

Vergaderjaar 2022–2023

32 317

JBZ-Raad

Nr. 785

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 oktober 2022

Hierbij bieden wij uw Kamer het verslag aan van de bijeenkomst van de formele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) op 13 en 14 oktober 2022 in Luxemburg. De Minister voor Rechtsbescherming en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hebben deelgenomen aan deze JBZ-Raad. Bijgaand treft uw Kamer tevens de antwoorden op de resterende vragen uit het schriftelijk overleg voorafgaand aan deze Raad zoals gesteld op 10 oktober jl. (Kamerstuk 32 317, nr. 786) Graag informeren wij uw Kamer over de Kopgroep Terrorisme voorafgaand aan de JBZ-Raad. Tevens informeren wij uw Kamer, zoals reeds gesteld in de verslag van het schriftelijk voorafgaand aan de Raad Algemene Zaken van 18 oktober jl.¹, dat de JBZ-Raad heeft ingestemd met het twee maanden verlengen van de termijn voor de vaststelling van het uitvoeringsbesluit in het kader van de lopende procedure onder de MFK-rechtsstaatsverordening tegen Hongarije. Dit punt stond als zogeheten A-punt, dat betekent zonder verdere behandeling, op de agenda. Daarnaast gaan wij in op het verzoek van uw Kamer om actief te informeren over vragen van de VS die de privacy van Nederlandse reizigers kunnen raken.

Kopgroep Terrorisme

En marge van de JBZ-Raad nam de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) namens de Minister van Justitie en Veiligheid deel aan de ministeriële Kopgroep Terrorisme. Op voorzet van de EU contraterrorismecoördinator (EU CTC) Ilkka Salmi en Finland spraken België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Spanje en Zweden over anti-overheidsextremisme. Inleidend werd gesproken over anti-overheidsextremisme als opkomend fenomeen met de potentie om zowel met als zonder geweld de basis van de democratie te ondermijnen.

¹ Kamerstuk 21 501–02, nr. 2525.

De landen schetsten de ervaringen die zij nationaal hebben met deze vorm van extremisme. Een aantal landen ziet een sterke verwevenheid met rechts-extremisme, anderen zien een breed palet aan ideologieën dat ten grondslag ligt aan deze vorm van extremisme. De NCTV lichtte toe dat in Nederland de grootste dreiging nog steeds uitgaat van het jihadisme maar dat Nederland ook alert is op de in de laatste jaren toegenomen geweldsdreiging die voortkomt uit het rechts-extremisme en anti-overheidsextremisme.

Er werd gedeeld dat de aanpak zich grotendeels moet richten op preventie en het tegengaan van online radicalisering, wat goed aansluit bij de aandacht die Nederland en Duitsland daar in de kopgroep van juni jl. aan hebben besteed. Ook was veel aandacht voor het bestrijden van desinformatie en informatie-uitwisseling binnen Europa.

Verzoek actief informeren over vragen van de VS die de privacy van Nederlandse reizigers kunnen raken

Naar aanleiding van de procedurevergadering van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 31 mei 2017 verzocht de commissie het kabinet actief te informeren wanneer de VS extra gegevens zou vragen die de privacy van de Nederlandse reizigers kan raken.²

In het kader van dat verzoek informeren wij uw Kamer over een recent verzoek van de VS voor een Enhanced Border Security Programme (EBSP) dat mogelijk een nieuwe voorwaarde zou moeten worden voor de deelname van EU-landen aan het Visa Waiver Programme van de VS. Op dit moment is de reikwijdte van het verzoek nog onduidelijk. De Europese Commissie voert namens de EU-lidstaten gesprekken met de VS met als doel om helderheid te krijgen over wat de VS precies verzoekt en wat het VS hiermee beoogt. Nederland is voorstander van gezamenlijk EU-optreden richting de VS. Wat Nederland betreft kan in geen geval afgeweken worden van de geldende (Europese) privacywetgeving.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

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

² Kamerstuk 32 761, nr. 111.

I. Justitie

1. Herziening richtlijn milieustrafrecht

Het Voorzitterschap gaf aan dat een gedeeltelijk compromis is bereikt en dat gedeelten van de richtlijn over straffen en de status van natuurlijke en rechtspersonen verder zullen worden besproken. Het Voorzitterschap wil einde van dit jaar een algemene oriëntatie aannemen.

De Commissie lichtte toe dat de richtlijn een prioriteit is als onderdeel van de Green deal en kaartte het belang van ambitieuze regels aan waarbij straffen doelmatig, evenredig en afschrikwekkend dienen te zijn. De Commissie denkt hierbij aan omzetgerelateerde boetes voor bedrijven. De Commissie stelde daarnaast dat om de doelen van de richtlijn te bereiken samenwerking op alle niveaus van de handhavingketen nodig is.

Verweerders dienen ook passende steun te krijgen bij procedures. Daarnaast kan het verder vergaren van statistieken voor verbetering zorgen. De Commissie deed een beroep op de lidstaten om de ambitie van het voorstel overeind te houden.

