

Geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 12 en 13 december 2024

I. Binnenlandse Zaken

Raadsconclusies strategisch visumbeleid (a-punt)

= aannname zonder discussie

Tijdens de JBZ-Raad worden naar verwachting Raadsconclusies aangenomen over een strategischer visie op het Europese visumbeleid. Een conceptversie van de conclusies zal eerst nog op 4 december in het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) worden besproken. Op de JBZ-Raad zelf is geen inhoudelijke discussie meer voorzien.

De Raadsconclusies volgen op besprekingen over de toekomst van het EU-visumbeleid die onder Belgische voorzitterschap zijn gestart en door het Hongaarse voorzitterschap verder zijn gebracht en gaan in op de verschillende bestaande visuminstrumenten en de mogelijkheden tot verbeterde strategische inzet ervan. Allereerst wordt benoemd dat het visumbeleid van strategische meerwaarde kan zijn in migratiedialogen met derde landen, waaronder in het bevorderen van hervormingen in herkomstlanden en transitlanden om irreguliere migratie te voorkomen. Daarnaast kan strategische inzet van het visumbeleid een rol spelen in het bevorderen van terugkeersamenwerking, bijvoorbeeld door een visumfacilitatieovereenkomst te koppelen aan een terug- en overnameovereenkomst. De Raad benadrukt verder dat visumfacilitatie en visumliberalisatie geen risico's op het terrein van migratie en veiligheid met zich mee mogen brengen. Hierbij geldt aansluitend dat derde landen die visumvrij zijn gesteld blijvend moeten voldoen aan de gestelde voorwaarden voor visumvrijstelling. Visumvrijelanden dienen adequaat te worden gemonitord om te voorkomen dat derde landen als herkomstland of doorreisland worden gebruikt voor irreguliere migratie. In lijn met de herziening van het visumopschortingsmechanisme is in de raadsconclusies opgenomen dat het van belang is dat derde landen hun eigen visumbeleid harmoniseren met dat van de EU, in het bijzonder de landen die grenzen aan de EU.

Om het visuminstrument beter te benutten wil de Raad inzetten op versterking van bestaande instrumenten, waaronder het artikel 25bis mechanisme, de optimalisatie en toepassing van het (herziene) Visum Informatiesysteem en de toepassing van nieuwe Europese systemen voor reisinformatie en -autorisatie (zoals EES en ETIAS). Hierbij wordt het belang benadrukt van geharmoniseerde toepassing van de Visumcode en de noodzaak van goede dataverzameling en analyse daarvan. De Raad benadrukt dat de herziening van het opschortingsmechanisme de EU beter in staat zal stellen om effectieve stappen te zetten die misbruik van het visumbeleid moeten tegengaan.

Het kabinet onderschrijft de Raadsconclusies volledig. Ze sluiten goed aan bij de kabinetsinzet om Nederland om irreguliere migratie te verminderen en het Schengengebied veilig te houden. Het kabinet verwelkomt ook het voornemen van de Europese Commissie (hierna: Commissie) om een Europese strategie op het visumbeleid op te stellen om de beschikbare instrumenten effectiever en toekomstbestendiger te maken en de strategische waarde van het visumbeleid beter te benutten, in het bijzonder waar het uitdagingen op het vlak van migratie en veiligheid betreft. De verwachting is dat de raadsconclusies ook door de andere lidstaten zullen worden onderschreven.

1. Staat van het Schengengebied

Uitvoering van de prioriteiten voor de jaarlijkse Schengenraadscyclus: veiligheidsverhoging door digitalisering

= Gedachtewisseling

Voor de Schengencyclus van 2024-2025 heeft de Commissie drie prioriteiten geïdentificeerd: 1) het vergroten van de weerbaarheid van de buitengrenzen en het tegelijkertijd consolideren van digitalisering; 2) het vergroten van de effectiviteit van het terugkeersysteem; en 3) het vergroten van de interne veiligheid. Waarschijnlijk zal het Voorzitterschap deze bespreking van de Raad willen richten op prioriteit 1. Het Voorzitterschap zal in het bijzonder met lidstaten willen bespreken

welke gezamenlijke maatregelen kunnen worden genomen om de oplevering van digitale tools aan autoriteiten (waaronder de politie, douane en grensbewakingsautoriteiten) te verbeteren en de effectieve toepassing hiervan te waarborgen om veiligheidsvraagstukken te adresseren. Ook zal het Voorzitterschap wenselijk vinden te staan bij hoe de allocatie van het EU-budget geoptimaliseerd kan worden voor de ontwikkeling en implementatie van digitale oplossingen die de veiligheid van de EU versterken.

In algemene zin geldt dat voor het kabinet het verder versterken van de buitengrenzen en het verbeteren van terugkeer en de interne veiligheid prioriteiten zijn voor het Schengengebied. Aandacht voor het tegengaan van secundaire migratiebewegingen is daarbij ook van belang. Het kabinet hecht aan een actiegericht aanpak voor deze prioriteiten gedurende deze Schengencyclus en zal de Commissie daartoe oproepen. Daarnaast acht het kabinet digitalisering essentieel voor het versterken van het grensbeheer en de veiligheid binnen Schengen en de EU. Het potentieel van de huidige IT-systemen, zoals SIS en VIS, kan en moet beter worden benut om de datakwaliteit te waarborgen en de efficiëntie van systemen aan de grens te verbeteren. Nederland steunt daarom de inzet van het Voorzitterschap om de manier waarop huidige middelen worden toegewezen te optimaliseren en verbeteren door de inzet te concentreren op digitale initiatieven die de grootste impact hebben op het vergroten van de veiligheid en het verbeteren van het grensbeheer. Wat Nederland betreft valt hieronder het stimuleren van samenwerking tussen de EU, lidstaten en externe partners, zoals bedrijven en onderzoeksinstituten om innovatieve digitale oplossingen te creëren en te implementeren.

Andere lidstaten zullen naar verwachting de agendering van digitalisering voor bespreking in de Schengenraad verwelkomen, en mogelijk ingaan op de concrete vervolgacties. Naar verwachting zullen ook meerdere lidstaten aandacht vragen voor de aanpak van instrumentalisering van migranten door vijandelijke (statelijke) actoren als prioriteit voor een veilig Schengengebied.

2. Interoperabiliteit = Gedachtewisseling

Naar verwachting informeren de Commissie en EU-Lisa de JBZ-Raad bij dit agendapunt over de stand van zaken op de voortgang van de implementatie van het Entry/Exit Systeem (EES) en het Europees Systeem voor Reisinformatie en -autorisatie (ETIAS). Met betrekking tot de implementatie van het EES heeft de Commissie in de JBZ-Raad van oktober jl. medegedeeld af te zien van de inwerkingtreding van het EES door alle lidstaten tegelijkertijd op de aanvankelijk beoogde datum 10 november 2024.¹ De Commissie kondigde toen aan in kaart te brengen of een gefaseerde start van het EES mogelijk is. Het is de verwachting dat kort voorafgaand aan de JBZ-Raad een voorstel hiertoe met de lidstaten gedeeld zal worden. De huidige EES-verordening biedt geen juridische basis voor een flexibele start, vanwege de verwerking van persoonsgegevens. De Commissie zal daarom een voorstel voor een nieuwe verordening opstellen die de huidige EES-verordening aanvult. Naar verwachting zal ook dit voorstel nog dit jaar worden gedeeld met de lidstaten.

