

---

Vergaderjaar 2010–2011

---

**32 317**

**JBZ-Raad**

**AT**

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 augustus 2011

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister voor Immigratie en Asiel, het verslag van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 18 en 19 juli jl. aan.

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

**Belangrijkste resultaten**

- Een groot deel van de lidstaten, waaronder Nederland, steunt het Voorzitterschap in de voorstellen over de voortzetting van de onderhandelingen inzake het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. De Commissie gaf aan dat een nieuwe compromistekst van de Dublin-verordening in september 2011 zal uitkomen inclusief een voorstel voor «early warning» en *peer-to-peer* evaluaties inzake de toepassing van het asielacquis door de lidstaten.
- De meeste lidstaten achten het van belang de Schengen-evaluaties te versterken en te verbeteren. Daarbij heeft Nederland het voorstel gedaan om ook rechtsstatelijke elementen te betrekken bij de Schengen-evaluaties. Dit is op basis van het principe dat de lidstaten het vertrouwen versterken door transparantie en inzicht in de mate van onafhankelijkheid van elkaars rechterlijke macht, adequate opsporing en bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit.
- Het Voorzitterschap wil een EU pact synthetische drugs sluiten. De Europese Commissie zal in het najaar van 2011 een mededeling over de aanpak van synthetische drugs uitbrengen en in 2012 wetgevende voorstellen tot wijziging van bestaande drugsregelgeving en over civiel- en strafrechtelijke ontneming van opbrengsten.
- Steun van de lidstaten voor een optioneel instrument inzake Europees contractenrecht is niet zeker. Diverse lidstaten en het Europees Parlement steunen een optioneel instrument onder vergelijkbare voorwaarden. De Commissie zal hierover eind 2011 een voorstel uitbrengen. Lidstaten en het EP vinden hierbij een gedegen impact assessment, een hoog niveau van consumentenbescherming en een breed toepassingsbereik van belang.
- De lidstaten stemmen ermee in dat ten behoeve van slachtoffers van misdrijven eerst de onderhandelingen over het Europees beschermingsbevel in strafzaken worden afgerond. Lidstaten doen diverse suggesties hoe zonder te hoge kosten een hoog niveau van slachtofferbescherming bereikt kan worden.

**1. Gemeenschappelijk Europees asielstelsel**

Het Poolse Voorzitterschap heeft de totstandkoming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) als één van de prioriteiten binnen het JBZ-domein aangeduid. Het wil de onderhandelingen inzake het GEAS een nieuwe impuls geven op de volgende manier:

1. Het urgentiemechanisme uit de Dublin-verordening halen, of verder onderhandelen over het huidige voorstel;
2. Vasthouden aan het momentum dat is gecreëerd met de voortgang van de Kwalificatierichtlijn en deze doorvoeden naar andere discussies;
3. De Commissie komt met een nieuw voorstel inzake de toegang van rechtshandhavingsautoriteiten tot Eurodac wanneer het urgentiemechanisme in de Dublin-verordening in een apart juridisch besluit wordt opgesteld;
4. Een grondig debat over crisisbeheersing op het gebied van asiel en immigratie aangezien het goed bestuur van asielstelsels in lidstaten iets is wat nog niet door Europese regelgeving wordt geregeld.

Tijdens het komend half jaar zullen de herziene voorstellen van de procedure- en opvangrichtlijn een grote rol spelen in de discussie inzake het GEAS. De grootste uitdagingen in de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement (EP) liggen in de discussie over een

urgentiemechanisme in de Dublin-verordening en de toegang tot Eurodac voor rechtshandhavingsautoriteiten.

Aangezien het voorstel van een dergelijk urgentiemechanisme in de Dublin-verordening en de koppeling met de uitbreiding van de toegang tot Eurodac niet haalbaar bleek in de Raadsonderhandelingen, stelt het Voorzitterschap een alternatief voor om een apart instrument (zoals een urgentiemechanisme) buiten de Dublin-verordening te creëren zodat de resterende delen van het GEAS sneller afgerond kunnen worden.

Commissaris Malmström refereerde aan het voorstel onder het Hongaars Voorzitterschap voor een urgentiemechanisme dat voor lidstaten die het asielaquis toepassen als laatste redmiddel zou kunnen worden ingezet, naast andere maatregelen zoals «early warning», *peer-to-peer* evaluaties, financiële steun, inzet van het Europees asielondersteuningsbureau (EASO) en praktische samenwerking. De Commissie acht de vrees van lidstaten voor een aanzuigende werking van een dergelijk urgentiemechanisme ongegrond. Daarnaast denkt de Commissie dat deze oplossing binnen het huidige asielpakket ligt waar dus een compromis gevonden dient te worden.

