tegengaan van illegale immigratie en de verbetering van de grenscontroles van personen, en dus nationale wetgeving op deze terreinen niet belemmert. Het voornemen van het kabinet om meer gebruik te maken van passagiersgegevens in het grensproces (zie de brief van de Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel van 9 maart 2012 (Kamerstukken II, 2011/12, 32 317, nr. 111) wordt derhalve niet beperkt door deze richtlijn. Op basis van deze conclusie ben

¹ Richtlijn 2004/82/EG van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven.

ik van mening dat afdoende tegemoet wordt gekomen aan de Nederlandse wensen op dit punt. Ik zal dat overeenkomstig uitdragen in de Raad.

Voorts worden de mogelijkheden om in concrete gevallen data op te vragen, ten behoeve van de strafvordering, niet door de richtlijn gewijzigd.

Ad 2. Relatie met de API-richtlijn

Nederland heeft vanaf het begin het belang uitgesproken dat lidstaten maar één loket (single window) en ICT-voorziening hoeven te ontwikkelen voor het verzamelen van PNR/API-gegevens, uiteraard met inachtneming van de juridische regimes die voor elk doel kunnen verschillen. Dit ook ten einde de kosten van ontwikkeling en beheer (inclusief beveiliging) zo laag mogelijk te houden (zie ook onder het kopje kosten). De huidige tekst van de richtlijn lijkt deze ruimte te bieden, zodat luchtvaartmaatschappijen passagiersgegevens aan één loket kunnen aanleveren en voor internationale vluchten niet met dubbele administratieve lasten voor PNR en API worden geconfronteerd. Onder voorbehoud van deze interpretatie van de richtlijn kan Nederland op dit punt akkoord gaan met het voorstel en zal dat op deze wijze uitdragen in de Raad.

Ad 3. De bewaartermijn

De totale bewaartermijn is vijf jaar. Gedurende de eerste twee jaar is er een relatief ruime toegang tot de volledige set gegevens, ook voor personen die zich uitsluitend bezig houden met gerichte controles. Daarna mogen de gegevens nog drie jaar worden ingezien, onder striktere voorwaarden. Nederland heeft eerder aangegeven vast te willen houden aan de bewaartermijn van twee jaar, maar de toegang tot de persoonsgegevens al na een aantal dagen te willen beperken voor medewerkers die enkel als taak hebben het vergelijken van PNR-gegevens met «watchlists» en profielen ten behoeve van gerichte controles. Hiervoor bestaat nog onvoldoende steun. Wel heeft een aantal (maar vooralsnog een minderheid van) lidstaten moeite met deze lange bewaartermijn.

Ad 4. De evaluatie van de richtlijn

Nederland heeft ingezet op een evaluatie nadat er gedurende twee jaar ervaring is opgedaan. Dit is vier jaar na de uiterlijke implementatietermijn van de richtlijn geworden, aangezien de Commissie heeft aangegeven voor een gedegen evaluatie meer tijd nodig te hebben. Veel lidstaten zullen een heel nieuw systeem moeten opzetten en het kost tijd om daar ervaringen mee op te doen, opdat het systeem zo optimaal mogelijk kan worden ingezet. Wel zullen na twee jaar al de ervaringen met het verzamelen en gebruiken van PNR-gegevens ten aanzien van intra-EU verkeer worden geëvalueerd. Vrijwel alle landen konden zich vinden in deze evaluatieperiodes. Gelet op de argumenten en het politieke krachtenveld, kan ik mij vinden in de huidige formulering.

Ad 5. Intra-EU verkeer: verzamelen gegevens van risicovluchten of alle vluchten?

In het huidige voorstel hebben lidstaten de mogelijkheid om nationaal ook van intra-EU vluchten PNR-gegevens te verzamelen. Nederland wil zelf eerst ervaring opdoen met internationale vluchten, maar kan aanvaarden als andere landen wel direct PNR-gegevens van intra-EU vluchten gaan verzamelen.

