

Vergaderjaar 2025–2026

32 317

JBZ-Raad

Nr. 987

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VAN
BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN
JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 december 2025

Hierbij bieden wij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uw Kamer het verslag aan van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) op 8 en 9 december 2025 in Brussel.

Ook informeren wij uw Kamer graag hieronder over een aantal andere onderwerpen.

*Ministeriële bijeenkomst C7 over de aanpak van georganiseerde en
ondermijnende criminaliteit*

Op 7 december 2025, aan de vooravond van de JBZ-Raad, vond een ministeriële bijeenkomst plaats van de Coalitie van zeven landen tegen georganiseerde criminaliteit (de «C7»)¹ met als speciale gast Eurocommissaris voor Binnenlandse Zaken en Migratiezaken Magnus Brunner. De dreiging van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit raakt onze economie, veiligheid en rechtsstaat. Daarom hebben de Ministers de volgende stap gezet in de gezamenlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit met het vaststellen van de prioriteiten in de aanpak van de C7 voor de komende jaren. De C7 zal inzetten op het ontmantelen van criminele netwerken en facilitators, versterken van de weerbaarheid van logistieke knooppunten, de aanpak van criminele geldstromen, preventie en samenwerking met derde landen. Ook gaf Commissaris Brunner een toelichting op de EU-drugsstrategie en het EU-drugsactieplan, die op 4 december 2025 werden gepubliceerd, om een sterkere EU-aanpak tegen georganiseerde criminaliteit mogelijk te maken. De Ministers spraken af om in de eerste helft van 2026 weer bij elkaar te komen om op basis van de vastgestelde prioriteiten een meerjarig actieplan van de C7 vast te

¹ De C7 is een informeel samenwerkingsverband tussen Nederland, België, Frankrijk, Duitsland, Spanje, Italië en Zweden om met een meerjarig actieplan de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit gezamenlijk aan te pakken.

CT-ontbijt

Op 8 december vond op uitnodiging van België een ontbijt plaats met de kopgroeplanden op het terrein van contraterrorisme. Tijdens het CT-ontbijt werd gesproken over opkomende technologieën, waaronder drones, en het potentiële gebruik daarvan voor terroristische doeleinden.

Enhanced Border Security Partnership (EBSP)

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld², hebben de Verenigde Staten van Amerika (hierna: VS) een nieuwe voorwaarde gesteld aan de deelname aan het Amerikaanse visumvrijstellingsprogramma (hierna: *Visa Waiver Programme*, hierna: VWP). De nieuwe verplichting houdt in dat met de VS een «versterkt partnerschap voor grensbeveiliging» (*Enhanced Border Security Partnership*, hierna: EBSP) moet worden gesloten. Het voorstel ziet op de uitwisseling van informatie inzake het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten en van de VS door reizigers. De Europese Commissie (hierna: Commissie) zal namens de lidstaten de onderhandelingen voeren met de VS voor een kaderovereenkomst. Deze zal de basis vormen voor later te maken bilaterale afspraken in het kader van het VWP. De VS hebben aangegeven vanaf 2027 te willen toetsen of lidstaten aan deze voorwaarde van het EBSP voldoen. De Commissie wenst daarom voor het einde van 2026 de onderhandelingen met de VS over de kaderovereenkomst af te ronden.

Op 23 juli jl. presenteerde de Commissie een concept onderhandelingsmandaat dat een aanbeveling en richtsnoeren bevat voor de aanstaande onderhandelingen over een kaderovereenkomst. Op 29 september 2025 heeft het kabinet de kabinetsappreciatie aangaande «Aanbeveling onderhandelingsmandaat voor de Europese Commissie inzake het Enhanced European Border Security Partnership» met uw Kamer gedeeld.³ Op 20 november jl. heeft het kabinet uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen.⁴

Het kabinet is van mening dat het huidige onderhandelingsmandaat, dat tot stand is gekomen na onderhandelingen in de Raad, in lijn is met de eerdere kabinetsappreciatie en dat de belangrijkste Nederlandse inzet hierin is meegenomen. Daarom heeft het kabinet op 11 december jl. instemming verleend in het comité van Permanente Vertegenwoordigers (hierna: Coreper) en de verzending naar de Raad Algemene Zaken (hierna: RAZ) gesteund. Het Coreper heeft op 11 december jl. ingestemd met het onderhandelingsmandaat en met verzending ervan naar de RAZ. Het onderhandelingsmandaat is zonder verdere discussie vastgesteld in de RAZ van 16 december jl. De Commissie zal namens de lidstaten de onderhandelingen voeren met de VS voor een EU-VS kaderovereenkomst. Dit vormt de basis voor aparte, bilaterale afspraken tussen lidstaten en de VS in het kader van het VWP.

² Kamerstuk 32 317, nr. 973 en Geannoteerde agenda van de formele JBZ-Raad, 8-9 december 2025 – Kamerstuk 32 317, nr. 978

³ Kamerstuk 32 317, nr. 973

⁴ Geannoteerde agenda van de formele JBZ-Raad, 8-9 december 2025 – Kamerstuk 32 317, nr. 978

Uitkomst onderhandelingen

Nederland heeft zich, conform de kabinetsappreciatie, ingezet om duidelijkheid te verkrijgen over de reikwijdte van de kaderovereenkomst en om deze zoveel mogelijk te beperken tot grensbeheer en grenscontrole. De kaderovereenkomst zal niet op Europese databanken zien, maar enkel op nationale databanken. Het is aan lidstaten om in een later stadium met de VS zelf verder over de reikwijdte te onderhandelen. Nederland heeft zich voorts ervoor ingezet dat explicieter wordt verwezen naar de relevante Europese regelgeving en de daarbij behorende principes en waarborgen van gegevensbescherming. Mede als gevolg hiervan zijn in het voorstel extra maatregelen opgenomen ter bescherming van de uit te wisselen gegevens.

Ook de noodzakelijke doelbinding van de uitwisseling van de gegevens is na inzet van onder andere Nederland beter vastgelegd. Zo zijn er duidelijkere kaders voor eventuele overlap met andere overeenkomsten met de VS en wordt de gegevensuitwisseling beperkt tot de context van grensbeheer en grenscontrole.