De voorzitter van de commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement gaf aan dat het asielpakket als prioriteit is geormerkt door het EP. Hij gaf aan blij te zijn met de aanpak van het Voorzitterschap om een nieuw elan te geven aan de discussie en onderhandelingen. Daarnaast riep hij de Raad op om de blokkade op het EU-hervestigingsprogramma op te heffen en meer te doen aan hervestiging vanuit Noord-Afrika naar aanleiding van een recent bezoek van een LIBE-delegatie aan Tunesië. Voor het EP zijn de procedure- en opvangrichtlijnen de belangrijkste onderwerpen binnen het GEAS.

Een groot deel van de lidstaten, waaronder Nederland, steunde het Voorzitterschap in de voorstellen over de voortzetting van de onderhandelingen inzake het GEAS, waaronder een apart urgentiemechanisme buiten de Dublin-verordening. Sommige lidstaten vroegen zich af of dit voor 2012 gerealiseerd kan worden, of dit een voorwaarde wordt voor de totstandkoming van GEAS en of dit wellicht niet leidt tot uitstel van het asielpakket in zijn geheel. Een ander voorstel van het Voorzitterschap, de *peer-to-peer* evaluaties, werd positief ontvangen door de meeste lidstaten. Volgens sommige lidstaten verdient dit voorstel verdere bestudering en uitwerking zodat lacunes in de implementatie van het asielaquis in de lidstaten kunnen worden ontdekt als een soort «early warning». Sommige lidstaten onderstreepten nadrukkelijk dat lidstaten zelf verantwoordelijk zijn indien er veranderingen komen in asielstromen. Een deel van de lidstaten zag een rol weggelegd voor Frontex en EASO in het tijdig signaleren van asieltoestroom («early warning») en het begeleiden van de *peer-to-peer* evaluaties die de lidstaten onderling van elkaar dienen op te stellen.

De uitvoerend directeur van EASO meldde over *peer-to-peer* evaluaties dat het agentschap conform het mandaat in de verordening aan een rapport werkt over het GEAS en de daarin opgenomen wetgeving en praktische samenwerking. Daarbij is crisispreventie van vitaal belang.

Nederland benadrukte het belang van de datum van 2012 voor de totstandkoming van het GEAS en sprak zijn waardering uit voor de hernieuwde druk van het Voorzitterschap op dit onderwerp. Het is essentieel volgens Nederland dat alle partijen (de Raad en het EP) zich bereid tonen om compromissen te sluiten. Nederland is in die context bereid een urgentiemechanisme in de Dublin-verordening te bespreken,

maar alleen als laatste redmiddel dat slechts kan worden ingeroepen door lidstaten die volledig voldoen aan het asielacquis. Ten slotte gaf Nederland aan het idee van de *peer-to-peer* evaluaties interessant te vinden om nader te onderzoeken.

Het Voorzitterschap concludeerde dat de lidstaten vasthouden aan de totstandkoming van het GEAS in uiterlijk 2012 en dat de voorstellen over «early warning» en *peer-to-peer* evaluaties worden gesteund. Een urgentiemechanisme, afgezien van de vraag of dit binnen of buiten de Dublin-verordening wordt voorzien, dient alleen in noodsituaties als laatste redmiddel ingeroepen te worden voor lidstaten die volledig voldoen aan het asielacquis.

De Commissie onderstreepte dat in de Europese Raad alle 27 lidstaten de deadline van 2012 hebben onderschreven alsook de noodzaak dat alle lidstaten eenzelfde asielstelsel met meer gelijke uitkomsten dienen te krijgen. Volgens de Commissie dient het Dublin-systeem niet gestuurd te worden door jurisprudentie (zoals de M.S.S.-zaak). De Commissie constateert een groeiende noodzaak voor een urgentiemechanisme inclusief allerlei maatregelen voordat een dergelijk mechanisme als laatste redmiddel ingezet kan worden. Gewijzigde voorstellen inzake zo'n mechanisme, de *peer-to-peer* evaluaties en de Eurodac-verordening zullen voor september 2011 voorbereid worden door de Commissie.