In het voorstel staat verder dat lidstaten er ook voor mogen kiezen om ten aanzien van intra-EU verkeer alleen van risicovluchten de gegevens te verzamelen. Hier is Nederland geen voorstander van: op voorhand is niet vast te stellen wat risicovluchten zijn en het is de vraag of deze routes snel gewijzigd kunnen worden in de systemen van de luchtvaartmaatschappij. Bovendien kan dit concurrentievervalsing opleveren als vluchten van bepaalde bestemmingen wel en van andere bestemmingen niet worden opgevraagd. Op dit moment is er geen meerderheid tegen het opnemen van de mogelijkheid alleen voor risicovluchten informatie op te vragen.

Kosten

Daarnaast heb ik u eerder toegezegd nadere informatie te verschaffen over de kosten voor een EU-PNR systeem.

Indicatief kan gesteld worden dat de kosten van de EU PNR richtlijn voor de luchtvaartmaatschappijen volgens de Commissie neerkomen op een bedrag van maximaal € 0,10 per ticket. Dit is echter slechts een indicatie, omdat deze schatting uit 2009 dateert en de technologische ontwikkelingen erg snel gaan, hetgeen de kosten van dataverkeer omlaag lijkt te brengen. Dit bedrag per ticket komt voor rekening van de luchtvaartmaatschappijen, die het eventueel kunnen doorbelasten aan de reiziger. De ontwikkel- en inrichtingskosten van de passagiersinformatie-eenheid worden door de Commissie voor een land met een grote luchthaven, zoals Schiphol, op € 25 miljoen geschat op basis van het meest recente onderzoek uit 2009. Tijdens de Informele JBZ-Raad op 26-27 januari jl. bleken veel lidstaten, waaronder Nederland, voorstander van een (gedeeltelijke) financiering van deze kosten uit het (op te richten) Interne Veiligheidsfonds. De operationele kosten zullen door de lidstaten zelf moeten worden betaald en deze zullen uiteraard variëren afhankelijk van de uiteindelijke gebruiksmogelijkheden van het systeem en de daarbij samenhangende vereiste personele inzet. De personele inzet wordt door de Commissie voor grote luchthavens vooralsnog geraamd op 70–100 fte voor een 24/7 systeem dat zowel met PNR als met API werkt. Jaarlijkse onderhoudskosten (exclusief personeelskosten) komen volgens de Commissie neer op 10 procent van de oprichtingskosten. Deze bedragen zijn indicatief. Zij zijn immers gebaseerd op de Impact Assessment van de Commissie van 2009 en gelden voor de gehele EU. Zij zijn dus niet toegespitst op de Nederlandse situatie.

Onverminderd de beperkingen in de reikwijdte van de richtlijn is het van belang om de samenhang met het gebruik van passagiersgegevens in het grensbeheer in het oog te houden. In de eerste plaats om administratieve lasten voor luchtvaartmaatschappijen beperkt te houden. Bij samenloop van verplichtingen van luchtvaartmaatschappijen om PNR-data, inclusief informatie uit vertrekcontrolesystemen (DCS) en andere voor grenscontrole verzamelde passagiersgegevens (API) te verstrekken aan de overheid, is het wenselijk daarvoor één loket in te richten («single window»). De luchtvaartmaatschappijen hoeven dan niet dezelfde gegevens op hetzelfde tijdstip meerdere keren aan verschillende overheidsdiensten te verstrekken. Vanuit de single window is dan voor de verschillende overheidsdiensten, met elk hun eigen communautaire en nationaal wettelijke bevoegdheden, het desbetreffende deel van de gegevens beschikbaar.

Ontwikkeling, beheer, beveiliging en onderhoud van ICT-systemen waarbij grootschalige gegevensverwerking plaatsvindt, is zeer kostbaar. Het is onwenselijk om kostenvoordelen van gezamenlijk gebruik van ICT-infrastructuur door de overheid onmogelijk te maken. Daarom gaat het kabinet er vanuit dat de ICT-infrastructuur die in het kader van de