Enkele lidstaten steunden de Commissie in de ambitie van het voorstel en konden zich vinden in omzetgerelateerde boetes. Een lidstaat kaartte daarbij aan dat rekening dient te worden gehouden met nationale systemen.

Lidstaten gaven aan verdere discussie op technisch niveau te willen voeren.

2. Europees Openbaar Ministerie

De Commissie sprak waardering uit voor het werk dat het EOM in zijn eerste bestaansjaar heeft gedaan en benadrukte dat het EOM op efficiënte wijze het geld van de Europese belastingbetaler verdedigt. Er zijn rond de 900 onderzoeken ingesteld met een geschatte schade van rond de 5 miljard euro en rond de 50 onderzoeken gestart. De Commissie lichtte toe dat de PIF-richtlijn, de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, niet in zijn geheel correct is omgezet door 17 lidstaten. Naar de desbetreffende lidstaten zijn brieven gestuurd. Daarnaast moedigde de Commissie lidstaten die nog niet deelnemen aan het EOM om dit te doen. De Commissie wees op de door het EOM voorgestelde aanpassing van de EOM-verordening en stelde daarnaast dat het wenselijk is de bevoegdheid van het EOM uit te breiden met niet-naleving van EU-sancties tegen Rusland in verband met agressie tegen Oekraïne. De Commissie sprak uit dat schendingen van sancties niet ongestraft kunnen blijven en dat het EOM hieraan zou kunnen bijdragen. Voor het aanpassen van de EOM-verordening is eenparigheid in de Europese Raad nodig.

De Hoofdaanklager van het EOM, Laura Kövesi, schetste de prestaties van het EOM en benadrukte vele succesvolle operaties. Om EU-fraudebestrijding te verbeteren is aanpassing van de EOM-verordening nodig, ook juridisch, zo stelde het EOM. Ook op nationaal niveau dient fraudebestrijding te worden verbeterd. Als voorbeeld werd de aanpak van smokkelarij genoemd. Criminele organisaties hebben nu de gelegenheid om te forum shoppen bij nationale jurisdicties. Meer samenwerking met politie, douane en ministeries faciliteert een grensoverschrijdende aanpak van financiële fraude. Het EOM sprak de noodzaak uit van een onafhankelijk orgaan dat de belangen van de gehele EU kan beschermen, met de bevoegdheden die daarbij horen.

Het Voorzitterschap gaf aan dat de uitbreiding van het mandaat niet op de agenda stond en niet inhoudelijk besproken zou worden. Het merendeel

van de lidstaten sprak daarna steun uit voor de activiteiten van het EOM. Een aantal lidstaten sprak alsnog steun uit voor een eventuele uitbreiding van het mandaat van het EOM omtrent niet-naleving van sancties. Een enkele lidstaat gaf aan dat het belangrijk is om snel actie te kunnen ondernemen op het vervolgen van schendingen van sancties en te willen kijken naar welke mogelijkheden er zijn in nationale wetgeving om niet te hoeven wachten op een Europees instrument. Nederland gaf aan over voorstellen tot aanpassing van de EOM-verordening eerst verder in gesprek te willen gaan en kreeg daarvoor steun van enkele lidstaten. Ook riep Nederland lidstaten die zich nog niet bij het EOM hebben aangesloten op om dit alsnog te doen in lijn met de motie Sjoerdsma.³

3. Mogelijke oorlogsmisdrijven in Oekraïne en de strijd tegen straffeloosheid

Namens de Commissie gaf Commissaris Reynders een terugkoppeling over zijn bezoek aan Oekraïne op 10 oktober jl. Naast het bezoeken van de plekken die zwaar getroffen zijn door het Russische leger heeft de Commissaris ook het maatschappelijk middenveld gesproken. Ook heeft de Commissaris gesproken met de Procureur-Generaal van Oekraïne over hun gerechtelijk onderzoek naar meer dan 3200 oorlogsmisdrijven. 160 verdachten worden momenteel vervolgd voor deze oorlogsmisdrijven en negen personen zijn reeds veroordeeld. De Commissaris heeft besproken dat bestaande instrumenten optimaal dienen te worden benut. De Commissaris vindt een tribunaal voor vervolging van het misdrijf van agressie bespreekbaar, mits ad hoc en zo pragmatisch mogelijk opgezet. Het bezoek maakte nog duidelijker dat de verbetering van samenwerking bij het toepassen van sancties van groot belang is. Tot nu toe is 16,35 miljard euro aan Russische tegoeden bevroren, 90% daarvan is afkomstig uit zeven lidstaten. De Commissie riep de lidstaten op hun verantwoordelijkheid te nemen. Tevens spoorde de Commissie de lidstaten aan Oekraïne te blijven steunen in de vorm van o.a. uitlenen van forensisch deskundigen zodat Oekraïne gerechtelijke onderzoeken kan blijven doen.

Roemenië heeft aangekondigd als zevende land partij te worden bij het Joint Investigation Team (JIT), waaraan Oekraïne, Polen, Litouwen, Estland, Letland en Slowakije reeds deelnemen, evenals het Internationaal Strafhof). Daarnaast zijn in meer dan 20 landen (waarvan 14 EU-lidstaten) nationale vervolgingsonderzoeken gestart naar in Oekraïne gepleegde oorlogsmisdrijven. Europol geeft aan sinds april onderzoek te doen naar de 2000 lichamen die nog niet zijn geïdentificeerd. In september heeft Europol een aantal missies uitgevoerd ter ondersteuning van de Oekraïense autoriteiten die hadden verzocht om ondersteuning op het gebied van wetshandhaving.