Voorts is op verzoek van onder andere Nederland expliciet gemaakt dat gegevensuitwisseling alleen via een tweetrapsstelsel mag plaatsvinden, waarbij altijd een menselijke interventie moet plaatsvinden voordat aanvullende gegevens worden verstuurd.

Er zijn extra onderdelen in de onderhandelingsovereenkomst opgenomen over de wederkerigheid van het uitwisselen van gegevens tussen de EU en de VS, waarbij ook expliciet gemaakt is wat er gebeurt als één van de partijen niet aan de eisen van het EBSP kan voldoen. Het kabinet verwelkomt deze aanvullingen. In het uiterste geval kan dit betekenen dat de EU en de VS wederzijds een visumverplichting invoeren. Dit heeft mogelijke gevolgen voor onder meer de economie, toerisme en grenscapaciteit.

Blijvende inzet van Nederland in de Raad

Gedurende de onderhandelingen over de aanbeveling en de richtsnoeren voor het onderhandelingsmandaat voor de Commissie heeft Nederland meermaals het belang van een gecoördineerde aanpak van de Commissie om namens de Raad met de VS te onderhandelen over een kaderovereenkomst aangaande het EBSP benadrukt. Hierbij heeft Nederland ook aangegeven dat een gecoördineerde aanpak vanuit de Commissie en binnen de Raad ook wenselijk blijft wanneer de kaderovereenkomst met de VS er ligt en de onderhandelingen starten tussen de VS en de lidstaten over aanvullende bilaterale overeenkomsten. In dat kader heeft Nederland aangekaart dat het van belang is dat lidstaten elkaar op de hoogte houden van de bilaterale onderhandelingen met de VS en dat het van belang is om met elkaar af te stemmen welk type nationale databanken en welke soort informatie gedeeld zal worden met de VS. Nederland zal dit in de Raad blijven benadrukken.

Daarnaast blijft Nederland in de Raad aandacht vragen voor het tijdpad, om de situatie te voorkomen dat de lidstaten niet tijdig een bilaterale overeenkomst kunnen realiseren met de VS, en welke maatregelen er dan op EU niveau genomen zouden kunnen worden. Het kabinet zal uw Kamer, mede met het oog op noodzakelijke ratificatie door het parlement, op de hoogte houden van de verdere ontwikkelingen.

Op 10 december vond de ministeriële conferentie in de Raad van Europa (RvE) plaats over het aanpakken van de belangrijkste uitdagingen op het gebied van asiel en migratie, in relatie tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Secretaris-Generaal Berset organiseerde de conferentie om opvolging te geven aan de brief van negen lidstaten op initiatief van Denemarken en Italië. Nederland heeft zich in aanloop naar de conferentie, samen met een groep gelijkgezinde lidstaten, waaronder Italië en Denemarken, ervoor ingezet dat er concrete stappen worden gezet om de belangrijkste uitdagingen op het gebied van asiel- en migratie het hoofd te kunnen bieden. Het kabinet heeft daarom ingestemd met de conclusies, waarin onder andere opdracht wordt gegeven om een politieke verklaring op te stellen voor de ministeriële vergadering van het Comité van Ministers in Chisinau in mei 2026. Zoals aangegeven in de aanbiedingsbrief van de Geannoteerde Agenda van de JBZ-Raad van 8-9 december 2025 is de inzet van het kabinet dat de politieke verklaring de status krijgt van een interpretatieve verklaring. Hiervoor is brede steun, dan wel consensus nodig in de Raad van Europa. Hier zal het kabinet zich de komende periode voor inzetten. In de conclusies is ook opdracht gegeven aan de Secretaris-Generaal om internationaal een dialoog te voeren over migratie. Nederland zet erop in dat deze dialoog ertoe zal leiden dat jurisprudentie, bijvoorbeeld van het EU Hof van Justitie, meer in lijn wordt gebracht met uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Daarnaast steunde Nederland ook, samen met 26 andere lidstaten⁵, een gezamenlijk statement op initiatief van Denemarken en Italië, met de oproep voor het versterken van het Conventiesstelsel met oog voor de belangrijkste uitdagingen op het gebied van asiel- en migratie. Het gezamenlijk statement en de conclusies zijn bijgevoegd (Bijlagen 1 en 2).

Samenwerking met Marokko op het gebied van migratie

Het kabinet kijkt met tevredenheid terug op de migratiesamenwerking met Marokko in het afgelopen jaar en ziet tegelijkertijd ruimte om de samenwerking verder te verdiepen en te verbreden om tot nog betere resultaten te komen. Op het gebied van terugkeersamenwerking, keerden er tot 1 december 163 personen met Marokkaanse nationaliteit zelfstandig of gedwongen terug naar Marokko. De samenwerking op operationeel niveau verloopt goed, maar er zijn ook kansen om procedures voor identificatie en vertrek nog verder te stroomlijnen tussen beide landen. Hierover zal worden gesproken tijdens de volgende hoogambtelijke migratiedialoog. Marokko en Nederland werken daarnaast verder aan een kleinschalige circulaire pilot binnen de bestaande kaders van reguliere migratie. Die pilot biedt de mogelijkheid aan *young professionals* uit beide landen om tijdelijk bij een bedrijf in het andere land werkervaring op te doen. Op dit moment kunnen jonge *professionals* en bedrijven zich aanmelden voor deelname aan deze pilot. Tijdens de implementatie is ook aandacht voor het identificeren van geleerde lessen over zowel obstakels als kansen om dergelijke pilots tot een succes te maken. Uw Kamer wordt geïnformeerd bij nieuwe ontwikkelingen op dit vlak en het kabinet beschouwt hiermee de toezegging aan lid-Van Toorenburg om uw Kamer te informeren over de voortgang van deze pilot als afgedaan. Voorts verkennen Marokko en Nederland tijdens de hoogambtelijke consultaties verder hoe samenwerking op het gebied van alleenstaande minderjarige vreemdelingen vormgegeven kan worden, zowel vanuit het perspectief

⁵ Denemarken, Italië, Albanië, Oostenrijk, België, Bulgarije, Kroatië, Tsjechië, Estland, Finland, Hongarije, IJsland, Ierland, Letland, Litouwen, Malta, Montenegro, Noorwegen, Polen, Roemenië, San Marino, Servië, Slowakije, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

om terugkeer van uitgeprocedeerde AMV'ers te faciliteren, als om irreguliere migratie van deze groep te voorkomen en hen, bijvoorbeeld, adequate opvang te bieden in Marokko. Tot slot loopt ook de samenwerking tussen Marokko en Nederland op het gebied van grensmanagement door, onder meer in de vorm van het uitwisselen van kennis en expertise, bijvoorbeeld op het gebied van het herkennen van documentfraude, tussen de betrokken operationele diensten van weerszijden.