Het kabinet steunt de door de Commissie voorgestelde gefaseerde aanpak. Het is aan de Commissie om vast te stellen wat deze fasering betekent voor de tijdslijnen voor de geplande inwerkingtredingen van de diverse Europese informatiesystemen. Het kabinet kijkt uit naar de verdere informatie hierover tijdens de JBZ-Raad.

3. Besluit van de Raad tot vaststelling van de datum voor de afschaffing van de personencontroles aan de landbinnengrenzen met Bulgarije en Roemenië = Aanneming

In december 2023 hebben de EU-lidstaten unaniem besloten tot een gefaseerde toepassing van het Schengenacquis in Bulgarije en Roemenië (ook wel: Schengentoetreding). De Raad besloot tot het opheffen van de binnengrenscontroles voor de lucht- en zeegrenzen met Bulgarije en Roemenië, maar nog niet voor de landgrenzen. Dit Raadsbesluit is op 31 maart jl. in werking getreden. Oostenrijk, Roemenië en Bulgarije zijn met de Commissie destijds ook een verklaring overeengekomen waarin zij zich committeren aan het voortzetten van de inzet om irreguliere migratie tegen te gaan, en aanvullende maatregelen overeenkwamen om het buitengrensbeheer verder te versterken. Het Hongaarse EU-voorzitterschap zal tijdens deze JBZ-Raad besluitvorming over het afronden van de gefaseerde toetreding agenderen.

¹ Zie verslag van de JBZ-Raad van 10 en 11 oktober 2024, Kamerstukken II, 2024-25, 32 317, nr. 903.

Nederland kwam in december 2023 tot de conclusie dat Bulgarije en Roemenië voldoen aan de gestelde voorwaarden voor Schengentoetreding, en kon om die reden instemmen met de volledige toetreding van Roemenië en Bulgarije tot het Schengengebied. Nederland hechtte voor dit besluit aan recente informatie over de toepassing van het Schengenacquis, evenals significante voortgang op het gebied van de rechtsstaat en corruptiebestrijding. Nederland kon in 2022 reeds instemmen met volledige toetreding van Roemenië.² Op verzoek van Nederland hebben er in 2022 en 2023 drie aanvullende fact-finding missies naar Bulgarije plaatsgevonden onder leiding van de Commissie. Gezien de herhaaldelijk vastgestelde positieve resultaten, evenals de significante voortgang op het vlak van de rechtsstaat, kwam Nederland in december 2023 tot de conclusie dat er ook ten aanzien van Bulgarije sprake was van een duurzame verankering van de gestelde voorwaarden.³ Wel heeft Nederland voortdurend kenbaar gemaakt dat zowel op het vlak van grensbeheer, fundamentele rechten en de rechtsstaat, monitoring via de bestaande mechanismes na Schengentoetreding wenselijk blijft. Dat is ook voorzien.

Tijdens de JBZ-Raad van 10 en 11 oktober jl. hebben Roemenië en Bulgarije hun inspanningen naar aanleiding van de in december 2023 aangenomen verklaring toegelicht (zie het verslag dat uw Kamer toekwam⁴). Zo hebben Roemenië en Bulgarije zich ingezet voor de verdere versterking van het buitengrensbeheer, middels financiële en personele investeringen. Ook is geïnvesteerd in de Dublinsamenwerking met andere lidstaten, en zijn Bulgarije en Roemenië voortvarend van start gegaan met de implementatie van het Pact.

Het kabinet constateert dat Roemenië en Bulgarije aan de gestelde eisen voldoen, en daarnaast aanvullende verbeteringen op het grenstoezicht hebben doorgevoerd. Het kabinet kan daarom tijdens deze JBZ-Raad instemmen met de afronding van de gefaseerde Schengentoetreding van Roemenië en Bulgarije. De verwachting is dat alle overige lidstaten ook kunnen instemmen met dit besluit. Vanzelfsprekend blijft, zoals bij alle Schengenstaten, doorlopende monitoring essentieel.

4. (Mogelijk) Verordening ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen

= Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Tijdens de JBZ-Raad zal de Verordening ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen (CSAM-verordening) mogelijk worden geagendeerd om een gedeeltelijke algemene oriëntatie aan te nemen.

Op het moment van schrijven is er geen zekerheid over de agendering van dit onderwerp. Mocht de CSAM-Verordening voor besluitvorming op de agenda blijven staan, dan zal Nederland tijdens de JBZ-Raad de eerder ingenomen positie herhalen. Nederland zal dan actief kenbaar maken zich te onthouden van stemming en daarmee worden gerekend tot de landen die de algemene oriëntatie niet steunen. Voor een uitgebreide toelichting over het kabinetsstandpunt bij dit voorstel en in het bijzonder over het zogeheten detectiebevel verwijst het kabinet naar de Kamerbrieven van 1 oktober en 29 november jl.⁵

5. Strategische richtsnoeren voor wetgevende en operationele planning op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie

= Stand van zaken

Het Hongaarse voorzitterschap is voornemens om strategische richtsnoeren vast te stellen voor de meerjarige Justitie- en Binnenlandse Zakensamenwerking in de EU. Tijdens de informele JBZ-Raad van 22-23 juli 2024 vond hierover een eerste bespreking op ministersniveau plaats en de afgelopen periode is in Brussel over de inhoud van deze strategische richtsnoeren verder

² Kamerstukken II 2022-23, 32 317, nr. 800

³ Kamerstukken II 2023-24, 32 317, nr. 866

⁴ Kamerstukken II 2024-25, 32 317, nr. 903

⁵ Kamerstukken II, 2024-25, 34843, nr. 113 en Kamerstukken II, 2024-25, 32317, nr. 906

onderhandeld. Het kabinet heeft uw Kamer hierover eerder geïnformeerd.⁶

De verwachting is dat het Voorzitterschap tijdens deze JBZ-Raad de stand van zaken van de onderhandelingen over de strategische richtsnoeren zal toelichten. Er vindt naar verwachting geen uitgebreide discussie plaats. De onderhandelingen over deze richtsnoeren lijken zich in een eindfase te bevinden. Tijdens de Coreper bespreking op 27 november jl. bleken de lidstaten de tekst van de richtsnoeren te kunnen steunen. Het Voorzitterschap werkt toe naar de afronding voor het einde van het jaar.