Verschillende lidstaten spraken over de Russische agressie tegen Oekraïne als een inbreuk op de internationale rechtsorde die niet ongestraft mag blijven voor de daders. Ook dient onderzoek te worden gedaan naar genocide, indien hiervan sprake is kan dit niet ongestraft blijven. Een aantal benadrukte voorts het belang van goede samenwerking op accountability, onder meer om richting Rusland eensgezindheid te tonen. Nederland sprak over het belang van onafhankelijkheid bij het verzamelen van bewijs. Om Oekraïne te ondersteunen stuurt Nederland een tweede onderzoeksteam onder de vlag van het Internationaal Strafhof (ook wel International Criminal Court, ICC) om bewijs te verzamelen. Daarnaast hebben verschillende lidstaten personeel gestuurd naar de European Union Advisory Mission en het ICC en financiële middelen ter beschikking gesteld aan het ICC. Een enkele lidstaat gaf het belang van coördinatie aan, waarbij opgemerkt werd dat Eurojust reeds belangrijke taken heeft

³ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2312.

uitgevoerd om de Oekraïense autoriteiten te ondersteunen. Hierbij kwam tevens het belang van het bestrijden van mensenhandel en uitbuiting naar voren, met nadruk op vrouwen en kinderen. Verschillende lidstaten spraken steun uit voor uitbreiding van artikel 83 van het Werkingsverdrag van de EU met opname van niet-naleving van sancties en harmonisatie van de strafbaarstelling van het vermijden van sancties. Onder andere riep Nederland lidstaten op om deel te nemen aan de diplomatieke conferentie in Ljubljana in mei 2023 over het multilaterale verdrag voor rechtshulp en uitlevering bij internationale misdrijven (MVRUIM).

4. Juridische opleiding en de invloed op toegang tot het recht in de context van de rechtsstaat

De Commissie stelde dat het goed is om een gedachtewisseling te hebben over de rechtsstaat in JBZ-verband. Vele lidstaten steunden dit. De Commissie lichtte toe dat opleidingen ervoor zorgen dat beter ingespeeld kan worden op wensen van mensen die specifieke behoeften hebben. Uit het rechtsstaatsrapport blijkt dat een aantal lidstaten hun opleidingsstelsels aan het hervormen zijn. Vanuit het Justiceprogramma 17,7 miljoen euro toekend voor grondrechten van de EU, onder andere voor de verbetering van opleidingen. De Commissie stelde dat het onontbeerlijk is om een efficiënt gerechtssysteem te hebben met onafhankelijke, competente en efficiënte gerechtswerkers. Opleidingen zijn nodig voor onpartijdigheid en onafhankelijkheid en goed opgeleide mensen in de praktijk.

De directeur van het *European Judicial Training Network* (EJTN) lichtte toe dat het doel van het netwerk is opleidingen te promoten en opleidingsinstellingen te coördineren. Met steun van de EU worden 600% meer rechters opgeleid. Goed opgeleide rechters zullen de rechtsstaat respecteren zo stelt het EJTN. Het netwerk pleitte voor meer participatie, waarbij moet gefaciliteerd worden dat rechters naar de trainingen toe kunnen. Opleidingskansen dienen beter te worden gespreid en op een beter te worden gehandhaafd.

Nederland heeft toegelicht welke initiatieven recent ondernomen zijn op het gebied van trainingen en opleidingen van rechters. Meerdere lidstaten, waaronder Nederland, gingen in op het belang van justitiële trainingen voor het waarborgen van goed functionerende rechtsstaten in de EU. Een enkele lidstaat stelde dat opleidingen belangrijk zijn om te komen tot intrinsieke waarden en wederzijds vertrouwen. Een andere lidstaat betoogde dat het respecteren van de rechtsstaat een cruciale voorwaarde is om samen te werken en wederzijds vertrouwen in elkaars rechtssysteem te hebben en een van de pijlers van Europese samenwerking is. Enkele lidstaten betoogden dat rechters onafhankelijker zijn naarmate zij meer opleidingen hebben gevolgd. Ook is het belangrijk rechters te blijven opleiden met het oog op hun loopbaanontwikkeling. Meerdere lidstaten noemden het EJTN en ook de Academie Europees Recht als belangrijke instanties bij het opleiden van rechters. Verschillende lidstaten hebben verplichte continue opleidingen voor rechters. Het merendeel van deze lidstaten benoemde dat verplichte opleidingen geen spanning oplevert met de onafhankelijkheid van rechters. Enkele lidstaten gaven aan dat rechters zelf verantwoordelijk zijn voor opleidingen waarbij in een enkele lidstaat rechters toekomstige rechters opleiden. In sommige lidstaten geldt dat het volgen van opleidingen op specifieke rechtsterreinen verplicht is. Verschillende lidstaten gingen in op dat de vrijwillige deelname aan opleidingen de afgelopen jaren is gestegen. Tevens is dit bevorderd doordat digitaal aan opleidingen kan worden deelgenomen. Een enkele lidstaat stelde voor om voor structureel goede praktijken uit te wisselen om zo van elkaar te leren en de eigen praktijken te versterken. De Commissie denkt na hoe hier invulling aan te geven.