Gezamenlijke brief aan de Commissie over het operationaliseren van innovatieve oplossingen in het asieldomain

Graag informeer wij uw Kamer over de brief die 17 december jl. samen met samen met Duitsland, Denemarken, Italië, Zweden, Oostenrijk, Polen, Litouwen, Estland, Malta, België, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Griekenland, Roemenië, Letland, Kroatië en Finland aan de relevante Eurocommissarissen en vertegenwoordigers van de Commissie is gestuurd⁶. Bij deze brief zijn zowel Ministers van migratie als Ministers van Buitenlandse Zaken betrokken. De brief is bijgevoegd (Bijlage 3).

De brief bevat een oproep aan de Commissie om de randvoorwaarden te creëren om innovatieve oplossingen te operationaliseren waaronder financiering, operationele ondersteuning van EU-agentschappen en een diplomatieke strategie. De brief is een opvolging op de brief die Nederland met veertien andere Europese lidstaten verstuurd op 15 mei 2024, waarin de Commissie werd opgeroepen tot het verder uitwerken en versterken van verschillende innovatieve oplossingen om irreguliere migratie te beperken, bescherming van migranten te versterken en terugkeer te bevorderen⁷.

Meer grip op migratie is een prioriteit voor dit kabinet. Daarvoor zijn ook maatregelen op EU-niveau noodzakelijk. Een cruciale stap is de implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Tegelijkertijd is het van belang dat de Europese Commissie en lidstaten continu op zoek blijven naar meer en nieuwe oplossingen, binnen geldende internationaal- en Europeesrechtelijke kaders. Voorbeelden van innovatieve oplossingen zijn het veilig derde land concept, het veilige haven concept. Sinds de brief van 15 mei 2024 zijn belangrijke stappen gezet om innovatieve oplossingen vaker toe te kunnen passen in de praktijk. In de aangenomen Raadspositie op de Terugkeerverordening is er een explicietere juridische basis opgenomen voor terugkeerhubs en in de Raadspositie op het gerichte voorstel op het «veilig derde land» concept om het bandencriterium te verwijderen.

In de brief van 17 december jl. wordt opgeroepen om innovatieve oplossingen vaker te operationaliseren. Hiervoor is financiering, operationele ondersteuning en een diplomatiek dialoog cruciaal. De Commissie kan hierin een belangrijke rol spelen. De brief bevat daarom de omroep aan de Europese Commissie om een richtlijn op te stellen voor innovatieve oplossingen onder het huidig Meerjarig Financieel Kader (2021–2027). Ook bevat de brief de oproep voor voldoende aandacht voor innovatieve oplossingen onder het aankomende MFK (2028–2034)⁸. Om operationele ondersteuning van EU-agentschappen vaker mogelijk te maken, wordt de Europese Commissie gevraagd voorstellen te doen om het mandaat en beleid van de relevante agentschappen aan te passen.

⁶ De Eurocommissaris voor Binnenlandse zaken en Migratie, de Hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, de Eurocommissaris voor het Middellandse Zeegebied, de Eurocommissaris voor Uitbreiding en de Eurocommissaris voor Internationale Partnerschappen.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, Kamerstuk 32 317, nr. 878

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, Kamerstuk 21 501-20, nr. 2245

Voor de ontwikkeling en implementatie van innovatieve oplossingen is de samenwerking met partnerlanden onmisbaar. De brief roept op tot een assertieve en gecoördineerde diplomatieke *outreach* door de EU-lidstaten en de Commissie naar landen buiten de Europese Unie.

De brief is de uitkomst van een aantal informele consultaties tussen Europese lidstaten waar Nederland een voortrekkersrol in heeft. Hierover is uw Kamer op verschillende momenten geïnformeerd⁹.

Verder blijft Nederland gezamenlijk met Oeganda werken aan het verder uitwerken van de afspraken voor de transit hub. Het kabinet blijft ook open voor samenwerking met andere landen buiten de Europese Unie op de terugkeerhub, maar gelooft dat het opbouwen van een dergelijke nieuwe samenwerking aan het volgende kabinet is. Uw Kamer wordt zoals gebruikelijk geïnformeerd over de voortgang op voorwaarde dat de diplomatieke vertrouwelijkheid van deze onderhandelingen het toelaat.

Motie Ram over organisaties in de keten van mensensmokkel en mensenhandel

De motie Ram verzoekt de regering om samen met de Commissie en andere lidstaten tot een voorstel te komen om ngo's die een cruciale schakel in de keten van mensensmokkel en mensenhandel vervullen, te verbieden en/of van financiering uit te sluiten.¹⁰

Het kabinet onderschrijft dat personen en organisaties niet dienen bij te dragen aan criminele activiteiten van mensensmokkelaars en mensenhandelaren. Er zijn verscheidene middelen waarmee personen en organisaties die betrokken zijn bij mensensmokkel en mensenhandel aangepakt kunnen worden. De nationale (opsporings-)autoriteiten onderzoeken bij vermoedens van betrokkenheid bij mensensmokkel of mensenhandel of er sprake is van strafbare gedragingen en of over gegaan moet worden tot strafrechtelijke vervolging. In Nederland is deze bevoegdheid voorbehouden aan het Openbaar Ministerie, waarbij de strafbaarheid zal worden beoordeeld op basis van de concrete omstandigheden van een geval.