Het kabinet kan de JBZ-strategische richtsnoeren steunen. De Nederlandse prioriteiten en inzet hebben namelijk naar tevredenheid een plek in deze richtsnoeren gekregen. Zo wordt onder andere de noodzaak benadrukt van de aanpak van irreguliere migratie, een sterk en veilig Schengengebied met streng buitengrensbeheer, verkenning van innovatieve vormen van migratiesamenwerking, goede en volledige implementatie van Europese asielwetgeving en herziening van de Europese terugkeerstelsel. Daarnaast wordt in de richtsnoeren ingezet op versterkte Europese samenwerking in de strijd tegen de zware georganiseerde criminaliteit, waarbij aandacht wordt gevraagd voor de bestuurlijke aanpak en het tegengaan van voortgezet crimineel handelen in detentie. Aandacht voor weerbaarheid van de samenleving en een inzet op versterkte EU-crisismanagement, een prioriteit voor dit kabinet, is daarnaast goed terecht gekomen in de richtsnoeren. Tot slot is in de richtsnoeren een sterke passage opgenomen over de rechtsstaat. Voor Nederland was en is dit prioriteit, aangezien de rechtsstaat een essentieel fundament is voor het functioneren van de EU.⁷

6. Migratie en asiel

a. Aanpak van migratie

b. Implementatie van hervormingen op het gebied van migratie en asiel

= Gedachtewisseling

Tijdens de JBZ-Raad zal een brede discussie over de aanpak van irreguliere migratie en de voortgang op de implementatie van het Asiel- en Migratiepact plaatsvinden. De Commissie zal naar verwachting de voortgang toelichten over de volle breedte van het migratieterrein.

Het kabinet zet zich er in Europa voor in om de asielinstroom naar Nederland fors te beperken. Zo heeft Nederland reeds in Brussel kenbaar gemaakt bij verdragswijziging te zullen pleiten voor een opt-out. Hiermee is een duidelijk signaal afgegeven. Het kabinet is zich ervan bewust dat het realiseren van een opt-uit een proces van de lange adem is. Nederland zal bij de bespreking van dit agendapunt dan ook inzetten op maatregelen die de instroom op kortere termijn kunnen beperken. Een onderdeel daarvan is strikte implementatie van het Asiel- en Migratiepact door alle lidstaten. Een robuuste asielgrensprocedure en screening aan de Europese buitengrenzen kan immers doormigratie naar Nederland tegengaan. Het kabinet zal kort stilstaan bij de mijlpaal van indiening van alle nationale implementatieplannen begin december. Uw Kamer wordt, conform de toezegging van de Minister van Asiel en Migratie in het JBZ-Commissiedebat van 9 oktober jl., separaat over het nationaal implementatieplan geïnformeerd per brief. Als bijlage bij de brief zal ook het nationaal implementatieplan zelf met uw Kamer worden gedeeld. Het Kabinet zal ook benadrukken dat het belangrijk is om ook op politiek niveau de voortgang van de implementatie te blijven bespreken. Nederland zal in het kader daarvan ook het belang van betere handhaving van de Dublin-verordening benadrukken. Verder zal Nederland zich hardmaken voor het versnellen van terugkeer in de EU, een spoedige herziening van de Terugkeerrichtlijn, het aangaan en verstevigen van brede partnerschappen om irreguliere migratie tegen te gaan, terugkeer en opvang in regio te bevorderen, en innovatieve vormen van migratiesamenwerking. Andere lidstaten zullen naar verwachting stilstaan bij de voortgang van hun nationale implementatie en de behoefte aan duidelijkheid over Europese financieringsmogelijkheden hiervan. Ook zullen naar verwachting veel lidstaten elkaar en de Commissie oproepen terugkeer te verbeteren, en het belang van voortgang op de externe dimensie van migratie benadrukken.

⁶ Zie de geannoteerde agenda bij de JBZ-Raad van 22-23 juli, Kamerstukken II, 2023-24, 32 317 nr. 884 en het verslag in Kamerstukken II, 2023-24, 32 317, nr. 888. Zie ook de aanbiedingsbrief in Kamerstukken II, 2024-25, 32 317 nr. 890

⁷ Zie ook het non-paper Rule of Law, Kamerstukken II, 2023-24, 32 317 nr. 872.

7. Uitdagingen op het gebied van veiligheid: beoordeling door de Inlichtingen Adviesraad

= Stand van zaken

De veiligheidsdiensten van de Europese lidstaten, Noorwegen, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk werken nauw samen aan de veiligheid van Europa. Zoals gebruikelijk geven de diensten tijdens de JBZ-Raad een periodieke briefing over de huidige veiligheidssituatie. Deze briefing wordt verzorgd door de voorzitter van de *Intelligence Advisory Board* (IAB), het kanaal van de Europese veiligheidsdiensten voor gezamenlijke communicatie en dialoog met de EU. Op moment van schrijven zijn er nog geen stukken beschikbaar. Het kabinet zal de informatie van de IAB aanhoren.

8. Innovatieve partnerschappen

= Werklunch

Tijdens de lunch zullen de lidstaten spreken over innovatieve partnerschappen. Het kabinet zet zich in Europa in als aanjager van het verkennen van de mogelijkheden voor innovatieve samenwerkvormen op het gebied van migratie. Zo heeft Nederland de afgelopen maanden langs verschillende sporen verder gewerkt aan het in kaart brengen van de mogelijkheden voor terugkeerhubs. Allereerst heeft Nederland ingezet op het creëren van meer juridische ruimte in EU-regelgeving voor innovatieve vormen van migratiesamenwerking. Zo pleitte Nederland in het eerder genoemde non-paper over de prioriteiten voor de herziening van de terugkeerrichtlijn voor meer juridische ruimte voor innovatieve vormen van terugkeer, en zal het kabinet bij de in 2025 geplande herziening van het veilig derde land-concept inzetten op verruiming van de toepassingsmogelijkheden. Daarnaast heeft Nederland, in co-voorzitterschap met Malta, een ambtelijke kopgroep (17 lidstaten, waaronder Denemarken en Zweden) opgezet die de juridische en operationele kaders van terugkeerhubs nader uitwerkt. Om het onderwerp zo hoog mogelijk op de politieke agenda te houden, besprak Nederland met andere regeringsleiders het belang van innovatieve vormen van migratiesamenwerking rondom de Europese Raad van 17 oktober jl. Afsproken werd om dit ook tijdens de komende Europese Raden te doen. Het kabinet zal tijdens de lunchbespreking stilstaan bij de Nederlandse prioriteiten en de Commissie oproepen tot het uitwerken van pilots. Het kabinet acht hiermee ook de moties Rajkowski/Boomsma⁸ en van Dijk/Eerdmans⁹ uitgevoerd.

9. Toegang tot gegevens voor een doeltreffende rechtshandhaving: eindrapport van de 'High-Level Group'

= Gedachtewisseling

In juni 2023 is onder het Zweedse voorzitterschap de *High Level Group on Access to Data* (HLG) voor effectieve rechtshandhaving opgericht. Met als doel om met experts vanuit heel Europa problemen in kaart te brengen en tot oplossingsrichtingen te komen voor de uitdagingen die rechtshandavingspartners ervaren bij het verkrijgen van digitale gegevens voor opsporing.