5. Behoud van fundamentele rechten in tijden van crisis

Tijdens de informele werklunch bespraken de Ministers in besloten sessie samen met de directeur van het EU grondrechtenagentschap (FRA), Michael O’Flaherty, hoe lidstaten in tijden van crisis de grondrechten van hun burgers moeten blijven beschermen. Dit gebeurde aan de hand van een discussiepaper van het FRA dat constateerde dat de EU aan diverse vormen van weerbaarheid in crisis werkt maar daarbij meer aandacht kan besteden aan de weerbaarheid van mensenrechten in crisistijd en pleit voor versterking van de mensenrechteninfrastructuur. In het paper benoemt het FRA een goed functionerend justitieel systeem als grondslag voor een goede mensenrechtenstructuur. Nederland steunde deze insteek en verwelkomde het initiatief van het Voorzitterschap om op deze thematische manier het belang van discussies over rechtsstatelijkheid in de JBZ-Raad te blijven agenderen. Tijdens de lunch kwam aan bod dat een sterk maatschappelijk middenveld en het beschermen van mensenrechtenverdedigers essentiële onderdelen vormen van de bescherming van de rechtsstaat. In een brede tafelronde schetsten de verschillende lidstaten hoe fundamentele rechten in tijden van crises zijn geborgd in hun nationale systeem.

6. AI-aansprakelijkheidsrichtlijn

De Commissie presenteerde de AI-aansprakelijkheidsrichtlijn. Zij stelde dat rechtszekerheid in AI centraal staat bij de richtlijn AI-aansprakelijkheid. Dit moet hetzelfde geregeld zijn als bij andere technologieën zodat burgers vertrouwen krijgen in AI. Als er schade optreedt moet het slachtoffer niet de gevolgen ondergaan, maar de verantwoordelijke. De richtlijn dekt lichamelijke en materiële schade af, alsook de gevolgen van discriminatie. Het beschermt zowel bedrijven als particulieren. Het maakt het tevens makkelijker om bewijs te leveren over hoe schade is ontstaan.

7. Eerste rapport over toepassing en functioneren van de Richtlijn voor gegevensbescherming bij rechtshandhaving 2016/680

De Commissie verschaftte informatie over het rapport over de toepassing en het functioneren van de Richtlijn voor gegevensbescherming bij rechtshandhaving 2016/680. Een eerste conclusie is dat de richtlijn voor een hoog geharmoniseerd niveau van de bescherming van persoonsgegevens zorgt. Het heeft geleid tot meer vertrouwen en meer uitwisseling van informatie. Het faciliteert grensoverschrijdend samenwerking. Over het algemeen is de richtlijn op een juiste wijze geïmplementeerd. Bij enkele lidstaten is dit onvoldoende, met als gevolg dat de Commissie inbreukprocedures heeft gestart. De Commissie stelde dat het te vroeg is om te kijken naar een herziening van de richtlijn.

Er moet worden gegarandeerd dat nationale gegevensbeschermingsautoriteiten van voldoende middelen worden voorzien om hun taken in de richtlijn te kunnen vervullen. De Commissie zal actief doorgaan met het faciliteren van het uitwisselen van ervaring over de richtlijn. Er dient actief te worden gewerkt aan internationale convergentie en capaciteitsopbouw.

8. Workshop over grensoverschrijdende bescherming van kwetsbare volwassenen

Dit onderwerp is niet inhoudelijk aan bod gekomen.

II. Binnenlandse Zaken

1. Algemene staat van de Schengenzone

Tijdens de Schengenraad werd gesproken over de stand van zaken in het Schengengebied aan de hand van twee discussiestukken: de door de Commissie gepresenteerde Schengenbarometer en de door Frontex gepubliceerde Strategische Risicoanalyse 2022. Het Voorzitterschap wenste de versterking van de buitengrenzen in de discussie centraal te stellen en identificeerde op basis van de stukken een aantal vervolgacties waar lidstaten snel mee aan de slag moeten. Deze acties liggen op het gebied van grensbeheer, terugkeer, implementatie van IT-systemen, nieuwe wetgeving, externe dimensie, voorkomen secundaire migratie en interne veiligheid.