## **2. Toekomst van het Schengen-gebied**

Ten behoeve van de discussie in de Informele Raad heeft het Pools Voorzitterschap de lidstaten de volgende vragen voorgelegd:

1. Wat zouden de belangrijkste criteria moeten zijn bij de toetsing of een situatie aangeduid kan worden als een crisis ofwel een buitengewone omstandigheid, die tijdelijke herinvoering van binnengrenscontroles zou kunnen rechtvaardigen? Zou zo'n toetsing de effectiviteit van maatregelen op dit gebied verhogen?
2. Wat zou de ruimte voor additionele maatregelen moeten zijn om lidstaten te ondersteunen die op moeilijkheden stuiten bij het implementeren van het Schengen-acquis tot de vereiste standaard?
3. Moet er een systeem komen om ervoor te zorgen dat de expertconclusies inzake de Schengen-evaluaties nageleefd worden door lidstaten die het Schengen-acquis onjuist hebben toegepast?

Het Voorzitterschap trapt de discussie af met een verwijzing naar de conclusies van de Europese Raad van 24 juni jl. over dit onderwerp. Herinvoering van de binnengrenscontroles is in principe onwenselijk en daarom dient de Raad volgens het Voorzitterschap zich ook te concentreren op de verplichting van lidstaten tot handhaving van de buitengrenscontroles en op het zoeken van oplossingen die niet zo drastisch zijn als de herinvoering van binnengrenscontroles.

De Commissie stelde dat de Schengen-zone en het vrij verkeer van personen grote verworvenheden zijn binnen de EU die beschermd en versterkt dienen te worden. De Commissie kondigde een herziening aan van haar voorstel inzake de Schengen-evaluaties in september en steunde veel elementen die het Voorzitterschap naar voren bracht. Voorbeelden van deze elementen zijn het voeren van een discussie twee keer per jaar in de Raad over het Schengen-gebied, het opstellen van interpretatieve richtsnoeren en uitsluitend herinvoering van binnengrenscontroles onder uitzonderlijke omstandigheden, die tijdsgebonden is en alleen in overeenstemming met het Parlement ingevoerd kan worden. De Commissie is van mening dat de lidstaten met buitengrenzen die onder druk staan geholpen dienen te worden als zij hun verplichtingen niet

kunnen nakomen. Frontex zou bijvoorbeeld de situatie kunnen evalueren en ondersteuning verlenen.

De voorzitter van de LIBE-commissie verwees naar de onlangs door het EP breed ondersteunde resolutie over Schengen. Hij herinnerde de lidstaten eraan dat de Schengen-grenscodes al de mogelijkheid tot herinvoering van de binnengrenscontroles kent. Elke nieuwe additionele mogelijkheid is volgens het EP geen versterking van het Schengen-gebied, en een grote instroom van immigranten of asielzoekers geen goede reden voor herinvoering van de binnengrenscontroles. Volgens het EP is er dus geen reden om het beheer van Schengen te veranderen. Wat van algemeen belang is voor het EP is dat de discussie over de Schengen-evaluaties zou moeten berusten op artikel 77 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met andere woorden, codecisie moet volgens het EP toegepast worden op het nieuwe Schengen-evaluatiemechanisme om het intergouvernementele karakter van deze evaluaties meer Uniegeoriënteerd te maken.

De lidstaten beantwoordden de vragen van het Voorzitterschap op verschillende manieren. Diverse lidstaten onderstreepten het belang en de noodzaak van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, waarbij sommigen meenden dat verbeterde Schengen-evaluaties het vertrouwen zouden kunnen verhogen. De nadruk werd ook gelegd op de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de buitengrenzen te bewaken. De lidstaten slaagden er niet in om een definitie te formuleren van een crisissituatie; veel lidstaten gaven aan het lastig te vinden aan welke criteria een situatie zou moeten voldoen om het een crisis of een buitengewone omstandigheid te noemen. De meeste lidstaten zijn van mening dat de herinvoering van de binnengrenscontroles alleen als laatste optie beschouwd zou moeten worden, en dat de Raad zich beter kan concentreren op de fase daarvoor.