Eind mei 2024 heeft de HLG mede namens de onderliggende expertgroepen een concept eindrapport gepresenteerd waarin aanbevelingen staan opgenomen met betrekking tot knelpunten en mogelijke oplossingen op drie deelonderwerpen: digitale opsporing, data retentie en toegang tot data. Veel lidstaten, waaronder Nederland, hebben het werk en de aanbevelingen van de HLG verwelkomd en gesteund in de JBZ-Raad van juni dit jaar.¹⁰ In november is het definitieve rapport gepresenteerd. Dit rapport bouwt voort op de eerder gepresenteerde aanbevelingen en verschilt in de kern weinig van het in mei gepresenteerde concept eindrapport.

Tijdens de JBZ-Raad zal de HLG vermoedelijk een presentatie geven over het eindrapport waarna de lidstaten hierover van gedachten zullen wisselen. Het kabinet zal tijdens de JBZ-Raad dank uitspreken voor het nuttige werk van de HLG en het eindverslag. Het kabinet kijkt uit naar komst van de *Roadmap* die nieuwe Commissie ter hand zal nemen om met de uitwerking van start te

⁸ Kamerstukken II 2024-25, 32 317 nr. 900

⁹ Kamerstukken II, 2024-2025, 32 317 nr. 895

¹⁰ Zie geannoteerde agenda van de formele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 juni 2024, Kamerstukken II, 2023-24, 32 317 nr. 879; Verslag van de formele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 13 en 14 juni 2024, Kamerstukken II, 2023-24, 32 317 nr. 882; Zie ook: Verslag van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 22 en 23 juli 2024 te Boedapest, Kamerstukken II, 2023-24, 332 317 nr. 888.

gaan. Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze onderwerpen acht Nederland het belangrijk dat oplossingen in gezamenlijkheid op EU-niveau worden gevonden.

10. De strijd tegen drugshandel en georganiseerde criminaliteit

= Voortgangsverslag

Het Hongaarse Voorzitterschap licht de stand van zaken toe van de prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit aan de hand van het op 18 oktober 2023 gepubliceerde EU-stappenplan voor de bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit. Er is nog geen document beschikbaar.

De aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit is een prioriteit van dit kabinet. In deze kabinetsperiode wordt het internationaal offensief tegen ondermijnende criminaliteit verder verstevigd en de samenwerking binnen de EU is een belangrijke onderdeel hiervan.¹¹ Het kabinet zal de stand van zaken van het Voorzitterschap in de JBZ-Raad aanhoren.

11. Overige onderwerpen

- a. EU-Westelijke Balkan ministerieel forum voor Justitie en Binnenlandse Zaken (Budva, 28 - 29 oktober 2024)
= Debriefing van het Voorzitterschap

Het Hongaarse voorzitterschap informeert de JBZ-Raad bij dit agendapunt over het EU-Westelijke Balkan ministerieel forum voor Justitie en Binnenlandse Zaken dat op 28 en 29 oktober 2024 heeft plaatsgevonden. Het forum is een jaarlijkse bijeenkomst van het Voorzitterschap, de Europese Commissie en de vertegenwoordigers van de kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten van de Westelijke Balkan waarin zij inzicht geven in hervormingen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in het kader van het EU-toetredingsproces. Onderwerpen die tijdens het forum van oktober jl. zijn besproken zijn, onder meer, bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en illegale handel en het EU-actieplan voor de westelijke Balkan voor versterking van migratie-, asiel- en grensbeheer.

- b. 7e ministeriele conferentie van het Boedapest-proces (Boedapest, 11-12 november 2024)
= Informatie van het Voorzitterschap

Het Hongaarse voorzitterschap informeert de JBZ-Raad over het verloop van de 7^e ministeriele conferentie van het Boedapest-proces. Het Boedapest-proces is een samenwerking waarbij de EU een dialoog over migratiekwessies voert met landen van de zijderoute-regio. De lidstaten zullen de toelichting van het Voorzitterschap over de afgelopen conferentie aanhoren.

- c. Werkprogramma van het aantredende Voorzitterschap
= Presentatie van Polen

Het aankomend Poolse voorzitterschap zal tijdens de JBZ-Raad haar prioriteiten op het terrein van veiligheid en migratie delen. Het kabinet zal de presentatie van het aankomend Voorzitterschap met interesse aanhoren.

II. Justitie

1. Richtlijn inzake minimumvoorschriften ter voorkoming van migrantensmokkel

= Algemene oriëntatie

Conform de op 9 april 2024 vastgestelde informatieafspraken met de Eerste Kamer over het voorstel voor de nieuwe mensensmokkelrichtlijn (COM(2023)755) wordt bij deze geannoteerde agenda een update over de voortgang gegeven. Eerdere updates werden gegeven bij verslagen van de JBZ-Raad.¹² Sinds de JBZ-Raad van 10-11 oktober jl. is het voorstel diverse malen binnen lagere Raadsgremia besproken. Op 27 november jl. is het bereikte compromisvoorstel in het

¹¹ Zie ook aanbiedingsbrief bij deze geannoteerde agenda en PM kamerbrief ondermijning, Kamerstukken II 2024-25, 29911 nr. 444

Coreper besproken met het oog op het bereiken van een Algemene Oriëntatie in deze JBZ-Raad. De richtlijn valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid.

Nederland heeft in de onderhandelingen op grote lijnen de inzet zoals geformuleerd in het BNC-fiche behaald.¹³ Het kabinet acht het bereikte compromisvoorstel een welkome stap voorwaarts ten opzichte van het huidige EU-kader, waarin zaken slechts summier zijn geregeld. De verdere harmonisering van het mensensmokkeldelict kan Europese samenwerking in de aanpak van mensensmokkel verbeteren en komt tegemoet aan een wens van de Nederlandse opsporingsdiensten. Het voorliggend compromisvoorstel is daarnaast goed verenigbaar met de bestaande Nederlandse strafbaarstelling en implementatie van de nieuwe richtlijn zal naar verwachting slechts beperkte wijzigingen in het nationaal stelsel vergen. In algemene zin is de tekst ten opzichte van het Commissievoorstel op een aantal fronten wel wat minder dwingend gemaakt, zoals bij de rechtsmachtbepalingen en de strafverzwarende omstandigheden. Het onderdeel uit het Commissievoorstel over het strafbaar stellen van het publiekelijk aanzetten tot illegale binnenkomst, doortocht of verblijf heeft niet kunnen rekenen op steun bij de lidstaten, en is derhalve geschrapt. Nederland ondersteunde dit omdat niet tot een afdoende duidelijke omschrijving gekomen kon worden. Het kabinet is tevreden dat met het voorliggend voorstel er voor verschillende gekwalificeerde varianten van mensensmokkel nu geharmoniseerde minimumnormen voor strafmaxima worden vastgesteld. De minimumnorm voor het strafmaximum bij de verschillende gekwalificeerde varianten van mensensmokkel is ten opzichte van het Commissievoorstel voor het basisdelict hetzelfde gebleven (3 jaar), maar voor een aantal zwaardere varianten op aandringen van verschillende lidstaten van 10 naar 8 jaar gegaan, en voor de variant met de dood tot gevolg van 15 naar 10 jaar. Nederland zit hier nationaal boven, en had dan ook hogere minimumnormen voor de strafmaxima kunnen accepteren. Een door Nederland ingediend voorstel om mensensmokkel onder mensonterende omstandigheden ook als strafverzwarende omstandigheid op te nemen, is in het voorstel opgenomen. Daarnaast is op aandringen van Nederland de verwijzing naar 'uitbuiting' als strafverzwarende omstandigheid verwijderd om verflechting met het mensenhandeldelict te voorkomen.