Verder geldt dat als de activiteit en/of het doel van een rechtspersoon in strijd is met de openbare orde, deze door de rechtbank op verzoek van het Openbaar Ministerie verboden kan worden verklaard en wordt ontbonden op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek. Wanneer een organisatie niet vanuit Nederland opereert, maar vanuit het buitenland (of daar vandaan wordt aangestuurd), is een verklaring van «strijd met de openbare orde» mogelijk op grond van artikel 10:122 BW, indien het doel en/of de activiteit in strijd is met de openbare orde. Omdat met een verbodenverklaring het grondrecht van vrijheid van vereniging wordt ingeperkt, vindt per casus een afweging plaats welk belang zwaarder weegt.

Uitsluiting van financiering aan organisaties kan zowel op Europees als op nationaal niveau plaatsvinden. Bij het verlenen van subsidies vanuit Nederland wordt hier invulling aan gegeven door in het subsidiebesluit op te nemen dat partners zich dienen te onthouden van gedragingen die naar maatstaven van Nederlands recht strafbaar en/of verboden zijn. Dergelijke gedragingen kunnen reden zijn om de beschikking geheel of gedeeltelijk

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, Kamerstuk 30 573, nr. 227, vergaderjaar 2025–2026, Kamerstuk 19 637, nr. 3477, Kamerstuk 32 317, nr. 967, Kamerstuk 19 637 en 36 045, nr. 3478, Kamerstuk 32 317, nr. 973,

¹⁰ Motie Tweede Kamer, 21 501-04, nr. 287.

in te trekken. Een organisatie die zich schuldig maakt aan mensensmokkel of mensenhandel komt niet in aanmerking voor EU-financiering.

Ook worden in artikel 8 van de voorgestelde EU-mensensmokkelrichtlijn, die momenteel nog in het Europees Parlement wordt besproken, maatregelen genoemd die lidstaten moeten kunnen nemen tegen rechtspersonen die zich schuldig maken, of medeplichtig zijn, aan mensensmokkel. Maatregelen betreffen onder meer het opleggen van boetes, het (permanent) uitsluiten van door de overheid verleende subsidies, het intrekken van vergunningen en gerechtelijke ontbinding. Een soortgelijke bepaling met betrekking tot mensenhandel staat in artikel 6 van de EU-mensenhandel richtlijn.

Daarnaast is een nationale wetswijziging in voorbereiding waarbij de strafmaxima verhoogd worden en de rechtsmacht uitgebreid wordt wanneer het gaat om het misdrijf mensensmokkel. Als gevolg van deze wijziging zal Nederland een extraterritoriale rechtsmacht hebben, waardoor het Openbaar Ministerie natuurlijke personen en rechtspersonen die buiten Nederland het misdrijf mensensmokkel zijn begaan, strafrechtelijk kan vervolgen.

Gelet op de reeds beschikbare mogelijkheden en de lopende trajecten op zowel Europees als Nederlands niveau, vindt het kabinet het van belang om het verdere verloop van deze trajecten af te wachten. Daarbij zal worden beoordeeld of de combinatie van deze trajecten met het huidige maatregelenpakket als voldoende wordt beschouwd om mensensmokkel en mensenhandel effectief te bestrijden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten

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

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A.C.L. Rutte

I. Binnenlandse Zaken

Belangrijkste resultaten

- De JBZ-Raad stemde in met een algemene oriëntatie ten aanzien van het voorstel voor een terugkeerverordening, het voorstel voor herziening van het veilig-derde-land-concept en het voorstel voor de EU-lijst veilige landen van herkomst.¹¹ De akkoorden in de JBZ-Raad over deze voorstellen zijn een belangrijke stap om te komen tot een strenger, efficiënter en rechtvaardiger Europees asiel- en migratiebeleid.
- De JBZ-Raad bereikte een akkoord over het voorstel voor de solidariteitspool.
- Tijdens de gedachtewisseling over de impact van de huidige geopolitieke situatie op de interne veiligheid van de EU, met een focus op de dreiging van drones, pleitten lidstaten voor een meer geharmoniseerde EU-aanpak, met gezamenlijke normen, interoperabiliteit van systemen, versterkte informatie-uitwisseling en investeringen in detectie-, identificatie- en neutralisatiecapaciteit. Ook *joint procurement*, versterking van R&D en een herziening van het juridisch kader voor civiele drones werden breed ondersteund.

1. Verordening veilige derde landen concept

De JBZ-Raad stemde in met een algemene oriëntatie ten aanzien van het voorstel voor herziening van de toepassing van het veilig-derde-land-concept. De algemene oriëntatie is, zoals reeds in de geannoteerde agenda van deze JBZ-Raad aan uw Kamer gemeld, in lijn met de Nederlandse inzet. Het gaat dan in het bijzonder om de aanpassingen van het bandencriterium, waardoor het mogelijk wordt het concept toe te passen als een verzoeker voor internationale bescherming op zijn reis naar de EU door een veilig land is gereisd, of als er een overeenkomst of regeling is gesloten met een derde land. Enkele lidstaten konden om uiteenlopende redenen de algemene oriëntatie niet steunen. Wanneer het Europees Parlement ook zijn positie heeft ingenomen, kunnen de onderhandelingen tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie starten.

2. Verordening veilige landen van herkomst

De Raad stemde in met een algemene oriëntatie ten aanzien van het voorstel voor het vaststellen van een EU-lijst van veilige landen van herkomst. Het kabinet kon de algemene oriëntatie steunen; een gezamenlijke EU-lijst zorgt voor meer harmonisering in de EU van de afhandeling van kansarme asielprocedures. Bovendien verwelkomt het kabinet dat met het voorstel de inwerkingtreding van bepaalde elementen van het Pact naar voren wordt gehaald, zoals de toepassing van uitzonderingen voor bepaalde bevolkingsgroepen of gebiedsdelen bij de toewijzing van veilige landen van herkomst en een versnelde asielprocedure als de aanvrager afkomstig is uit een land waarvoor EU-breed een inwilligingspercentage van 20% of minder geldt. Eén lidstaat kon niet instemmen met het compromis van het Voorzitterschap. Wanneer het Europees Parlement

¹¹ Zie voor de volledige compromisvoorstellen: Council clinches deal on EU law about returns of illegally staying third-country nationals - Consilium en Asylum policy: Council pushes ahead with EU laws on safe countries of origin and safe third countries - Consilium.

ook zijn positie heeft ingenomen, kunnen de onderhandelingen tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie starten.