Eurocommissaris Johansson wees namens de Commissie bij de presentatie van de Barometer op de toegenomen migratiedruk voor het Schengengebied. Het aantal asielaanvragen is terug op het niveau van vóór de COVID-19-pandemie en er is een toename in secundaire migratie zichtbaar. Daar komt bovenop dat er relatief weinig Dublinoverdrachten kunnen plaatsvinden en ook terugkeeraantallen achterblijven. De Commissie noemde daarbij de noodzaak van verbetering van de gemeenschappelijke bescherming van de buitengrenzen. De Commissie stond ook stil bij de toegenomen migratiedruk vanuit de Westelijke Balkan en constateerde dat het visumbeleid van enkele EU-buurlanden tot kwetsbaarheden leidt. Tot slot benadrukte de Commissie dat bij invoering van de binnengrenscontroles in lijn gehandeld dient te worden met de Schengengrenscore en recente jurisprudentie van het EU-Hof. De Schengencoördinator is gevraagd gezamenlijk met lidstaten die binnengrenscontroles hebben ingesteld een *roadmap* op te stellen voor het opheffen van deze controles. Frontex presenteerde de Strategische Risicoanalyse 2022. Deze analyse omvat enkele megatrends (zoals internationale veiligheid, verandering in demografie, en klimaatverandering) die relevant zijn voor Europees grensbeheer. Het agentschap verwees daarbij ook naar de inzet van Frontex in landen buiten de EU. Nederland heeft de thematische bespreking van versterking van de buitengrenzen verwelkomt en ondersteunde ook de door het Voorzitterschap geïdentificeerde vervolgacties. Nederland benadrukte het belang van de aanpak van secundaire migratie en de link die in het discussiestuk wordt gelegd met asiel. Door verbeterde registratie in Eurodac, vooruitgang op Dublin en de afronding van de nieuwe Screening- en Eurodacverordening kan secundaire migratie immers beter worden voorkomen en tegengegaan. Daarbij speelt ook de afronding van de onderhandelingen over de Schengengrenscore een belangrijke rol. Tot slot heeft Nederland het belang van implementatie van het Frontex-mandaat onderstreept, evenals het opzetten van nationale monitoringsmechanismen voor grondrechten aan de buitengrenzen.

In de tafelronde was er brede steun van de lidstaten voor de geïdentificeerde actiepunten en de prioriteitenlijst van het Voorzitterschap. Een groep lidstaten herhaalde de oproep van de Commissie om binnengrenscontroles alleen als laatste redmiddel in te zetten. Een andere groep lidstaten stelde dat robuust grensbeheer aan de buitengrenzen nodig is om het herinvoeren van binnengrenscontroles te voorkomen. Diverse lidstaten onderstreepten net als Nederland de link tussen Schengen en asiel. Enkele andere lidstaten betreurden het dat volledige registratie in Eurodac als actie in het discussiestuk was opgenomen omdat dit het asielaquis betreft en zij de discussie over Schengen en asiel als twee aparte discussies zien.

2. Meerjarige strategische beleidscyclus voor Europees Geïntegreerd Grensbeheer (EIBM): conclusies

De Raadsconclusies over de meerjarige strategische beleidscyclus voor Europees geïntegreerd grensbeheer (*European Integrated Border Management – EIBM*) zijn zonder discussie aangenomen. De Raadsconclusies zijn opgesteld naar aanleiding van het strategisch beleidsdocument dat de Commissie in mei 2022 publiceerde voor de meerjarige beleidscyclus EIBM 2023–2027. Zoals reeds aan uw Kamer gemeld in de geannoteerde agenda kon ook Nederland de conclusies steunen.

3. Russische agressie tegen Oekraïne

De gedachtewisseling in de Raad over de gevolgen van de Russische agressie in Oekraïne richtte zich met name op twee elementen: de opvang van Oekraïense vluchtelingen in Europa en de interne veiligheidsgevolgen die verschillende uitwassen van het conflict met zich mee (kunnen) brengen. Europol, Frontex, het EU-asielagentschap (EUAA), de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en de EU-coördinator voor terrorismebestrijding (EU-CTC) waren aanwezig bij dit agendaonderdeel.

Het Voorzitterschap opende met de oproep dat Oekraïense vluchtelingen moeten kunnen blijven rekenen op solidariteit van de EU en onderstreepte dat de ingestelde coördinatiemechanismen, zoals het registratieplatform, bijdragen aan een effectieve EU-respons. Er zijn zorgen over de aanstaande winter en de gevolgen voor de ontheemden in Oekraïne nu veel van de basisinfrastructuur is vernietigd. Voorts lichtte het Voorzitterschap toe dat Rusland actief gebruikmaakt van desinformatie om zowel de EU als Oekraïne te destabiliseren en stelde dat Rusland een economische oorlog voert tegen Europese lidstaten. Naar aanleiding van het bezoek van de EU-CTC, de Commissie en EDEO aan Oekraïne stelde het Voorzitterschap een structurele veiligheidsdialoog met Oekraïne voor. Operatieve opvolging van deze dialoog zou moeten gebeuren in het kader van het *Integrated Political Crisis Response Mechanism* (de IPCR). Daar moeten de lidstaten, de Commissie, EDEO, de JBZ-agentschappen en vooral de Oekraïense counterparts nauw bij worden betrokken.