Met betrekking tot de kwestie of er sprake moet zijn van 'financieel of materieel gewin' in de strafbaarstelling, en de daaraan gerelateerde humanitaire uitzonderingsclausule, is de kabinetslijn - zoals ook uitgedragen naar de Eerste Kamer¹⁴ - overeind gebleven. Naar mening van het kabinet is in het compromisvoorstel een goede balans gevonden tussen het enerzijds voorkomen dat zuiver humanitaire hulpverlening gecriminaliseerd wordt, en anderzijds het voorkomen van onnodige belemmeringen voor de rechtshandavingspraktijk. Het bestanddeel 'financieel of materieel gewin' in de strafbaarstelling wordt aangehouden, met daarbij wel in een overweging de toelichting dat lidstaten nationaal verder mogen gaan dan deze minimumnorm, en dus ook gedragingen mogen criminaliseren waarbij geen sprake is van financieel of materieel gewin, of waar dit niet bewezen kan worden. Dit laatste is belangrijk aangezien dit bestanddeel in onze nationale strafbepaling niet is opgenomen, en dit ook niet wenselijk wordt geacht, omdat het Openbaar Ministerie dan een aanvullende bewijslast zou krijgen. In een overweging over humanitaire hulp - en dus niet in de operationele tekst zoals sommige lidstaten wensten - wordt daarnaast benoemd dat de richtlijn niet begrepen moet worden als nopens tot het strafbaar stellen van hulp aan naaste familieleden of het bieden van humanitaire hulp en het voorzien in basisbehoeften van migranten, binnen de op dat vlak toepasbare nationale en internationale regels.

Voor wat de minimumnormen inzake de rechtsmacht is Nederland tevreden dat in een door Nederland bepleite overweging lidstaten worden aangemoedigd om nationaal verder te gaan dan de gestelde minimumnormen inzake rechtsmacht. Nederland had idealiter een meer verplichtende en verdergaande bepaling in het corpus van de richtlijn zelf gezien, maar hiervoor was onvoldoende draagvlak. Dit in verband met het nationale wetsvoorstel dat de eigen extraterritoriale rechtsmacht voor mensensmokkel beoogt te verbreden¹⁵, en de motie van het voormalig lid Veldkamp (NSC) c.s. over het benadrukken van het belang van rechtsmacht in het

¹² Kamerstukken II 2023-2024, 32 317, nr. 882; Kamerstukken II 2023-2024, 32 317, nr. 888; Kamerstukken II 2024-2025, 32 317, nr. 903.

¹³ Kamerstukken II 2023-2024, 22 112, nr. 3873.

¹⁴ Zie Kamerstukken I, 2023-2024, 36 507, D; Kamerstukken I, 2024-2025, 36 507, M.

¹⁵ Kamerstukken II 2023-2024, 36 414, nr. 1-4.

EU-kader.¹⁶

Het kabinet is voornemens op de JBZ-Raad met het voorliggend compromisvoorstel in te stemmen. Tijdens het Coreper van 27 november jl. tekende zich reeds een gekwalificeerde meerderheid af. Nederland heeft in het Coreper de intentie uitgesproken het voorstel op de JBZ-Raad te steunen, maar maakte daarbij nog wel een verwijzing naar de met de Eerste Kamer gemaakte bijzondere informatieafspraken over dit wetsvoorstel. Het kabinet acht deze informatieafspraken met verzending van deze geannoteerde agenda afgerond.

2. Richtlijn ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen = Algemene oriëntatie

Het Hongaarse voorzitterschap is voornemens tijdens de JBZ-Raad tot een algemene oriëntatie op de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen te komen. Het voorstel is onderdeel van de EU-strategie voor een effectievere aanpak van seksueel kindermisbruik en richt zich op de strafbaarstelling van seksueel misbruik, de opsporing en vervolging daarvan door de rechtshandhavingsautoriteiten en een versterking van preventie en ondersteuning aan slachtoffers. Uw Kamer is middels een BNC-fiche geïnformeerd over het voorstel.¹⁷

Het kabinet steunt een gezamenlijke EU-aanpak van (online) seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen, aangezien dit vanwege het overschrijdende karakter essentieel is voor een effectieve bestrijding. Het kabinet verwelkomt daarom het voorstel tot herziening van de richtlijn. Nieuwe technologische ontwikkelingen volgen elkaar in een rap tempo op en het kabinet acht het aanpassen van de huidige wetgeving van belang in het licht van deze ontwikkelingen.

Op enkele punten bezag het kabinet het voorstel kritisch. Het kabinet heeft zich ingezet voor heldere afbakeningen van de strafbaarstellingen, zodat bepalingen niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel van de richtlijn te verwezenlijken en inpasbaar zijn in het Nederlandse stelsel van strafbaarstellingen. Daarnaast had het kabinet – zoals ook in het BNC-fiche aangegeven – aarzelingen bij de bepaling over de voorgestelde verplichting voor werkgevers en vrijwilligersorganisaties om informatie op te vragen over het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen in verhouding tot de Nederlandse VOG-systematiek. Ook was het kabinet kritisch over de voorgestelde aangifteplicht, omdat deze een drempel kan opwerpen voor kinderen om hulp te zoeken en zo een averechts effect kan hebben. Nederland wilde ruimte behouden voor de huidige werkwijze, onder andere op basis van de bestaande meldcode. Verder heeft het kabinet zich positief opgesteld tegenover het meenemen van kinderseksoppen in de richtlijn.¹⁸

Een groot deel van de lidstaten is voorstander van de richtlijn in de huidige vorm. Nederland kan zich vinden in de voorliggende tekst voor de algemene oriëntatie (hierna: AO).¹⁹ De belangrijkste Nederlandse zorgen zijn daarin geadresseerd. Naar het oordeel van het kabinet zijn de strafbaarstellingen zoals opgenomen in de AO duidelijk afgebakend, goed afgestemd op het internationale kader dat van toepassing is op de strafrechtelijke aanpak van seksueel misbruik gepleegd tegen kinderen en inpasbaar in het Nederlandse stelsel. In verband met het krachtenveld is het onderwerp van de kinderseksoppen geadresseerd in een overweging bij de richtlijn, waarin lidstaten worden aangemoedigd om gedragingen met kinderseksoppen, waaronder de productie daarvan, strafbaar te stellen. Ook laat de AO voldoende ruimte voor toepassing van de Nederlandse VOG-systematiek en de toepassing van de meldcodehuiselijk geweld en kindermishandeling. Het kabinet is daarom voornemens de AO te steunen tijdens de JBZ-Raad.