Ook Nederland verwees naar het belang van het versterken en verdiepen van de Schengen-evaluaties: hoe effectiever de evaluaties, des te kleiner de kans op plotselinge crisissituaties. Nederland heeft voorgesteld om ook rechtsstatelijke elementen te betrekken bij de Schengen-evaluaties die van maatgevend belang zijn voor de daadwerkelijke implementatie van het Schengen-acquis. Dit is op basis van het principe dat de lidstaten het vertrouwen versterken door transparantie en inzicht in de mate van onafhankelijkheid van elkaars rechterlijke macht, adequate opsporing en bestrijding van corruptie en georganiseerde criminaliteit. Dit zou volgens Nederland voor alle lidstaten moeten gelden. Ten aanzien van de vraag over buitengewone omstandigheden heeft Nederland aangegeven dat het lastig is een definitie te formuleren omdat een crisis of buitengewone omstandigheid voor elk land anders kan zijn. Van belang is dat een dergelijke situatie zo objectief mogelijk en tegelijkertijd zo spoedig mogelijk wordt vastgesteld. Frontex kan hier een belangrijke rol spelen binnen de functie die het reeds vervult. Het agentschap is volgens Nederland in staat op relatief korte termijn risicoanalyses te maken, en met de nieuwe verordening kan Frontex bovendien een analyse maken van de capaciteit die de lidstaten hebben. Ook gaf Nederland aan dat iedere lidstaat verantwoordelijk is om aan de eisen van het Schengen-acquis te voldoen, en dat iedere lidstaat zelf verantwoordelijk is voor het bewaken van zijn deel van de buitengrenzen. Het niet (kunnen) voldoen aan deze verplichtingen is een zware tekortkoming en lidstaten moeten alle middelen aanwenden zodat zij weer aan deze verplichtingen voldoen, bijvoorbeeld door een beroep te doen op het Europees Grenzenfonds. In het geval dat lidstaten zelf hun zaken niet op orde krijgen, moet in Europees (of Schengen-) verband een oplossing gevonden worden. Nederland is van mening dat niet alleen de inspecties en evaluaties

verbeterd en versterkt dienen te worden, maar ook dat er praktische ondersteuning door Frontex en EASO gegeven dient te worden.

De uitvoerend directeur van Frontex stelde dat een gemengde stroom van immigranten en asielzoekers een feit is. Frontex werkt nauw samen met Europol en EASO om de situatie te analyseren. Daarbij is uitbreiding van de samenwerking van Frontex met derde landen belangrijk. Volgens Frontex zijn daar stimulansen voor nodig door middel van een Europese aanpak. Verder moeten de buitengrensovercontroles betrouwbaar en strikt zijn en illegale grensoverschrijdingen voorkomen worden. Daarbij is Frontex van mening dat de grenscontroles en de bescherming van fundamentele rechten de verantwoordelijkheid is van lidstaten.

Het Voorzitterschap concludeerde dat er volledige overeenstemming is over het belang van de bescherming van de buitengrenzen en de versterking van de Schengen-evaluaties. De adviserende rol van Frontex werd ook unaniem omarmd door de lidstaten. Herinvoering van de binnengrenscontroles dient alleen tijdelijk en als laatste redmiddel conform een specifieke procedure te geschieden. De Commissie komt met een voorstel inzake de versterking van de Schengen-evaluaties in september.

### **3. Nieuwe uitdagingen in het drugsbeleid**

Het Poolse Voorzitterschap heeft een EU pact synthetische drugs voorgesteld. De achtergrond hiervan is dat Europa de grootste producent van amfetamine in de wereld is en één van de grootste producenten van MDMA (XTC). De synthetische drugsmarkt is flexibel en kan zich snel aanpassen aan nieuwe uitdagingen. Precursoren voor de productie van synthetische drugs worden vooral vanuit Oost-Europa en de Westelijke Balkan de EU binnengesmokkeld. Het Voorzitterschap stelt gezamenlijke inspanningen van de lidstaten voor om criminele organisaties te ontmantelen door middel van financieel redden, aanpak van witwassen en corruptie en afnemen van crimineel geld. Daarnaast wil het Voorzitterschap de komende jaren een nieuwe discussie over het Kaderbesluit 2004/757/JBZ betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel, gezien de nieuwe ontwikkelingen en fenomenen.

Het Voorzitterschap legde de Informele Raad de vraag voor, of de ministers de voorgestelde acties steunen om de georganiseerde misdaad die betrokken is bij de onwettige productie van en handel in synthetische drugs effectief te bestrijden. Daarnaast wilde het Voorzitterschap weten wat de grootste bedreigingen van nieuwe psychoactieve stoffen zijn en of de ministers het ermee eens zijn dat gezamenlijk actie moet worden ondernomen om deze bedreigingen effectief te bestrijden. Ten slotte zocht het Voorzitterschap steun voor het wijzigen van Besluit 2005/387/JBZ van de Raad inzake de uitwisseling van informatie, de risicobeoordeling en de controle ten aanzien van nieuwe psychoactieve stoffen, om een effectief antwoord te bieden op opkomende gezondheidsdreigingen door nieuwe psychoactieve stoffen die geïntroduceerd zijn op de EU-markt.