Eurocommissaris Johansson vulde namens de Commissie aan met de conclusie dat de veiligheidssituatie verder escaleert en dat Rusland niet alleen oorlog voert in Oekraïne, maar ook de destabilisering van de EU tot doel heeft. Er zijn inmiddels 4,3 miljoen ontheemden in de EU geregistreerd onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. De Commissie kondigde zoals verwacht aan dat deze richtlijn (automatisch) wordt verlengd tot maart 2024. Lidstaten worden opgeroepen zich flexibel op te stellen met betrekking tot de toegang tot tijdelijke beschermingsrechten voor ontheemden uit Oekraïne die terugkeren na korte bezoeken aan Oekraïne of die besluiten terug te keren naar de EU nadat ze eerder vrijwillig waren vertrokken. Hierbij is het volgens de Commissie van belang dat deze bewegingen goed worden geregistreerd om zeker te stellen dat alleen de personen steun ontvangen die daar recht op hebben. Dit is ook belangrijk voor het draagvlak van de richtlijn. Ten aanzien van de interne veiligheid constateerde de Commissie dat nog geen sprake is van grote wapensmokkel uit Oekraïne maar dat dit wel een realistische mogelijkheid is. Ook signaleert de Commissie een verschuiving van drugsproductie en -criminaliteit van Oekraïne naar Moldavië en andere lidstaten. Tot slot vroeg zij specifieke aandacht voor de aanpak van mensenhandel en de taskforce *freeze and seize*.

De EU-CTC bracht verslag uit over de verschillende gesprekken die hij met een vertegenwoordiging van de Commissie en EDEO voerde tijdens een gezamenlijk bezoek aan Oekraïne. Zo verwelkomde Oekraïne de Europol-

expertise en vroeg het de EU om steun een voor hub voor *passenger name records* (PNR) en *Advance Passenger Information* (API) die Oekraïne wil ontwikkelen. De EU-CTC monitort het conflict, evenals uitreizigers en constateerde dat op dit moment sprake is van slechts een beperkt aantal buitenlandse strijders die weinig invloed hebben.

Nederland verwelkomde de verlenging van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en riep op tot verbetering van de *contingency planning*. Nederland complimenteerde de Commissie voor het gedane werk hierop. Om goed te kunnen anticiperen en reageren op de ontwikkelingen is het van belang om de lopende initiatieven voor dataverzameling en *forecasting* verder te versterken. Een aantal lidstaten steunde deze interventie. Verder benoemde Nederland dat het langer voortduren van het conflict diverse vragen met zich meebrengt over het verblijf van Oekraïners in de EU. Nederland zet hierbij in op participatie in de samenleving en steun aan personen die terug willen keren naar Oekraïne. Ook schetste Nederland de verschillende risico's voor mensenhandel, wapenhandel, hybride dreiging en desinformatie en dat daar een Europese aanpak voor nodig is. Tot slot onderstreepte Nederland klaar te staan om alles te doen voor de vervolging van oorlogsmisdrijven. Hier sloot een aantal lidstaten zich bij aan.

In de bijna volledige tafelronde lichtten verschillende lidstaten toe hoeveel Oekraïense vluchtelingen zij in de loop van het conflict hebben opgevangen. Ook constateerde een aantal lidstaten dat op dit moment de instroom terugloopt, maar dat dit richting de winter weer kan veranderen. Er was brede steun voor het verlengen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Een aantal lidstaten vroeg aandacht voor de situatie van ontheemden in Oekraïne. Er was eveneens brede steun voor het initiatief van het Voorzitterschap om een veiligheidsdialoog in te richten zolang actieve betrokkenheid van de lidstaten daarin geborgd is. Ook werden zorgen voor mogelijke hybride, cyber- en andere veiligheidsdreigingen gedeeld en vroeg een groot aantal lidstaten aandacht voor het tegengaan van wapen- en mensenhandel. Meerdere lidstaten benoemden de initiatieven van EMPACT in het tegengaan van criminele uitwassen van het conflict.

Europol en Frontex gingen in op de verschillende activiteiten die zij verrichten in het kader van het tegengaan van criminele uitwassen van het conflict en de vluchtelingenstromen. EDEO riep op dat er geen sprake mag zijn van Oekraïne «*fatigue*» en onderstreepte het belang van het bestrijden van desinformatie en de *Foreign Information Manipulation and Interference* (FIMI) toolbox. EDEO werkt hierin nauw samen met Oekraïne, de G7 en de NAVO.

4. Lunch Westelijke Balkan

De Raad besprak tijdens de informele werklunch de recente ontwikkelingen op de Westelijke Balkanmigratieroute. Dit jaar is een toename zichtbaar van het aantal migranten die via deze route de EU bereikt. Het Voorzitterschap stelde een aantal acties voor om deze migratiebewegingen aan te pakken, waaronder samenwerking met de Westelijke Balkanlanden op terugkeer naar derde landen en grensbeheer en stappen om het visumbeleid van de betreffende landen in lijn te brengen met dat van de EU.