3. Implementatie van het Pact

De Raad bereikte een politiek akkoord op het voorstel voor de solidariteitspool. De hoogte van de solidariteitspool werd vastgesteld op 21.000 herplaatsingen of 420 miljoen euro. Het *fair share* van Nederland is 5,2%, wat neerkomt op een financiële bijdrage van 21,9 miljoen. Nederland heeft steun verleend aan het voorstel en aangegeven financieel te zullen bijdragen. Daarnaast verkent het kabinet met Griekenland en Italië de mogelijkheden voor het inzetten van Dublincompensaties uit het verleden als solidariteitsbijdrage. Tevens riep Nederland op tot het belang van effectieve implementatie van het Pact en onderstreepte het belang van de implementatie van Eurodac, screening en de asielgrensprocedures. Lidstaten die niet instemden met de solidariteitspool deden dit om uiteenlopende redenen, waaronder zorgen over de omvang van de solidariteitspool, de juridische basis die gebruikt wordt voor de mogelijkheid tot Dublincompensaties of de zorg dat de nationale situatie onvoldoende meegewogen is in de categorisering van migratiedruk. De Commissie benadrukte het belang van de balans tussen solidariteit – via de solidariteitspool – en verantwoordelijkheid, verwijzend naar de andere onderdelen van het Migratiepact die toezien op verantwoordelijkheid van lidstaten. Verder ging de Commissie nog in op de stand van zaken van de implementatie en vroeg hierbij specifiek aandacht voor de implementatie van Eurodac, opvangcapaciteit, screening, asielgrensprocedures, aanpassingen van nationale wetgeving en opschaling van de operationele capaciteit. Nederland ligt op schema wat betreft de implementatie van het Pact.

4. Terugkeerverordening

De Raad stemde in met een compromisvoorstel van het Deens Voorzitterschap voor een algemene oriëntatie ten aanzien van het voorstel voor een Terugkeerverordening.

Nederland stemde in met het voorstel. De algemene oriëntatie komt tegemoet aan de inzet van Nederland voor een eenvoudiger en efficiënter Europees terugkeerproces. Zo zet de Raad in op het voorkomen van een tweede beschermingsbeoordeling binnen de terugkeerprocedure voor vreemdelingen die stellen dat hun terugkeer indruist tegen het beginsel van non-refoulement. De Raad maakt het mogelijk om deze vreemdelingen door te verwijzen naar de daarvoor geëigende procedure, zoals de asielprocedure. Hiermee wordt het terugkeerproces niet onnodig vertraagd. Daarnaast wil de Raad meer mogelijkheden om terugkeer te bevorderen, zoals de terugkeerhub, verplichtingen voor vreemdelingen om mee te werken aan hun terugkeerproces, geen automatische schorsende werking van een terugkeerbesluit, inreisverbod of verwijderbesluit gedurende de beroepsprocedure en een implementatietermijn van twee jaren. Uiteindelijk besloot de Raad ten aanzien van de wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten van andere lidstaten dat het concept in eerste instantie vrijwillig blijft. Twee jaren nadat de verordening van toepassing is geworden, dient de Commissie een beoordeling uit te voeren naar de werking en effectiviteit van het concept. Hierna kan de Commissie een nieuw wetsvoorstel indienen om het concept van de wederzijdse erkenning verplicht te stellen. Wel worden lidstaten vanaf het moment dat de verordening van toepassing wordt verplicht om te werken met het zogeheten «European Return Order», een op te stellen formulier dat de informatie-uitwisseling van terugkeerbesluiten tussen de lidstaten moet faciliteren. Verder dienen lidstaten

voorbereidende maatregelen te nemen om de wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten te faciliteren. Dit compromis is in lijn met de Nederlandse inzet, omdat het enerzijds voldoende flexibiliteit voor lidstaten en anderzijds harmonisering van het terugkeersysteem biedt, waarbij de mogelijkheden om terugkeer te stimuleren zijn uitgebreid.

Een aantal lidstaten kon ofwel niet instemmen ofwel onthield zich van stemming, omdat er onvoldoende vooruitzicht was op verplichte wederzijdse erkenning en uitvoering van terugkeerbesluiten. Wanneer het Europees Parlement ook zijn positie heeft ingenomen, kunnen de onderhandelingen tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie starten.

5. Implementatie van interoperabiliteit

De Raad werd geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van de IO Roadmap en de geleidelijke uitrol van het Entry/Exit System (EES). De Europese Commissie gaf aan positief te zijn over de invoering van het EES en kijkt vooruit naar de ingebruikname van EURODAC in juni 2026 en ETIAS in het vierde kwartaal van 2026.

De voorgelegde IO Roadmap voor 2027–2028 is door de Raad vastgesteld, Nederland heeft er ook mee ingestemd. In de Roadmap is ook vastgelegd op welke momenten EES, SIS, MID en Prüm II interoperabel moeten zijn. Het resterende deel van de IO Roadmap, dat de herziening van het VIS (Visa Informatiesysteem) en het EU VAP (Visa Application Platform) omvat, wordt in maart aan de Raad voorgelegd.