vernieuwing van het grensbeheer voor grenscontroles wordt ontwikkeld, ook voor een deel gebruikt kan worden voor de uitvoering van de EU-PNR richtlijn. Een zeer ruwe (indicatieve) schatting van de besparingen in dat geval is € 10 miljoen. Vanzelfsprekend zal daarbij wel onverkort moeten worden vastgehouden aan de sectorspecifieke verwerkingsregels over toegang, gebruik, bewaren en beveiliging van de passagiersgegevens (PNR en API) binnen het systeem. Ook bij een gedeelde ICT-infrastructuur moet immers technisch en juridisch gecompartmenteerd worden gewerkt volgens de sectorspecifieke regels die gelden ten aanzien van de verwerking van de data (gebruiksdoel, toegang, bewaartermijn enz.). Het kabinet gaat er derhalve van uit dat de verzameling en verwerking van passagiersgegevens op grond van de EU PNR richtlijn, kan plaatsvinden door gebruik te maken van één single window en één infrastructuur, binnen de specifieke regels die deze richtlijn stelt met betrekking tot toegang, verwerking en gegevensbescherming.

2. Precursoren van explosieven

- Oriënterend debat

Het Voorzitterschap zal, herinnerend aan de ambitie in het Stockholmprogramma om hier een aanpak voor te realiseren, de Raad uitnodigen zijn visie te geven op een voorstel voor een compromis tussen de Europese instellingen over het voorstel voor een verordening ter voorkoming van misbruik van precursoren (grondstoffen) voor explosieven. Het oorspronkelijke voorstel (COM (2010) 473) heeft als doel de beschikbaarheid van chemische stoffen waarmee explosieven gemaakt kunnen worden te beperken (precursoren).

Eind 2010 hebben kabinet en Kamer positief gereageerd op het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. De lidstaten formuleerden hun positie in november 2011, waarna onder Pools Voorzitterschap drie triloggen plaatsvonden in november en december 2011. Drie punten stonden hierbij centraal, te weten vergunning versus registratie, gedelegeerde handelingen en bepalingen rond ammoniumnitraat. In de trilog werd geen overeenstemming bereikt. Een duaal systeem bleek te kunnen worden aanvaard door een gekwalificeerde meerderheid in de Raad, en niet het oorspronkelijke voorstel voor een vergunningensysteem. De Commissie en het Europees Parlement echter hebben duidelijk gemaakt een vergunningsysteem te prefereren gezien het hogere niveau van beveiliging dat hiermee bereikt wordt.

Het compromisvoorstel van het Voorzitterschap bevat de volgende hoofdelementen:

- 1) alle lidstaten kunnen beslissen of ze volledig toegang verbieden voor particulieren voor de stoffen in bijlage I van de verordening, in concentraties die hoger zijn dan die in de bijlage, danwel of zij ervoor kiezen vrijstellingen toe te staan voor enige of alle stoffen in overeenstemming met de verordening;
- 2) indien een lidstaat besluit af te wijken van het hiervoor genoemde algemene verbod, zal een particulier die de stoffen uit bijlage I wil aanschaffen worden verplicht om een licentie te bezitten;
- 3) lidstaten kunnen een registratiesysteem opzetten voor aankopen van de twee meestgebruikte stoffen, als zij inschatten dat een vergunningstelsel voor deze stoffen tot grote administratieve lasten leidt (waterstofperoxide en nitromethaan – onder bepaalde concentratiegrenzen); naar verwachting geldt dit voor één lidstaat;
- 4) een lidstaat die, bij de inwerkingtreding van de verordening, reeds een werkend registratiesysteem heeft voor de toegang tot de stoffen

- die zijn opgenomen in bijlage I, mag dit behouden, mits het voldoet aan de eisen van de verordening; dit geldt voor één lidstaat;
- 5) een evaluatie van het hele systeem voor het beperken van de toegang tot precursoren van explosieven dient plaats te vinden vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening, waarbij alle relevante aspecten in acht worden genomen (zoals bijvoorbeeld veiligheid en proportionaliteit).

Indien overeenstemming wordt bereikt in de Raad, hoopt het Voorzitterschap dat dit aanbod kan worden aanvaard door het Europees Parlement en de Commissie. Gezien de posities van Europees Parlement en de de Commissie lijkt dit voorstel de laatste mogelijkheid tot een oplossing te komen tussen de instellingen. Enkele lidstaten stelden zich tot op heden op weinig flexibel op.