3. Richtlijn tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht = Gedeeltelijke algemene oriëntatie

¹⁶ Kamerstukken II 2023-2024, 36 410 VI, nr. 85.

¹⁷ Kamerstukken II 2023-2024, 22 112, nr. 3918.

¹⁸ Kamerstukken II 2023-2024, 22 112, nr. 3950

¹⁹ Op het moment van schrijven wordt nog gewacht op de definitieve versie van de tekst voor de algemene oriëntatie.

Het Hongaarse voorzitterschap is voornemens tijdens de JBZ-Raad tot een gedeeltelijke algemene oriëntatie op de richtlijn tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht te komen. Er is op moment van schrijven nog geen discussiedocument beschikbaar.

De gedeeltelijke algemene oriëntatie ziet op de titels I (algemene bepalingen), II (vorderingen tot nietigverklaring (faillissementspauliana)), III (opsporing van goederen behorend tot de boedel), V (verplichtingen voor bestuurders in aanloop naar faillissement) en VIII (transparantie van nationale insolventiewetgeving). Naar verwachting zullen aanpassingen zijn gedaan om de (laatste) aandachtspunten van lidstaten nog in een finale compromistekst te verwerken. Onderhandelingen over de overige titels, te weten titel IV (pre-pack procedures), titel VI (vereenvoudigde afwikkeling van micro-ondernemingen), VII (schuldeiserscommissie) en titel IX (slotbepalingen) worden voortgezet onder een volgend Voorzitterschap.

Het richtlijnvoorstel tot harmonisatie van bepaalde aspecten van het insolventierecht is op 7 december 2022 gepubliceerd door de Commissie als onderdeel van een pakket aan maatregelen om de kapitaalmarktunie te bevorderen. De onderhandelingen hebben vaart gekregen naar aanleiding van de ER-conclusies van april 2024 over de kapitaalmarktunie. Deze voortvarende en zorgvuldige onderhandelingen werden, in lijn met de Nederlandse inzet voor de kapitaalmarktunie, door Nederland gesteund. Het kabinet pleit ter versterking van de kapitaalmarktunie onder andere voor het wegnemen van barrières op de interne markt door standaardisering en waar nodig harmonisering van wet- en regelgeving, met name daar waar er obstakels zijn op het terrein van het ondernemingsrecht, faillissementsrecht of jaarverslaggeving.

Bij de beoordeling van het richtlijnvoorstel²⁰ is aangegeven dat de doelstelling van het richtlijnvoorstel gesteund kon worden, omdat het kabinet groot belang hecht aan verdere verdieping van de Europese kapitaalmarktunie. Daarbij kan een goedwerkend en convergent systeem van het insolventierecht in de EU bijdragen aan het verlagen van barrières voor grensoverschrijdende financiering en investeerders. Dit kan ook bijdragen aan het verbeteren van de financieringsmogelijkheden voor bedrijven. Door het beter faciliteren van marktfinanciering kunnen bedrijven minder afhankelijk worden van bancaire financiering. Bovendien draagt een sterke kapitaalmarktunie bij aan de financiering van de verduurzaming en digitalisering van de reële economie. Bij bepaalde onderdelen van de richtlijn zijn de nodige kritische vragen gesteld en kanttekeningen geplaatst. Daarbij was de mate van detail in het richtlijnvoorstel en hierdoor het gebrek aan ruimte om de regeling goed in het nationale recht in te passen een algemeen aandachtspunt.

Meer specifiek kon de doelstelling achter titel II (faillissementspauliana), titel III (opsporen van goederen) en titel VIII (transparantie insolventiewetgeving) worden gesteund, met de volgende aandachtspunten. Het kabinet achtte verduidelijking over de praktische toepassing van de faillissementspauliana noodzakelijk. Het kabinet zag ook aanleiding om ten aanzien van de vernietigbaarheid van betalingen op opeisbare vorderingen om meer flexibiliteit te vragen om het beter inpasbaar te maken in het nationale rechtssysteem. Bij titel III voorzag het kabinet een aanzienlijke toename van de werklast van de rechtspraak als gevolg van de taken die de rechter zou krijgen bij het opsporen van vermogensbestanddelen. Een ander aandachtspunt betrof de wijze waarop lidstaten bij de verplichtingen uit deze titel invulling moeten geven aan de door de AVG vereiste waarborgen. In titel V werd een verplichting geïntroduceerd voor bestuurders om aangifte te doen van faillissement nadat zij op de hoogte zijn geraakt van het feit dat de onderneming insolvent is. Het kabinet was kritisch over deze verplichting en achtte aanpassing en verduidelijking van deze titel noodzakelijk, nu het gekozen middel niet passend leek om het doel te bereiken. Het kabinet zag risico's voor bestuurders en zag nog veel onduidelijkheden in deze titel, waaronder vragen over de belangen van andere stakeholders, het moment waarop de bestuurder verplicht is faillissement aan te vragen en de verhouding tot de Richtlijn herstructurering en insolventie.

De tekst die het Voorzitterschap naar verwachting nu zal voorleggen, is op een aantal punten aangepast en biedt in algemene zin meer ruimte en flexibiliteit voor lidstaten om de regeling in het nationale recht in te passen. Zo is verduidelijkt dat sprake is van minimumharmonisatie, waarbij lidstaten ten opzichte van titel II en V meer bescherming mogen bieden aan de gezamenlijke schuldeisers en ten opzichte van titel III verdergaande toegang tot relevante registers en gegevens

²⁰ Kamerstukken II 2023-2024, 22 112, nr. 3598

mogelijk mogen maken. In titel II, over de faillissementspauliana, is de definitie van rechtshandeling verduidelijkt, deze omvat niet langer ook een nalaten. Ook is meer duidelijkheid verkregen over de vraag wanneer de schuldeiser insolvent is in de zin van deze titel en is meer duidelijkheid gecreëerd over de mogelijkheden om betaling van een opeisbare vordering te vernietigen. In titel III, over het opsporen van goederen, zijn bepalingen opgenomen over de verhouding tot de AVG. Bovendien is afgestapt van het uitgangspunt dat altijd alleen de rechter zelf het Verwijzingsportaal Bankgegevens kan doorzoeken. Insolventiefunctionarissen kunnen onder bepaalde voorwaarden zelf directe toegang krijgen tot nationale bankrekeningenregisters. In titel V, over verplichtingen voor bestuurders, is de verplichting voor bestuurders om faillissement aan te vragen behouden. Daarbij mogen lidstaten naar verwachting zelf definiëren wanneer er sprake is van een situatie van 'insolventie' die noodzaakt tot het aanvragen van een faillissement door een bestuurder. Aan titel V worden twee alternatieve verplichtingen toegevoegd, waaronder de verplichting voor een bestuurder om andere maatregelen te treffen die een vergelijkbaar niveau van schuldeisersbescherming bieden als de aanvraag van een faillissement.