Commissaris Reding introduceerde het pact synthetische drugs, dat gericht is op:

1. de bestrijding van de productie van synthetische drugs;
2. de bestrijding van de handel in synthetische drugs en de illegale smokkel van precursoren;
3. maatregelen tegen nieuwe psychoactieve stoffen; en

4. training van handhavingsdiensten als het gaat om het opsporen en ontmantelen van illegale productiefaciliteiten van synthetische drugs. Het pact bouwt voort op ervaringen met het bestaande drugspact voor heroïne en cocaïne. De zorgen van de Commissie over synthetische drugs groeien; zo zijn de afgelopen vijf jaar 115 nieuwe psychoactieve stoffen gemeld, waarvan in 2010 drie keer meer dan in 2009. Nieuwe psychoactieve stoffen kunnen een bedreiging vormen voor de volksgezondheid, maar jongeren denken volgens de commissaris dat dergelijke illegale stoffen niet gevaarlijk zijn voor hun gezondheid. De regeling onder Raadsbesluit 2005/387/JBZ is nuttig gebleken ten behoeve van informatie-uitwisseling, maar stelt de EU niet in staat goed om te gaan met de toename van steeds opduikende nieuwe psychoactieve stoffen. In oktober 2011 zal de Commissie daarom met een mededeling komen met leidende uitgangspunten en als basis voor een breed publiek debat over de aanpak van dit fenomeen, en daarna ook met aanvullende wetgeving. Commissaris Reding kondigde wijziging aan van het genoemde Kaderbesluit 2004/757/JBZ en het Raadsbesluit 2005/387/JBZ. Ook zullen Commissarissen Reding en Malmström samen dit jaar nog een voorstel presenteren over civiel- en strafrechtelijke ontneming van opbrengsten.

Volgens het OCTA (Organised Crime Threat Assessment) van Europol is er sprake van een groeiende betrokkenheid van criminele organisaties bij de handel van deze nieuwe stoffen. Tijdens de Informele Raad benadrukte Europol dat vooral de handel in precursoren toeneemt, dat voor OCTA in 2011 synthetische drugs een prioriteit is, en dat er een joint team is van 22 lidstaten en vijf geassocieerde partners met Eurojust op dit onderwerp, als deel van het early warning systeem. Europol vindt ook dat de ontneming van opbrengsten een essentieel onderdeel van het EU pact synthetische drugspact zou moeten zijn.

Diverse lidstaten steunden het voornemen voor een EU pact synthetische drugs of de aanpassing van bestaande wet- en regelgeving. Aandacht werd gevraagd voor de snelle ontwikkeling van de drugsmarkt (bijvoorbeeld door de voorzitter van de LIBE-commissie van het Europees Parlement), voor verbetering van gegevensverzameling, informatie-uitwisseling en risk assessment, voor internetverkoop, productie en transport, en voor (civiel- en/of strafrechtelijke) inbeslagname van opbrengsten. Het probleem dat nieuwe synthetische drugs vaak als kenmerk hebben dat producenten door een kleine wijziging in de moleculaire structuur een bestaand verbod kunnen ontduiken, wordt door sommige lidstaten benaderd door psychoactieve stoffen per groep op de lijst verboden middelen te plaatsen.

Namens Nederland steunde staatssecretaris Teeven het voorstel van het Voorzitterschap om te komen tot een EU pact synthetische drugs als het gaat om de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Een discussie in de JBZ-Raad over de aanpak en mogelijke maatregelen in het concept EU pact synthetische drugs moest volgens hem wel eerst op technisch niveau worden voorbereid. Het is bijvoorbeeld van belang om te weten wat het Europees Waarnemingscentrum voor Drugs en Drugsverslaving van dit pact vindt. Tot de grootste bedreigingen hoorde volgens de staatssecretaris het gemakkelijk kunnen bestellen van diverse nieuwe psychoactieve stoffen via internet, waarbij geen overzicht bestaat van wat landen in en uit gaat. De staatssecretaris wilde, voordat gesproken wordt over effectieve bestrijding en wordt gedacht in oplossingen, allereerst de evaluatie van de Europese Commissie naar de implementatie van het Raadsbesluit betreffende informatie-uitwisseling, risicoanalyse en controle van nieuwe synthetische drugs bestuderen. Dit evaluatierapport is op 11 juli jl. verschenen en wordt momenteel bestudeerd. Wel suggereerde staatssecretaris Teeven om te kijken naar de EU-regelgeving

over precursoren en in hoeverre nieuwe (pre-) precursoren daaronder kunnen worden gebracht. Daarbij kunnen ook voor een deel nieuwe synthetische drugs worden aangepakt.