Nederland steunt het voorstel van het Voorzitterschap, overwegende dat dit compromisvoorstel dichterbij de oorspronkelijke Nederlandse positie ligt dan de Raad tot op heden innam, andere oplossingen niet haalbaar lijken, een verbetering ten opzichte van de status quo noodzakelijk is en er een reëel risico lijkt te bestaan dat het voorstel anders in het geheel niet wordt aangenomen.

3. Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad over strafrechtelijke sancties op handel met voorkennis en marktmanipulatie

- Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Het Voorzitterschap beoogt tijdens deze bijeenkomst van de Raad een gedeeltelijke algemene oriëntatie te bereiken over de tekst van het voorstel voor een richtlijn over strafrechtelijke sancties voor handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik). Het is van belang erop te wijzen dat de algemene oriëntatie alleen betrekking heeft op de artikelen en bijbehorende overwegingen die niet rechtstreeks verbonden zijn met de ontwerpverordening marktmisbruik (COM (2011) 651), waarover thans onder verantwoordelijkheid van de Ecofin Raad wordt onderhandeld. De desbetreffende artikelen en overwegingen betreffen de min of meer standaardbepalingen die in richtlijnen van materieelstrafrechtelijke aard worden gehanteerd, zoals ten aanzien van sancties, de aansprakelijkheid van rechtspersonen en strafbare deelnemingsvormen. De bespreking van de overige artikelen zal worden vervolgd op het moment dat de onderhandelingen over de ontwerpverordening verder zijn gevorderd.

Het voorstel stelt minimumregels vast voor de strafbaarstelling van de kernverboden van de verordening marktmisbruik, te weten handel met voorwetenschap en marktmanipulatie. Het verplicht de lidstaten op deze gedragingen effectieve, proportionele en afschrikwekkende strafrechtelijke sancties te stellen.

Het voorstel maakt deel uit van het pakket aan maatregelen dat de Commissie heeft gepresenteerd om marktmisbruik tegen te gaan. Daartoe behoort ook de ontwerpverordening. Beide voorstellen zijn met elkaar verweven, waarbij de ontwerprichtlijn kan worden gezien als strafrechtelijk sluitstuk op de bestrijding van marktmisbruik. Tevens vormt dit voorstel onderdeel van de uitwerking van het EU strafrechtbeleid waarover de Commissie eind vorig jaar een mededeling heeft gepubliceerd (COM (2011) 573).

Nederland kan de ambitie van het Deense Voorzitterschap om een gedeeltelijke algemene oriëntatie over de richtlijn te bereiken steunen. Het belangrijkste punt betreft het bevestigen van de keuze om niet te voorzien

in verdergaande harmonisatie van strafniveaus, zoals besproken tijdens de Informele Raad van 26-27 januari jl. De verwachting is dat ook de andere lidstaten zullen kunnen instemmen met een gedeeltelijke algemene oriëntatie.

4. Verordening van het Europees Parlement en de Raad over wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken

- Oriënterend debat/Bepaalde onderwerpen

Tijdens deze bijeenkomst van de Raad zal er een oriënterend debat worden gevoerd over bepaalde elementen van het voorstel voor een verordening inzake wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken, zoals de werkingssfeer van de verordening, certificering, vereenvoudigde en versnelde procedure voor het slachtoffer en de verhouding van de ontwerp-verordening tot verordening Brussel II-bis. Het voorstel beoogt te regelen dat de bescherming die een persoon in één lidstaat geniet, op basis van een beschermingsmaatregel, zoals een civielrechtelijk contact- of gebiedsverbod, gehandhaafd en voortgezet wordt in elke andere lidstaat waar deze persoon verblijft of zal verblijven. Dit voorstel, dat zich beperkt tot een Europees beschermingsbevel in burgerlijke zaken, vormt een aanvulling op de richtlijn Europees beschermingsbevel in strafzaken.

De onderhandelingen in de raads werkgroep over de door de Commissie voorgestelde tekst zijn nog gaande.