De discussie tijdens de lunch richtte zich vooral op het visumbeleid. Naast steun voor de voorgenomen aanpak op het visumbeleid noemden lidstaten verbetering van het grensbeheer, de bestrijding migranten-smokkel en terugkeer als belangrijke gebieden voor samenwerking met de Westelijke Balkanlanden. Nederland steunde de geïdentificeerde acties van het Voorzitterschap. Daarbij benadrukte Nederland het belang van

geïntensiveerde diplomatieke outreach naar de Westelijke Balkanlanden op het gebied van visumbeleid. Vicepresident van de Commissie Schinas bracht reeds een bezoek aan de regio om de problematiek rond het visumbeleid te bespreken. Servië heeft aangegeven haar nationaal visumbeleid voor het einde van het jaar grotendeels te harmoniseren met dat van de EU. Het kabinet zal voortgang op deze toezegging monitoren. Mocht dit niet tot de gewenste resultaten leiden dan is het zaak ook andere instrumenten te verkennen. Mede in dat kader kijkt het kabinet uit naar de publicatie van het jaarlijkse rapport over het noodremmechanisme.

5. Asiel en migratie

De Raad sprak aan de hand van een discussiestuk van het Voorzitterschap en een breed stand-van-zakenrapport van de Commissie over verschillende asiel- en migratieonderwerpen. Het Voorzitterschap benadrukte dat de huidige migratiesituatie eens te meer duidelijk maakt dat migratie een uitdaging is die op Europees niveau moet worden aangepakt. Verschillende elementen hebben in die context volgens het Voorzitterschap prioriteit: het visumbeleid van de Westelijke Balkanlanden dient beter aan te sluiten bij dat van de EU, operationele samenwerking tussen lidstaten moet worden verbeterd, de buitengrenzen moeten worden versterkt, terugkeer dient te worden bevorderd en mensensmokkel moet worden ontmoedigd en tegengegaan. Samenwerking met derde landen is daarbij onontbeerlijk. Met betrekking tot het Asiel- en Migratiepact presenteerde het Voorzitterschap de voorstellen voor een solidariteits- en crisisresponsmechanisme uit het verspreide discussiestuk. Het voorgestelde mechanisme combineert verplichte flexibele solidariteit met verschillende instrumenten voor lidstaten die zich in een situatie van crisis of overmacht bevinden. Op de kernelementen van het voorstel moet nog veel werk worden verzet, omdat de afgelopen periode bleek dat de standpunten nog uiteenlopen. Het Voorzitterschap vroeg daarom geen inhoudelijke goedkeuring, maar instemming van de Raad om het voorstel verder uit te werken. Het Voorzitterschap wenst – vanzelfsprekend in overleg met het Europees Parlement en de Commissie – de trilogie over de Eurodac- en Screeningverordening spoedig te beginnen en vroeg om steun van de lidstaten voor deze aanpak.

Eurocommissaris Johansson lichtte het *Report on migration and asylum* toe, benoemde dat sprake is van een toename van migratiedruk op verschillende routes en onderschreef de oproep van het Voorzitterschap tot voortgang op de trilogie met het Europees Parlement. In aanvulling daarop sprak de Commissie de hoop uit dat de voorstellen uit het discussiestuk van het Voorzitterschap op korte termijn kunnen worden omgezet in wetgevende teksten in de Verordening betreffende Asiel- en migratiebeheer (AMMR) en de Crisisverordening. De Commissie stond ook kort stil bij de voortgang van de implementatie van de huidige solidariteitsverklaring. Op 29 september jl. publiceerde de Commissie een mededeling over belangrijke ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie.⁴ Het betreft een overzicht van bestaande processen en beleidsvoornemens. Deze mededeling is tijdens de Raad niet expliciet besproken. Nederland benoemde in de Raad de gevolgen van grootschalige secundaire migratiestromen voor de nationale opvangsituatie in Nederland en in die van andere lidstaten en benadrukte dat Europees handelen om hier meer grip op te krijgen urgent is. Het werk van het Voorzitterschap om voortgang te boeken op het Asiel- en Migratiepact is daarom zeer welkom. Een solidariteitsmechanisme tussen de lidstaten

⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Report on Migration and Asylum, COM (2021) 590.

moet wat Nederland betreft gebaseerd zijn op duidelijke en objectieve criteria die helpen bepalen wanneer een lidstaat ondersteund dient te worden en in hoeverre andere lidstaten daartoe op dat moment in staat zijn. Hierbij moeten factoren als opvangdruk door secundaire migratie en het niet kunnen uitvoeren van Dublinoverdrachten mee worden gewogen. Daarnaast heeft Nederland opgemerkt dat voor voortgang op het Pact een balans tussen solidariteit en verantwoordelijkheid essentieel is. Waar op dit moment in de stukken van het Voorzitterschap de aandacht ligt bij solidariteit moet er ook aandacht blijven voor de verbetering van registratie, een functionerende Dublinverordening, versterking van de buitengrenzen en de invoering van asielgrensprocedures. Nederland steunde in dat kader de aanpak van het Voorzitterschap om met het Europees Parlement in gesprek te gaan over de onderhandelingen op de Screening- en Eurodacverordening. Dit werd door meerdere lidstaten ondersteund.

Nederland sprak daarnaast en marge van de Raad, mede ter uitvoering van de motie Brekelmans/Slootweg die het kabinet oproept samenwerking met omringende EU-lidstaten te intensiveren⁵, met Duitsland en België over de aanpak van de nationale opvangsituaties. Ook werd afgesproken nauw samen op te trekken om de naleving van de Dublinverordening te verbeteren.