Het Poolse Voorzitterschap verwees ten slotte nog naar de verantwoordelijkheid die ook de ministers van Volksgezondheid hierin hebben en merkte op dat de groepsgewijze opname op de lijst verboden middelen perspectief kan bieden. Het noemde ook de bestuursrechtelijke aanpak als aandachtspunt.

#### **4. Europees contractenrecht**

Ten behoeve van de discussie in de Informele Raad heeft het Poolse Voorzitterschap de lidstaten de volgende vragen voorgelegd:

1. Het Voorzitterschap wil weten of bedrijven en consumenten in de lidstaten het potentieel van de interne markt volledig benutten, en in het bijzonder of consumenten worden tegengehouden door de weigering van het bedrijfsleven om producten aan te bieden wegens hoge aanpassingskosten voortkomend uit uiteenlopende systemen van contractenrecht.
2. Het Voorzitterschap vroeg of de lidstaten het eens zijn met de noodzaak om naar een Europees rechtsinstrument toe te werken dat is gebaseerd op een optioneel en vrijwillig contractenrecht dat het sluiten van contracten in de interne markt faciliteert.
3. Ten slotte vroeg het Voorzitterschap wat de reikwijdte van een dergelijk instrument moet zijn, en of de reikwijdte in de eerste plaats beperkt moet blijven tot a) business-to-consumer (B2C) contracten, b) grensoverschrijdende contracten en c) online contracten.

In het kader van de discussie over het algemeen referentiekader contractenrecht heeft de Commissie in juni 2010 een groenboek over beleids-opties voor de ontwikkeling van een Europees contractenrecht voor consumenten en ondernemingen gepubliceerd (COM (2010) 348). In het groenboek werden verschillende alternatieven als optie gepresenteerd: een «gereedheidskist» voor betere wetgeving, harmonisatie van nationaal contractenrecht, een optioneel instrument voor Europees contractenrecht, en de invoering van een Europees burgerlijk wetboek. Inmiddels heeft de Commissie in mei 2011 een haalbaarheidsonderzoek gepubliceerd over het Europees contractenrecht. Onderdeel van dit haalbaarheidsonderzoek vormen ontwerp-regels voor de koopovereenkomst die zijn opgesteld door een groep wetenschappers. Nederland heeft begin juli 2011 ambtelijk gereageerd op het haalbaarheidsonderzoek overeenkomstig de Nederlandse kabinetsreactie op het groenboek van de Commissie.

Tijdens de Informele Raad toonde commissaris Reding zich verheugd dat er nu, voorafgaand aan het Commissievoorstel, gelegenheid was om van gedachten te wisselen en naar de ministers van de lidstaten te luisteren. Zij gaf aan goed te hebben gekeken naar de reacties van de lidstaten op het groenboek en op de haalbaarheidsstudie, en zich bewust te zijn van het feit dat men traditionele stelsels van nationaal contractenrecht moet respecteren maar wel innovatief kan zijn. In de voorstellen van commissaris Reding zal geen sprake zijn van harmonisatie, maar van een nieuwe mogelijkheid die aan bedrijven wordt geboden. De Commissie meent dat een optioneel systeem zowel garanties als zekerheid moet bieden om meerwaarde te hebben. Zij is zich bewust van het subsidiariteitsbeginsel en van de vraag naar flexibiliteit. Daarom zal het voorstel van de Commissie er voor die bedrijven zijn die ervoor willen kiezen, en niet opgelegd worden aan diegenen die dat niet willen. De Commissie hoopt dat het voorstel een kwaliteitskeurmerk wordt ook voor consumenten. De



interne Commissieprocedure voor het impact assessment is inmiddels opgestart. Het uitgangspunt is dat het voorstel moet bijdragen aan de oplossing van een probleem waar vooral kleine bedrijven tegenaan lopen als zij internationaal willen handelen. Zij willen namelijk garanties dat hun internationale handel goed verloopt, maar hebben beperkte middelen en tijd om uit te zoeken hoe het is gesteld met het contractenrecht van hun potentiële buitenlandse partners. Als dat een zodanig obstakel is dat zij dan geen grensoverschrijdende handel drijven, zijn daarmee volgens commissaris Reding miljoenen euro's gemoeid.