Nederland staat positief ten opzichte van initiatieven tot bescherming van slachtoffers van een strafbaar feit op het grondgebied van de EU. Een eenvoudige procedure om beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken mee te nemen naar een andere lidstaat draagt bij aan de versterking van de positie van slachtoffers. De wijze waarop dit onderwerp in de verordening is uitgewerkt roept echter nog enkele vragen op. Zo is niet geheel duidelijk wat precies van de lidstaat van erkenning en tenuitvoerlegging wordt verwacht, indien erkenning en tenuitvoerlegging gevraagd wordt van een beschermingsmaatregel die in de betreffende lidstaat niet bekend is. Nederland wil pas een definitief standpunt bepalen over de voorgestelde verordening als de onduidelijkheden zijn opgehelderd en de onderhandelingen in de raads werkgroep zijn afgerond.

Het Nederlandse standpunt op de vier voorlopige bespreekpunten die zijn aangedragen door het voorzitterschap is als volgt.

- a. De verhouding van de voorgestelde verordening tot de richtlijn Europees beschermingsbevel in strafzaken (richtlijn 2011/99/EU): de verhouding tussen beide instrumenten is niet geheel duidelijk. Civielrechtelijke beschermingsmaatregelen waarbij de aanleiding voor de beschermingsmaatregel een (vermeend) strafbaar feit is vallen onder de richtlijn Europees beschermingsbevel in strafzaken en niet onder de verordening. Het is moeilijk denkbaar welke gedragingen aanleiding kunnen geven tot een beschermingsmaatregel die niet tevens een (vermeend) strafbaar feit opleveren. Nederland stelt zich op het standpunt dat de Juridische Dienst van de Raad in kaart brengt hoe beide instrumenten zich precies tot elkaar verhouden en hoe het slachtoffer te werk dient te gaan bij het ten uitvoer laten leggen van een beschermingsmaatregel in een andere lidstaat.
- b. De vraag of het instrument van de uitgifte door de lidstaat waarin de beschermingsmaatregel is genomen adequaat is: het betreft hier het instrument van certificering dat tevens gebruikt wordt bij onder meer

beslissingen inzake huwelijkszaken en de ouderlijke verantwoordelijkheid op grond van de verordening Brussel II-bis. Het instrument van certificering is doelmatig en is bruikbaar voor de tenuitvoerlegging van beschermingsmaatregelen in een andere lidstaat.

- c. De vraag of de in de voorgestelde verordening neergelegde procedure leidt tot een eenvoudige en snelle procedure voor het slachtoffer: deze vraag kan nog niet beantwoord worden, omdat de onderhandelingen over de uitvoeringsaspecten van de voorgestelde verordening nog niet zijn afgerond.
- d. De vraag of beschermingsmaatregelen die onder de verordening Brussel II-bis (verordening (EG) nr. 2201/2003) vallen wel of niet tevens onder de voorgestelde verordening vallen: Nederland en diverse andere lidstaten hebben ter zake gevraagd om een schriftelijk advies van de Juridische Dienst van de Raad, doch dit advies is nog niet ontvangen.

5. Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevrozing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie

- Presentatie door de Commissie

De Commissie zal het voorstel voor een richtlijn betreffende de bevrozing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie presenteren. Het voorstel ziet op het ontnemen van crimineel vermogen (confiscatie) en het leggen van beslag (bevrozing). De Commissie stelt harmonisering voor van de nationale wetgeving over confiscatie en bevrozing in de lidstaten. De richtlijn vloeit voort uit de mededeling van de Commissie van 2008 over de opbrengsten van criminaliteit («Misdaad mag niet lonen» (COM (2008) 766)). De voorgestelde richtlijn moet leiden tot een verdere harmonisatie van de regelingen van de lidstaten inzake bevrozing en confiscatie. Het beoogt het wederzijds vertrouwen en samenwerking tussen lidstaten te versterken.