Zoals blijkt uit het voorgaande, zijn in de voorliggende gedeeltelijke algemene oriëntatie voor Nederland de belangrijkste punten veiliggesteld. Het kabinet verwacht dat de gedeeltelijke algemene oriëntatie zal bijdragen aan een verdere integratie van de Europese kapitaalmarkten. Er zal op enkele belangrijke aspecten van het insolventierecht sprake zijn van eenzelfde (minimum)kader in de verschillende lidstaten, wat leidt tot meer rechtszekerheid onder schuldeisers en investeerders. Ook wordt verwacht dat het voorliggende compromisvoorstel bijdraagt aan een efficiënter verloop van (grensoverschrijdende) faillissementsprocedures, bijvoorbeeld doordat goederen behorend tot de boedel gemakkelijker kunnen worden opgespoord. Het kabinet is daarom voornemens de gedeeltelijke algemene oriëntatie te steunen tijdens de JBZ-Raad. Een groot deel van de lidstaten lijkt zich te kunnen vinden in de voorliggende gedeeltelijke algemene oriëntatie.

4. Strategische richtsnoeren voor wetgevende en operationele planning op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie

= Stand van zaken

Ook tijdens de Justitie-dag van de JBZ-Raad zal het gaan over de JBZ-strategische richtsnoeren. Het Voorzitterschap zal naar verwachting de justitieonderdelen (onder meer de samenwerking op strafrecht en versterking van de rechtsstaat) van de strategische richtsnoeren toelichten. Zoals hierboven bij de 'Home-dag' geschetst, kan het kabinet de tekst van de JBZ-strategische richtsnoeren steunen nu de Nederlandse prioriteiten en inzet naar tevredenheid een plek hierin hebben gekregen.

5. Conclusies over maatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op het gebied van civielrecht

= Aanname

Naar verwachting zal het Hongaarse voorzitterschap de conclusies over maatregelen ter bevordering van het concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten op het gebied van civiel recht ter aanname voorleggen tijdens de JBZ-Raad.

In de raadsconclusies worden de EU en de lidstaten opgeroepen tot uiteenlopende acties, waaronder het verbeteren van grensoverschrijdende civielrechtelijke procedures, verbeteren van samenwerking met multilaterale organisaties, om bij impact assessment en evaluaties meer aandacht besteden aan mededingingsaspecten en aan regeldruk. Ook wordt er opgeroepen tot versterking van het Europees Justitieel Netwerk (EJN) en het e-Justice portal. Een goed functionerend rechtsbestel, met duidelijke en eerlijke procedures, en toegang tot het recht, draagt volgens het kabinet bij aan de bescherming van burgers en bedrijven en de versterking van het concurrentievermogen. Digitalisering kan hier een positieve bijdrage aan leveren.

Nederland kan deze conclusies steunen, aangezien deze in lijn zijn met de Nederlandse inzet op concurrentievermogen, kapitaalmarktunie en betere wetgeving op JBZ-terrein. Ook de aandacht voor uitvoerbaarheid is in lijn met de Nederlandse inzet. Er wordt geen discussie verwacht.

6. Het gebruik van kunstmatige intelligentie op het gebied van justitie

= Lunchbespreking en aanname raadsconclusies

Het Hongaarse Voorzitterschap is voornemens om tijdens de JBZ-Raad een werklunch te organiseren over de inzet van kunstmatige intelligentie in het Justitie-domein. Aanvullende informatie over de invulling van de werklunch is op het moment van schrijven nog niet beschikbaar. Naar verwachting zal het Hongaarse voorzitterschap ook de conclusies over het gebruik van kunstmatige intelligentie op het gebied van justitie ter aannahme voorleggen tijdens de JBZ-Raad.

De conclusies bouwen onder andere voort op de raadsconclusies 'Toegang tot het recht – de kansen van digitalisering benutten' van 13 oktober 2024²¹ en de e-Justice strategie 2024-2028²². Met deze conclusies wil het Voorzitterschap recht doen aan het toegenomen belang van kunstmatige intelligentie voor de rechtssystemen van de lidstaten en het potentieel van AI bij het efficiënter en effectiever maken van juridische procedures maximaal benutten. Dit met inachtneming van belangrijke randvoorwaarden zoals respect voor grondrechten, gegevensbescherming en de blijvende centrale rol van de mens in het nemen van juridische beslissingen. Zo roepen de conclusies op tot onderzoek en samenwerking ten behoeve van de ontwikkeling van AI-tools voor justitie. Ook wordt de Commissie opgeroepen om een 'Justice AI toolbox' te ontwikkelen met cases en instrumenten die door de lidstaten kunnen worden benut.

Het kabinet kan deze conclusies steunen, aangezien deze de juiste accenten leggen en aansluiten bij de eerder in EU-verband overeengekomen raadsconclusies en de e-Justice Strategie 2024-2028. Bij de aannahme van de conclusies wordt geen discussie verwacht. Bij de lunchbespreking zal het kabinet, al naar gelang de insteek van de discussie, benadrukken dat kunstmatige intelligentie mogelijkheden biedt op het justitie-terrein, zoals op het gebied van rechtsbescherming, rechtspraak en rechtshandhaving, maar dat dit gepaard moet gaan met inachtneming van de voornoemde randvoorwaarden.

7. Toekomst van het EU-strafrecht

= Gedachtewisseling

Tijdens de JBZ-Raad voorziet het Hongaars voorzitterschap een gedachtewisseling over de toekomst van het EU-strafrecht. Er is op moment van schrijven nog geen discussiedocument beschikbaar.

Onder het Belgische en het Hongaarse voorzitterschap heeft de Raad zich georiënteerd op de toekomst van het EU-strafrecht. Hieruit komt een aantal denkrichtingen naar voren die hieronder uiteen worden gezet met medeneming van de Nederlandse positie. Het kabinet zal zich naar verwachting tijdens de JBZ-Raad langs onderstaande lijnen uitdrukken.

Voorop wordt gesteld dat er binnen de JBZ-Raad weinig animo is voor een algehele herziening van het EU- materiële strafrecht en het strafprocesrecht.