Commissaris Reding gaf aan dat het voorstel voor een optioneel instrument op grensoverschrijdende contracten van toepassing zou zijn, maar met de mogelijkheid voor lidstaten om te kiezen voor een eveneens nationale toepassing. De Commissie wil nu niet verder gaan dan een optioneel instrument. Vermoedelijk zal commissaris Reding het voorstel presenteren tijdens de JBZ-Raad in december 2011

Namens de JURI-commissie van het Europees Parlement wees Europarlementariër Zwiefka op de resolutie van het EP van 8 juni 2011 over beleidsopties voor de ontwikkeling van een Europees contractenrecht voor consumenten en ondernemingen (2011/2013(INI)). Het EP is voorstander van een optioneel instrument, aangevuld met een gereedchapskist, dat een hoge mate van consumentenbescherming biedt. Het zou niet beperkt moeten zijn tot B2C, maar ook *business-to-business* (B2B) contracten moeten omvatten, en in eerste instantie in grensoverschrijdende situaties beschikbaar moeten zijn.

De lidstaten beantwoordden de vragen van het Voorzitterschap verschillend. Steun van de lidstaten voor een optioneel instrument is dan ook niet zeker. Veel lidstaten vinden een impact assessment noodzakelijk om de noodzaak van een optioneel instrument aan te tonen, sommige lidstaten willen daarbij eerst ervaring opdoen met de nieuwe richtlijn inzake consumentenrechten. De meeste lidstaten willen een optioneel instrument beperken tot grensoverschrijdende situaties, hoewel enkele lidstaten ook geïnteresseerd zijn in nationale toepassing. De meeste lidstaten zijn van mening dat een optioneel instrument zowel B2C als B2B contracten zou moeten omvatten, enkele lidstaten zien alleen mogelijk voordeel in een optioneel instrument voor B2C contracten. Sommige lidstaten willen het toepassingsbereik uitbreiden tot *consumer-to-consumer* (C2C) contracten. Ten slotte willen de meeste lidstaten een optioneel instrument niet beperken tot online contracten.

Staatssecretaris Teeven gaf aan dat in de discussie zowel de belangen van bedrijven als de belangen van consumenten een belangrijke rol moeten spelen. Nederland steunt de ontwikkeling van een gereedchapskist en van een optioneel instrument. Daarbij benadrukte de staatssecretaris dat voor Nederland belangrijk dat dit geen stap mag zijn naar een Europees burgerlijk wetboek. Hij gaf aan dat versnippering in regelgeving een rol speelt bij het niet volledig benutten door consumenten en handelaren van de interne markt. De richtlijn inzake consumentenrechten moet echter ook bijdragen aan het tegengaan van deze versnippering. Het is dan ook van belang dat de Commissie de effecten van de verschillende reeds in werking getreden maatregelen om barrières voor ondernemers weg te nemen in de praktijk toetst. Een gedegen impact assessment is noodzakelijk. Een optioneel instrument moet volgens de staatssecretaris voldoen aan bepaalde voorwaarden. Zo moet het bij een internationaal contract dwingend recht opzij kunnen zetten. Dat betekent onder meer dat een optioneel instrument zelf de waarborgen moet bevatten die anders door de dwingende bepalingen van het recht van de consument zouden worden geboden. Daarnaast vindt Nederland een hoog beschermings-

niveau voor consumenten van groot belang. Wat de reikwijdte betreft, zou een optioneel instrument beschikbaar moeten zijn voor B2B, B2C en C2C contracten (C2C vanwege contracten over «digital content»), en zou het zowel op online als offline contracten van toepassing moeten zijn, inclusief bepaalde diensten en telefooncontracten.

Ten slotte merkten het Voorzitterschap en de Commissie op dat het goed was deze discussie voorafgaand aan het Commissievoorstel te hebben.

## **5. Bescherming van slachtoffers**

Het Poolse Voorzitterschap heeft de lidstaten een aantal vragen voorgelegd over de bescherming van slachtoffers:

1. Het Voorzitterschap wil vooruitgang boeken in de discussie over de thans voorliggende voorstellen en als eerste het Europees beschermingsbevel voor strafzaken afronden. De afronding van deze onderhandelingen in de Raad zou een uitgangspunt zijn voor een constructieve discussie over de verordening inzake civielrechtelijke beschermingsmaatregelen. Daarom vroeg het Voorzitterschap of de delegaties met deze benadering kunnen instemmen.
2. Een aantal rechten van slachtoffers dat in het richtlijnvoorstel minimumnormen voor de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers is opgenomen, kan een impact hebben op de procedurele rechten van verdachten. Het Voorzitterschap wilde weten hoe een balans kan worden bereikt tussen de rechten van slachtoffers en verdachten.
3. Maatregelen die slachtofferbescherming versterken brengen additionele uitgaven met zich. Berekeningen moeten worden gezien tegen de achtergrond dat efficiënte bescherming van slachtoffers op termijn negatieve financiële consequenties van misdaad reduceert. Toch brengt verbetering van de positie van slachtoffers een financiële last met zich voor de rechtsstelsels op kortere termijn. Het Voorzitterschap vroeg de delegaties hoe ambitieuze plannen voor slachtofferbescherming verenigbaar zijn met de huidige financiële restricties in de lidstaten.