De richtlijn is op hoofdlijnen positief door de lidstaten ontvangen. De onderhandelingen zijn nog niet begonnen. Nederland is ambitieus in het streven om criminele winsten te ontnemen. Het voorstel kan volgens Nederland een noodzakelijke bijdrage leveren aan versterking van de internationale samenwerking bij het optreden tegen het wegsluizen van crimineel vermogen. Nederland onderschrijft dan ook de doelstellingen van de voorgestelde richtlijn, maar plaatst daar wel twee kanttekeningen bij. De eerste betreft de werkingssfeer. De richtlijn beperkt zich tot confiscatie van winsten behaald met het plegen van enkele ernstige misdrijven. Dit zal deels te maken hebben met de gekozen institutionele basis. Voor Nederland geldt echter als uitgangspunt dat terzake van alle misdrijven criminele winsten worden ontnomen. Nederland zou dan ook willen bezien welke ruimte er bestaat om wat betreft de werkingssfeer een stap verder te zetten. Nederland merkt daarnaast op dat het voorstel wel erg verstrekkende informatieverplichtingen inhoudt richting de Commissie. De lidstaten moeten periodiek allerlei statistieken overleggen inzake onder meer opbrengsten van confiscatie, en de waarde van beslagen goederen in binnen- en buitenland. Dit zijn verstrekkende administratieve verplichtingen. Naleving daarvan gaat ten koste van kostbare capaciteit, onder meer bij de opsporing. Uw Kamer zal op korte termijn een BNC-fiche over het voorstel ontvangen.

Raad – niet-wetgevende besprekingen

6. Ontwerp-raadsconclusies aangaande deradicalisering en disengagement van terroristische activiteiten

- Aanneming

De raadsconclusies aangaande deradicalisering en disengagement van terroristische activiteiten liggen mogelijk ter bespreking voor in deze bijeenkomst van de Raad. Op moment van schrijven is de agendering echter nog niet definitief.

De raadsconclusies roepen de lidstaten onder andere op om samenwerking tussen de publieke autoriteiten op nationaal, regionaal en lokaal niveau te versterken om de aanpak van deradicalisering en disengagement te optimaliseren. Daarbij worden de lidstaten tevens opgeroepen om de samenwerking met de private sector te versterken. Tevens worden de lidstaten uitgenodigd gerichte interventies en strategieën op te zetten ten behoeve van deradicalisering en disengagement van individuen. De Europese Commissie wordt onder meer uitgenodigd om het gebruik van het Radicalisation Awareness Network te stimuleren en het delen van ervaringen met deradicalisering en disengagement tussen lidstaten en derde landen te ondersteunen.

De raadsconclusies sluiten aan bij de Nederlandse aanpak van deradicalisering en disengagement, zoals onder meer omschreven in de Nationale Contraterrorismestrategie 2011–2015 (Kamerstukken II, 2011/11, 29 754, nr. 203). Nederland kan de raadsconclusies steunen.

7. Toetreding van de Europese Unie tot het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

- Gedachtewisseling/bepaalde onderwerpen

Het Voorzitterschap en de Commissie zullen tijdens deze bijeenkomst van de Raad een toelichting geven over de stand van de onderhandelingen over de toetreding van de EU tot het EVRM. Het Voorzitterschap streeft ernaar tijdens de Raad unanimititeit te bereiken over de onderhandelingsinzet van de EU, zodat de toetredingsonderhandelingen in Straatsburg kunnen worden hervat.

In het Verdrag van Lissabon is verbindend vastgelegd dat de EU zal toetreden tot het EVRM (art. 6 lid 2 VEU). De toetreding tot het EVRM werd aan de zijde van de Raad van Europa (RvE) mogelijk door de inwerkingtreding van een wijziging van het EVRM ten gevolge van de inwerkingtreding van protocol 14 in juni 2010. De onderhandelingen tussen de EU en de Raad van Europa zijn in juli 2010 gestart. Het ambtelijke Stuurcomité Mensenrechten van de Raad van Europa heeft het concept-toetredingsakkoord in oktober 2011 besproken. De Europese Commissie heeft tijdens deze vergadering aangegeven dat het namens de EU geen gezamenlijke EU-positie kon innemen. De EU-lidstaten blijken meer tijd nodig te hebben om tot overeenstemming te komen. De afgelopen periode is hierover in Brussel op raadswerkgroepniveau verder gesproken. Het gaat dan met name om de voorgestelde stemvoorschriften in het Comité van Ministers bij het toezicht op de naleving van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, om de precieze draagwijdte van het akkoord en om een bepaling voor onderwerpen op het gebied van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Er dient een gezamenlijke EU-positie vastgesteld te worden

voordat de onderhandelingen met de Raad van Europa kunnen worden hervat. Inmiddels is gebleken dat vrijwel alle lidstaten akkoord kunnen gaan met de door het Voorzitterschap voorgestelde onderhandelingsinzet.