6. Werklunch – Algemene staat van het Schengengebied

Tijdens een besloten informele lunch wisselden de lidstaten van gedachten over hoe de belangrijkste tekortkomingen op het gebied van de buitengrenzen kunnen worden aangepakt en wat de belangrijkste uitdagingen zijn voor de komende periode. Dit deed men op basis van een korte presentatie van de Commissie. De Commissie merkte hierbij op dat de daling van irreguliere grensoverschrijding voortduurt. Verder plaatste de Commissie een kritische kanttekening bij de invoering van de binnengrenscontroles door verscheidene EU-lidstaten en benadrukte het belang van grensoverschrijdende samenwerking, implementatie van het Pact en het verbeteren van het buitengrensbeheer. Nederland verwelkomde het nieuwe format en pleitte voor meer transparantie ten aanzien van de tekortkomingen van lidstaten met betrekking tot het Schengenacquis. Lidstaten benoemden betere implementatie van huidige regelgeving, de herziening van de Frontex-verordening en het beter benutten van grootschalige IT-systemen als mogelijkheden om buitengrensbeheer te versterken. Daarnaast benadrukten lidstaten het belang van samenwerking met derde landen. Verscheidene lidstaten uitten zich kritisch over de invoering van de binnengrenscontroles. Lidstaten met binnengrenscontroles stelden daartegenover dat de buitengrens versterkt moet worden.

7. EU Drugs Strategie en het bijbehorende Actieplan tegen drugshandel

De Commissie presenteerde tijdens de JBZ-Raad de op 4 december jl. gepubliceerde EU Drugsstrategie en het bijbehorende Actieplan die zijn opgesteld als uitwerking van de Interne Veiligheidsstrategie. De Commissie lichtte de strategische prioriteiten van de EU Drugsstrategie toe, gericht op 1) de paraatheid en reactie van de EU, 2) de bescherming van de volksgezondheid, 3) de veiligheid en bescherming van de

maatschappij, 4) het voorkomen van overdoses en 5) de versterking van partnerschappen met internationale partners. Het EU-Actieplan tegen drugshandel, dat ondersteunend is aan de EU Drugsstrategie, is specifiek gericht op de veiligheidsdimensie van drugsproblematiek. Beide documenten zijn verwelkomd door de lidstaten. Nederland sprak waardering uit voor het multidisciplinaire karakter van de strategie en de aandacht die wordt besteed aan o.a. de bestuurlijke aanpak, voorkomen van rekrutering van jongeren en samenwerking met derde landen. De Commissie verwees daarnaast naar de nog te verschijnen EU Havenstrategie (verwacht in februari 2026), die ook een sterk veiligheidscomponent zal bevatten.

8. Impact van de huidige geopolitieke situatie op de interne veiligheid van de EU

De Raad wisselde van gedachten over de impact van de huidige geopolitieke situatie op de interne veiligheid van de EU, met een focus op de dreiging van drones. Aansluitend gaf de EU *Counter Terrorism Coordinator* (EU CTC) een briefing over de veiligheidssituatie in Syrië.

Sinds de JBZ-Raad in oktober hebben zich in meerdere lidstaten incidenten voorgedaan met onbekende drones die het luchtruim schenden. De Commissie benadrukte dat deze dreiging niet alleen een defensievraagstuk betreft, maar ook direct raakt aan de interne veiligheid. De Commissie kondigde aan de lidstaten op drie manieren te ondersteunen: door het beschikbaar stellen van financiële middelen via EU-fondsen, het stimuleren van onderzoek en innovatie via Horizon Europe, en door operationele ondersteuning, onder meer via harmonisatie van wetgeving en procedures.

Lidstaten onderstreepten unaniem dat drones een toenemende hybride dreiging vormen. Veel lidstaten pleitten voor een meer geharmoniseerde EU-aanpak, met gezamenlijke normen, interoperabiliteit van systemen, versterkte informatie-uitwisseling en investeringen in detectie-, identificatie- en neutralisatiecapaciteit. Ook *joint procurement*, versterking van R&D en een herziening van het juridisch kader voor civiele drones werden breed ondersteund. Diverse lidstaten lichtten nationale *best practices* toe, waaronder geïntegreerde detectiesystemen en aangepaste bevoegdheden voor handhavende instanties.

Nederland benadrukte dat de dreiging van drones nadrukkelijk ook een wetshandavingsdimensie heeft. Nationale *best practices* zijn onder meer ontwikkeld via gezamenlijke onderzoeksprogramma's van justitie en defensie en een tijdelijk juridisch kader in het kader van de NAVO-top. Nederland wees ook op operationele knelpunten, waaronder gefragmenteerde verantwoordelijkheden en beperkte detectie- en interventiecapaciteit, en sprak steun uit voor verdere Europese coördinatie en herziening van het bestaande juridische kader. Het Voorzitterschap concludeerde dat er brede steun bestaat voor een meer gestructureerde EU-aanpak en verzocht de Commissie de door lidstaten geschetste strategische richting mee te nemen in de aangekondigde mededeling.

Aansluitend lichtte de EU CTC toe dat na de val van het Assad-regime een actieplan voor terrorismebestrijding is vastgesteld, aangezien de ontwikkelingen in Syrië directe gevolgen kunnen hebben voor de interne veiligheid van de EU. De EU CTC rapporteerde over een recent bezoek aan Damascus, waar gesprekken zijn gevoerd met de Syrische overgangsregering. De EU CTC concludeerde dat het voor de interne veiligheid van de EU noodzakelijk is dat de EU actief steun verleent aan Syrië.

9. Any other business

a. Update van de veiligheidssituatie en follow-up van de afgifte van visa aan Russische burgers

Polen heeft opgeroepen tot een beperking van (toeristen)visa aan Russische burgers en onderstreepte hierbij het belang van solidariteit onder lidstaten. Veel lidstaten steunden deze oproep. Ook de Commissie steunde deze oproep, benoemde de recentelijk aangescherpte visumregels en gaf aan hierop in te gaan in haar nieuwe visumstrategie.