Met betrekking tot het als eerste afronden van de onderhandelingen over het Europees beschermingsbevel voor strafzaken steunden de aanwezige ministers en de voorzitter van de LIBE-commissie van het EP, López Aguilar, het Voorzitterschap. Ook staatssecretaris Teeven stemde er in beginsel mee in dat eerst de onderhandelingen in de Raad over het Europees beschermingsbevel voor strafzaken worden afgerond. Volgens de staatssecretaris, die hierin door diverse lidstaten gesteund werd, moest het huidige voorstel tot het strafrecht beperkt blijven, en moest de relatie tussen strafrechtelijke en civielrechtelijke maatregelen beter worden uitgewerkt. Voor Nederland is het belangrijk dat het instrument eenvoudig is, slachtoffers daadwerkelijk helpt en de overheidsdiensten ermee kunnen werken. Sommige lidstaten tekenden aan dat de meeste beschermingsmaatregelen een civiel karakter hebben.

De balans in het richtlijnvoorstel tussen de rechten van slachtoffers en verdachten werd door de meeste delegaties goed geacht. Ook staatssecretaris Teeven onderkende het belang van een balans tussen de rechten van verdachten en de rechten van slachtoffers. Wel bracht hij in dat op dit moment die balans in de praktijk nog te ver doorslaat in het voordeel van de verdachte en dat het zaak is om de positie van slachtoffers in de EU te versterken.

Bij de bespreking van het kostenaspect van de door de Commissie voorgestelde richtlijnvoorstel minimumnormen voor de rechten van slachtoffers benadrukte commissaris Reding dat veel maatregelen niet veel hoeven te kosten, dan wel dat zij in breder perspectief ook iets zullen opleveren, namelijk minder kosten vanwege de uitval van personen die het slachtoffer zijn geworden van een misdrijf. LIBE-voorzitter López Aguilar vroeg vooral aandacht voor slachtoffers van terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Hij toonde zich ook voorstander van een Europees getuigenbeschermingsprogramma.

Diverse lidstaten onderstreepten het belang van slachtofferbescherming, maar ook dat van de preventie van criminaliteit. Een discussie over de rechten van slachtoffers moet, aldus een aantal ministers, een fundamentele discussie over behoeften zijn en zich niet primair op kosten richten. Andere lidstaten daarentegen gaven aan zelf een ruimhartig stelsel voor de ondersteuning van slachtoffers te hebben en daarop te moeten bezuinigen. Sommige lidstaten – waaronder Nederland (zie onder) – vonden de definitie van familieleden in het richtlijnvoorstel minimumnormen voor de rechten van slachtoffers te ruim. Niet alle familieleden van overleden slachtoffers hoeven dezelfde rechten te krijgen. Enkele lidstaten vroegen aandacht voor bepaalde categorieën slachtoffers, zoals slachtoffers van terrorisme. Wat de kosten betreft, gaven sommige lidstaten aan bij de ondersteuning van slachtoffers veel met vrijwilligers te werken, of slachtoffers financieel te (willen) compenseren met middelen die bij daders in beslag zijn genomen. Andere lidstaten vroegen financiële ondersteuning door de EU voor het slachtofferbeleid onder het nieuwe Meerjarig Financieel Kader.

Staatssecretaris Teeven onderschreef de intenties van de Commissie op het punt van de bescherming van slachtoffers en onderstreepte het belang van uitvoerbaarheid arbeid. Een slechte implementatie van genomen maatregelen levert per saldo immers niets op voor slachtoffers. Daarom moeten scherpe keuzes worden gemaakt zodat met zo min mogelijk financiële middelen een zo groot mogelijk effect voor slachtoffers wordt bereikt. De staatssecretaris meende met betrekking tot de ontwerprichtlijn dat de kring van nabestaanden (van een overleden slachtoffer) in principe tot één aanspreekpunt kan worden beperkt, en dat het erkennen van een algemeen recht op veiligheid en bescherming niet kan worden waargemaakt en onrealistische verwachtingen wekt. Ten slotte betoonde de staatssecretaris zich voorstander van het verhalen van schade op de dader zonder het slachtoffer daarmee te belasten. Voorstellen voor schadevergoeding komen in een later stadium aan de orde.