In een volledige tafelronde herhaalden lidstaten veelal bekende standpunten. Vrijwel alle lidstaten steunden het belang van voortgang op het Asiel- en Migratiepact. Een aantal lidstaten benadrukte daarbij het belang van een voorspelbaar solidariteitsmechanisme met herplaatsing als primaire vorm. Een andere groep stelde juist dat flexibiliteit in de invulling van solidariteit wenselijk is en dat ook versterking van de buitengrenzen essentieel is voor een stap voorwaarts. Door meerdere lidstaten werd, net als door Nederland, aandacht gevestigd op de hoge secundaire migratiedruk die zij ervaren en dat een solidariteitsmechanisme daar rekening van zal moeten geven. Er was brede steun onder de lidstaten om de trilogie met het Europees Parlement op de Screening- en Eurodacverordening te starten. Het Voorzitterschap concludeerde dat de discussie over de verspreide teksten op technisch niveau kan worden voortgezet en mogelijk op de Raad in december weer aan de orde zal komen.

6. Diversen: Uitbreiding van de Schengenzone zonder interne grenscontroles

Het Voorzitterschap schetste het proces tot dusver voor de mogelijke toetreding van Roemenië, Bulgarije en Kroatië tot het Schengengebied. Het Voorzitterschap benoemde dat reeds in 2011 door de Raad is geconstateerd dat Roemenië en Bulgarije voldeden aan de toen geldende eisen voor Schengentoetreding. Aangezien dit meer dan tien jaar geleden is en het Schengenacquis tussentijds meermaals is gewijzigd brengt de Commissie op uitnodiging van Roemenië en Bulgarije met experts uit enkele lidstaten een bezoek aan deze landen voor een beoordeling van de huidige implementatie van het Schengenacquis. Ten aanzien van Kroatië lichtte het Voorzitterschap toe dat na aanneming van de Raadsconclusies van de JBZ-Raad van 9–10 december 2021 over de technische gereedheid van Kroatië voor Schengentoetreding het evaluatieproces van Kroatië afgerond is. De Raad heeft in juni jl. het Europees Parlement om haar opinie gevraagd, deze is nog niet ontvangen. Zoals uw Kamer bekend, is het voldoen aan de technische toetredingsvereisten een procedurele stap en zal de daadwerkelijke toetreding van Kroatië, Roemenië en Bulgarije pas plaatsvinden nadat de Raad hier unaniem over beslist. Het Voorzitterschap gaf tijdens de Raad aan voorstander te zijn van spoedige Schengentoetreding van deze drie lidstaten.

⁵ Kamerstuk 19 637, nr. 2923.

Ook de Commissie benadrukte het bekende standpunt voorstander te zijn van een spoedige toetreding van de drie landen. De Commissie dankte Roemenië en Bulgarije voor de bereidheid om de technische evaluatiemissie te ontvangen en sprak haar vertrouwen uit in de resultaten van de beoordeling.

Roemenië, Bulgarije en Kroatië benadrukten hun *commitment* aan het Schengenacquis en gaven aan nog steeds de wens te hebben spoedig toe te treden tot de Schengenzone. Nederland dankte het Voorzitterschap voor de weergave van de stand van zaken en heeft aangegeven dat, zoals ook opgenomen in de geannoteerde agenda, toetreding alleen kan plaatsvinden als een lidstaat aan alle eisen voldoet. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld betreft dat ten aanzien van Roemenië en Bulgarije enerzijds voortgang ten aanzien van de rechtsstaat (CVM) en anderzijds de implementatie van het Schengenacquis.⁶ Het kabinet wacht de rapporten over de implementatie van het acquis af. Het zal ten aanzien van een toekomstig besluit over de Schengentoetreding van Kroatië de motie van het Lid Ceder in acht nemen.⁷

Bij toekomstige besluitvorming zal het kabinet alle relevante omstandigheden en gemaakte afspraken meewegen in zijn besluit en uw Kamer daarover informeren.

7. Diversen: implementatie van interoperabiliteit

Het Voorzitterschap leidde de bespreking over de voortgang van de implementatie van het Schengen Informatie Systeem (SIS Recast), het *Entry & Exit System* (EES) en het *European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS). Tijdens de JBZ-Raad van 11 en 12 juli jl. werd de Raad geïnformeerd over de vertraging van de implementatie van de verschillende systemen en werd de nieuwe implementatietijdlijn gepresenteerd. Het Europees agentschap voor grootschalige IT-systemen (eu-LISA) gaf nu aan dat er significante voortgang is geboekt en dat de meeste lidstaten gereed zijn voor de invoering van SIS Recast in november 2022. Een paar lidstaten treffen de laatste voorbereidingen voor gereedmaking, waarbij eu-LISA haar vertrouwen uitsprak dat deze lidstaten eind oktober hun verklaring van gereedheid kunnen geven. Inzake de implementatie van het EES in 2023 wees eu-LISA erop dat grensovergangen en luchtvaartmaatschappijen ook tijdig gereed moeten zijn.

⁶ Kamerstuk 21 501-02, nr. 2525.

⁷ Kamerstuk 32 317, nr. 743.