Nederland kan het concept-toetredingsakkoord in beginsel aanvaarden, maar heeft eerder wel begrip getoond voor de wensen van enkele andere landen, met name inzake het toezicht op de naleving van Hofuitspraken door het Comité van Ministers. Uitgangspunt daarbij is dat de wijzigingsvoorstellen in overeenstemming moeten zijn met het onderhandelingsmandaat van juni 2010. De inzet namens de EU op de hierboven aangeduide onderwerpen – stemvoorschriften in het Comité van Ministers en de bepaling op het terrein van het GBVB – is intussen verder verduidelijkt en wordt door vrijwel alle lidstaten, waaronder Nederland, gesteund. Daarnaast hecht Nederland aan een duidelijke en precieze EU-interne toepassingsregeling. Deze wens wordt door veel lidstaten gedeeld en is nu ook duidelijk gemarkeerd in de tekst van het Voorzitterschap die uitgangspunt vormt voor de onderhandelingsinzet. Nederland zal er tijdens de Raad nogmaals op wijzen dat het toetredingsakkoord en de interne toepassingsregels nauw aan elkaar verbonden zijn en dat deze een totaalpakket vormen. Pas als er overeenstemming bestaat over zowel het concept-toetredingsakkoord als over de EU-interne regels zal Nederland aan dit totaalpakket zijn goedkeuring hechten. De onderhandelingen over de interne-toepassingsregels dienen zo snel mogelijk te worden gestart.

8. Implementatie van besluit 2009/316/JBZ van de Raad betreffende de oprichting van het Europees Strafrechtregister Informatiesysteem (ECRIS)

- Stand van zaken

Tijdens deze bijeenkomst van de Raad zal worden gesproken over de stand van zaken met betrekking tot de inwerkingtreding van het Europees Strafrechtregister Informatiesysteem (ECRIS). Met ECRIS wordt het mogelijk om geautomatiseerd strafrechtelijke gegevens uit te wisselen tussen de EU-lidstaten. ECRIS geeft uitvoering aan het kaderbesluit uitwisseling gegevens uit het strafregister (2009/315/JBZ), waaraan de lidstaten uiterlijk 27 april 2012 moeten voldoen. Vanaf genoemde datum zullen het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland, Polen, Spanje, Italië, Griekenland en Nederland aangesloten zijn op het ECRIS. Verschillende lidstaten zullen binnen enkele maanden volgen. In de overgangsfase totdat iedere lidstaat is aangesloten op het ECRIS zullen het nieuwe elektronische systeem en het oude handmatige (papieren) systeem naast elkaar blijven bestaan. Wel gelden de nieuwe reactietermijnen (in beginsel verstrekking van de justitiële gegevens binnen 10 werkdagen). In Nederland is het ECRIS tijdig in de regelgeving geïmplementeerd door middel van een wijziging van het Besluit politiegegevens en het Besluit justitiële gegevens die op 1 april jl. in werking is getreden.

Gemengd Comité

9. SIS II

- Stand van zaken

De Commissie zal een korte schets geven van de stand van zaken van het SIS II project. De Commissie heeft de laatste maanden samen met nationale experts gewerkt aan oplossingen voor enkele knelpunten in SIS II.

Zo loopt de huidige testperiode om de systemen van de lidstaten te kwalificeren, de Compliance Test Extended (CTE), mogelijk uit. De Commissie gaat ervan uit dat deze mogelijke uitloop binnen de totale planning kan worden opvangen. De Commissie houdt vast aan de inwerkingtreding van het SIS II in het eerste kwartaal van 2013. De rek is echter langzamerhand wel uit de planning.

De in voorgaande vergaderingen gesignaleerde capaciteitsproblemen bij de Franse beheerorganisatie van het CSIS en de firma JDC spelen niet meer. Er was de laatste maanden discussie over de gereedheid van diverse testtools, maar er lijkt een voor alle partijen (incl. Duitsland, Oostenrijk en Frankrijk) bevredigende oplossing te zijn gevonden. De testfase om het centrale systeem te kwalificeren ligt op schema.

Nederland kan de planning en oplossingsvoorstellen van de Commissie steunen.