II. Justitie

Belangrijkste resultaten

- De JBZ-Raad heeft de Raadsconclusies over modelbepalingen voor het EU materieel strafrecht aangenomen, die zijn bedoeld als een flexibel en coherent referentiekader voor toekomstige EU-wetgevingsvoorstellen op het terrein van het strafrecht, zodat lidstaten en de EU-instellingen bij nieuwe richtlijnen kunnen terugval- len op een gedeelde structuur en consistente terminologie.
- Lidstaten spraken onvoorwaardelijke steun uit aan Oekraïne en onderstreepten het belang van het Agressietribunaal en de justitiële maar ook praktische samenwerking met het tribunaal. Een grote meerderheid van de lidstaten steunde het modelakkoord en sprak daarnaast de intentie uit de steun aan het ICC verder te intensiveren.
- Tijdens een werklunch werd gesproken over de versterking van justitiële samenwerking met derde landen, waarbij de consensus was dat EU-initiatieven eventueel een rol kunnen spelen, voornamelijk voor de kleinere lidstaten, mits dit geen afbreuk doet aan bestaande bilaterale relaties.

1. Way forward voor een simplificatie van de AVG

Ten aanzien van de toekomst van de simplificatie van de AVG, benadrukte het voorzitterschap en de Commissie dat grondrechten en privacy onverminderd gewaarborgd moeten blijven, maar dat gerichte vereenvoudiging noodzakelijk is ter verlichting van regeldruk en versterking van het concurrentievermogen van de EU. In de recent gepubliceerde Digitale Omnibus worden onder meer begrippen verduidelijkt en technische aanpassingen voorgesteld, zoals verdere harmonisatie bij effectbeoordelingen, de introductie van een Single Entry Point, verduidelijking bij geautomatiseerde individuele besluitvorming, een nadere afbakening van het begrip persoonsgegevens en vereenvoudiging van de cookieregels.

Lastenverlichting voor het bedrijfsleven, met name voor het MKB, is ook voor Nederland een prioriteit. Nederland sprak hiervoor steun uit, maar wees eveneens op het belang van zorgvuldigheid waar het gaat om mogelijke fundamentele aanpassingen van de AVG die gevolgen kunnen hebben voor het beschermingsniveau. Nederland gaf aan dat vereenvoudiging gepaard moet gaan met een impact assessment en advies van de Europese AP.

Ook andere lidstaten onderschreven het belang van vereenvoudiging voor het concurrentievermogen, met de kanttekening dat de basisprincipes van gegevensbescherming en grondrechten gewaarborgd moeten blijven.

2. Raadsconclusies over modelbepalingen voor EU-strafrecht

Tijdens de JBZ-Raad zijn de Raadsconclusies over modelbepalingen voor het EU materieel strafrecht aangenomen. De modelbepalingen gaan over onderwerpen zoals de omschrijving van strafbare feiten, de structuur van de sanctionering, deelnemingsvormen en poging, verzwarende omstandigheden en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen en leiden tot grotere coherentie binnen strafrechtinstrumenten. Het Voorzitterschap onderstreepte nogmaals het belang van de modelbepalingen en benadrukte dat het belangrijk is dat er bij nieuwe wetgeving rekening mee wordt gehouden door de Commissie en dat een continue dialoog met het Europees Parlement van belang blijft. Deze oproep werd ondersteund door alle lidstaten. De Commissie steunde het initiatief van de modelbepalingen, maar betreurt dat er voor een minimalistische aanpak is gekozen.

3. Russische agressieoorlog tegen Oekraïne: strijd tegen straffeloosheid

De Raad wisselde van gedachten over de strijd tegen straffeloosheid voor internationale misdrijven begaan in Oekraïne, met bijzondere aandacht voor de oprichting van het speciaal Agressietribunaal en de steun aan het Internationaal Strafhof (ICC). De oprichting van het tribunaal werd door het voorzitterschap en de Commissie aangemerkt als een belangrijke eerste stap in de strijd tegen straffeloosheid in Oekraïne. Voor het functioneren van het tribunaal is echter verdere steun van nationale autoriteiten noodzakelijk. In dat kader heeft de Commissie een model samenwerkingsakkoord opgesteld om bilaterale afspraken tussen het tribunaal en lidstaten te faciliteren. Op 12 november is het voorstel voor een Raadsbesluit tot ondertekening van het oprichtingsverdrag van het tribunaal goedgekeurd, met het oog op ondertekening tijdens de diplomatieke conferentie van 16 december a.s.

Nederland sprak zich positief uit over het model samenwerkingsakkoord en onderstreepte het belang van het Agressietribunaal voor accountability. Ook het beschermen van de onafhankelijkheid en werking van het ICC blijft voor Nederland een prioriteit. Een grote meerderheid van de lidstaten steunde het modelakkoord en sprak de intentie uit de steun aan het ICC verder te intensiveren.

De Commissie gaf aan 10 miljoen euro te hebben geoormerkt voor de opstartfase van het speciaal tribunaal, met als doel een zo spoedig mogelijke operationalisering. Tevens onderzoekt de Commissie, samen met Nederland als gastland van het ICC, hoe concrete ondersteuning aan het ICC verder kan worden vormgegeven.

4. De strijd tegen drugshandel en georganiseerde misdaad

Het Voorzitterschap gaf een stand van zaken van de lopende acties en prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit en de aanpak van drugshandel. Zo werd de Raad op de hoogte gesteld van de activiteiten in het kader van de EU-routekaart voor de aanpak van drugshandel en georganiseerde criminaliteit. Daarnaast werd door de Commissie opnieuw de op 4 december jl. gepubliceerde EU drugsstrategie en het EU actieplan tegen drugshandel toegelicht. De Commissie gaf hierbij aan onder meer in te zetten op versterking van het mandaat van Eurojust, op samenwerking met Eurojust en op samenwerking tussen Eurojust en derde landen. Bovendien benadrukte de Commissie specifiek de aanpak van voortgezet crimineel handelen in detentie als belangrijk onderdeel van het actieplan, wat ook één van de Nederlandse prioriteiten is.

5. Werklunch – versterking van justitiële samenwerking met derde landen

Tijdens de werklunch werd gesproken over de versterking van justitiële samenwerking met derde landen. Nederland gaf aan dat niet kan worden uitgesloten dat de Nederlandse positie bij derde landen op dit vlak negatief wordt beïnvloed wanneer Nederland verplicht zou worden tot verdergaande medewerking aan EU-initiatieven. De EU kan een rol spelen, mits dit geen afbreuk doet aan bestaande bilaterale samenwerking. Nederland benadrukte dat goede bilaterale betrekkingen essentieel zijn voor effectieve samenwerking met derde landen, waaronder op het gebied van uitlevering, en dat economische en politieke *leverage* daarbij eveneens van belang zijn. Voor het *Team Europe*-initiatief bestond slechts gematigde steun.

6. Any other business

a. Huidige wetgevingstrajecten

Het Voorzitterschap informeerde de Raad over de geboekte voortgang in onderhandelingen over wetgevingstrajecten, waaronder politieke akkoorden met het Europees Parlement in trilogen over harmonisatie van het insolventierecht¹² en de anti-corruptie richtlijn. Het Voorzitterschap kondigde aan de onderhandelingen inzake de slachtofferrichtlijn binnenkort af te ronden en meldde goede voortgang ten aanzien van de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en van materiaal betreffende seksueel misbruik, waarvoor onder het Cypriotisch Voorzitterschap een akkoord wordt voorzien. Naar verwachting starten de onderhandelingen over de richtlijn migranten-smokkel volgend jaar, in afwachting van het Europees Parlement.

In de geannoteerde agenda d.d. 20 november 2025 is toegezegd om in dit verslag nader in te gaan op de inhoud van het bereikte politieke akkoord over de richtlijn harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht. In bijlage 4 zal worden ingegaan op de verschillende titels van de richtlijn en de Nederlandse appreciatie ervan.

b. Toegang tot gegevens voor effectieve strafrechtelijke onderzoeken

Het Voorzitterschap informeerde de Raad over de voortgang inzake toegang tot data voor effectieve strafrechtelijke onderzoeken, met aandacht voor drie onderdelen: dataretentie, het legaal aftappen van communicatie en end-to-end-encryptie. Daarbij werd benadrukt dat grondrechten en privacy steeds moeten worden gewaarborgd. De Commissie gaf aan te werken aan juridisch duurzame oplossingen voor de uitdagingen rond encryptie en onderstreepte dat het belang van het e-evidence-pakket moet worden erkend, aangezien hiermee veel informatie grensoverschrijdend kan worden gedeeld. De Commissie werkt samen met de lidstaten om dit in werking te laten treden.

c. EU-Westelijke Balkan ministeriële bijeenkomst over JBZ-zaken

Het Voorzitterschap gaf een terugkoppeling over de EU-Westelijke Balkan ministeriële bijeenkomst, die plaatsvond op 30-31 oktober in Sarajevo. Tijdens de bijeenkomst is er gesproken over confiscatie, het versterken

¹² De compromistekst van de Richtlijn harmonisatie bepaalde aspecten van het insolventierecht is goedgekeurd in COREPER II d.d. 5 december jl. De tekst is raadpleegbaar via de volgende link: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16459-2025-INIT/en/pdf>.

van de samenwerking betreffende het aanpakken van corruptie en georganiseerde misdaad. De volgende bijeenkomst zal volgend jaar plaatsvinden onder het Ierse Voorzitterschap.

d. EU-VS Ministeriele en Hoogambtelijke bijeenkomsten

Het Voorzitterschap informeerde de Raad dat de twee voorziene bijeenkomsten in het kader van de EU-VS samenwerking op JBZ-terrein niet hebben plaatsgevonden.

e. Digitale rechtspraak en strategieën voor justitiële opleiding

De Commissie gaf aan dat zij op 20 november jl. het digitaal justitiële pakket heeft gepubliceerd. Uw Kamer wordt hierover middels een BNC-fiche geïnformeerd. Hiermee moet het efficiënter en goedkoper worden om mensen in het justitiële domein te trainen. De Commissie gaf aan te rekenen op samenwerking met lidstaten om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken om digitale rechtspraak te ondersteunen. Hierbij onderstreept de Commissie het belang van voldoende financiering.

f. Jaarverslag over de toepassing van het Handvest van de Grondrechten in de EU

De Commissie informeerde de Raad over het Jaarverslag 2025 inzake de toepassing van het Handvest, dat op 5 december is goedgekeurd. De Commissie concludeert dat lidstaten maatregelen hebben genomen, maar dat verdere inspanningen noodzakelijk blijven. De hoofdconclusie is dat het beschermen en bevorderen van grondrechten een gedeelde verantwoordelijkheid is, waarbij versterking van de samenwerking tussen de EU en de lidstaten noodzakelijk blijft. De Commissie zal blijven inzetten op opleidingen, uitwisseling van *best practices* en het stimuleren van nationaal gebruik van het jaarverslag.

g. De kloof overbruggen: onderzoeksmaatregelen voor grensoverschrijdende terugvordering van vermogensbestanddelen in de uitvoeringsfase

België presenteerde het door hen opgestelde non-paper met voorstellen om de tenuitvoerlegging van confiscatie van crimineel vermogen te vergemakkelijken. België benoemde hierbij dat het cruciaal is dat ook in de tenuitvoerleggingsfase gedegen financieel onderzoek wordt gedaan naar crimineel verkregen vermogen en dat het belangrijk is om hierin internationaal samen te werken. Vooralsnog zijn de mogelijkheden hiertoe beperkt. België wil hier zo snel mogelijk een wetgevend kader voor creëren, o.a. zodat de mogelijkheden die nu al nationaal gelden, ook internationaal worden erkend. Er was steun van meerdere lidstaten voor dit non-paper, waaronder van Nederland, dat het belang van het aanpakken van criminele inkomstenmodellen benadrukte.

h. Werkprogramma van het inkomend Voorzitterschap (Cyprus)

Cyprus presenteerde zijn werkprogramma voor het aankomende Voorzitterschap. Daarbij lichtte Cyprus zijn prioriteiten toe op het terrein van justitie, waaronder voortgang op strafrechtelijke dossiers, de strijd tegen straffeloosheid in Oekraïne, grensoverschrijdende criminaliteit, civielrechtelijke dossiers en rechtsstaatvraagstukken. Tevens informeerde Cyprus de Raad over de geplande JBZ-Raden tijdens het aankomend Voorzitterschap.