Wat het strafprocesrecht betreft, voelen de meeste lidstaten, waaronder ook Nederland, weinig voor een integrale herziening van het acquis op het gebied van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen. Een "Lissabonisering"²³ van de bestaande kaderbesluiten die enkel zou bestaan uit een vervanging van bestaande kaderbesluiten door richtlijnen of verordeningen, zonder enige inhoudelijke herziening, heeft volgens Nederland geen evident toegevoegde waarde. Een herziening van een of meer afzonderlijke instrumenten, mits gebaseerd op de resultaten van de periodieke evaluaties of wetenschappelijk onderzoek is, ook voor Nederland, eerder aanvaardbaar. Nederland denkt daarbij in elk geval aan aanvulling van de richtlijn Europees Onderzoeksbevel (EOB)²⁴, maar ook andere instrumenten kunnen in een herziening worden betrokken. Wat het kaderbesluit Europees aanhoudingsbevel (EAB) betreft, is Nederland van oordeel dat het kaderbesluit in algemene zin goed functioneert. De vele uitspraken van het Hof van Justitie van de EU over het EAB zijn casuïstisch van aard en reflecteren eerder de noodzaak om via de rechterlijke weg uitvoeringsproblemen op te lossen dan voor een algehele herziening. De nieuwe Eurocommissaris van Justitie, Michael McGrath, heeft tijdens zijn hoorzitting

²¹ Conclusies van de Raad "Toegang tot justitie – de kansen van digitalisering benutten" 2020/C 342 I/01

²² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15509-2023-INIT/nl/pdf>

²³ Het aanpassen en herzien van kaderbesluiten naar het Verdrag van Lissabon in 2009

²⁴ In dit verband wordt ook verwezen naar het non paper over dit onderwerp, zie ook Kamerstukken II 2023-2024, 32 317 nr. 872 blg-1128835.

in het Europees Parlement op 5 november jl. aangegeven dat hij het functioneren van het EAB wil verbeteren. Het is op dit moment nog onvoldoende duidelijk of dit leidt tot een herziening van het kaderbesluit. Nederland wacht eventuele initiatieven af.

Wat het materiële strafrecht betreft, is Nederland, evenals bij het strafprocesrecht het geval is, net als de meeste lidstaten, van oordeel dat er geen reden is voor een algehele herziening van het acquis. Ook ten aanzien van het materiële strafrecht is voor Nederland een herziening van een of meer afzonderlijke instrumenten, mits gebaseerd op de resultaten van de periodieke evaluaties of wetenschappelijk onderzoek, eerder aanvaardbaar.

Een ander onderwerp dat verband houdt met de toekomst van het EU-strafrecht, is de aanpassing van de bestaande modelbepalingen voor materieel strafrecht. De JBZ-Raad heeft in 2002 en in 2009 modelbepalingen vastgesteld die de Raad in het wetgevingsproces gebruikt. De modelbepalingen hebben bijvoorbeeld betrekking op de strafbaarstelling van deelneming en poging, de aansprakelijkheid van rechtspersonen en de technische formulering van de verplichting tot het vaststellen van strafmaxima. De aanleiding om tot nieuwe modelbepalingen over te gaan is dat de rechtsontwikkeling sinds 2009 niet stilgestaan heeft. Bepaalde standaardbepalingen hebben zich in de loop der jaren ontwikkeld en er zijn nieuwe onderwerpen waarover ook steeds vaker bepalingen worden opgenomen, zoals verzwarende omstandigheden. Dit initiatief van het Belgische voorzitterschap, dat door het Hongaarse Voorzitterschap is voortgezet, kan rekenen op ruime steun van de lidstaten, ook van Nederland. De voordelen zijn evident. Het gebruik van modelbepalingen kan bijdragen aan coherentie en consistentie tussen EU-instrumenten. Ook kan het gebruik van modelbepalingen bijdragen aan een consistentere omzetting in nationale implementatiewetgeving. Nieuw is dat het komende Voorzitterschap naar verwachting het gesprek zal aangaan met de Commissie en het Europees Parlement over de modelbepalingen. De waarde van de bepalingen neemt toe indien ook de andere in het wetgevingsproces betrokken partijen zich achter het voorstel kunnen scharen.

De uitkomsten van de discussie zullen door het Hongaarse voorzitterschap vermoedelijk in een Voorzitterschapsrapport worden gepresenteerd.

8. Europees Openbaar Ministerie (EOM)

= Stand van zaken

Naar verwachting zal het Hongaarse voorzitterschap de JBZ-Raad informeren over enkele actualiteiten met betrekking tot het EOM. Zo is het proces voor de opvolging van mw. Kövesi, de huidige Europese Hoofdaanklager, gestart. Alhoewel de opvolging pas over twee jaar gerealiseerd moet zijn, is het de bedoeling de hoorzittingen met de kandidaten komend jaar in het Europees Parlement te laten plaatsvinden. Ook zijn Europese aanklagers uit Polen en Zweden, twee lidstaten die dit jaar zijn gaan deelnemen aan het EOM, geselecteerd. Voorts moeten in 2026 de Europese aanklagers van zeven lidstaten worden vervangen.

Mogelijk zal de nieuwe Eurocommissaris van Justitie, Michael McGrath, de gelegenheid benutten om toelichting te geven op zijn voornemens om de herziening van de EOM-verordening te versnellen, met inbegrip van een evaluatie op de bevoegdheden van het EOM. Nederland blijft van mening dat er geen directe aanleiding is het mandaat van het EOM uit te breiden tot bijvoorbeeld de strafrechtelijke handhaving van EU-sancties. Wel staat Nederland open voor een discussie over een beperkte aanpassing van de EOM-verordening indien een dergelijke aanpassing het EOM in staat zou stellen zijn werkzaamheden binnen het huidige mandaat, dat zich richt op de bestrijding van EU-fraude, effectiever te vervullen. Nederland wacht de uitkomsten van de evaluatie van de EOM-verordening, die is voorzien voor 2026, met belangstelling af om dan nader een positie in te kunnen nemen over de rol en mandaat van het EOM.

9. Toegang tot gegevens voor een doeltreffende wetshandhaving: eindverslag van de 'High-Level Group'

= Stand van zaken

De High-Level Group zal vermoedelijk ook op de Justitie dag een presentatie geven over het eindrapport. Zoals hierboven vermeld, zal het kabinet dank uitspreken voor het nuttige werk van de HLG en het eindverslag. Het kabinet kijkt uit naar komst van de *Roadmap* die nieuwe Commissie ter hand zal nemen om met de uitwerking van start te gaan. Gezien het

grensoverschrijdende karakter van deze onderwerpen acht Nederland het belangrijk dat oplossingen in gezamenlijkheid op EU-niveau worden gevonden.

10. De strijd tegen drugshandel en georganiseerde criminaliteit

= Voortgangsrapportage

Het Hongaarse voorzitterschap zal ook op de Justitie-dag van de JBZ-Raad de stand van zaken toelichten op de prioriteiten op het gebied van georganiseerde criminaliteit aan de hand van het op 18 oktober 2023 gepubliceerde EU-stappenplan tegen drugssmokkel. De focus zal liggen op strafrecht en justitiële samenwerking. Op het moment van schrijven zijn er nog geen onderliggende documenten beschikbaar.

De aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit is een prioriteit van dit kabinet. In deze kabinetsperiode wordt het internationaal offensief tegen ondermijnende criminaliteit verder verstevigd en de samenwerking binnen de EU is een belangrijke deel hiervan. Het kabinet zal de stand van zaken van het voorzitterschap in de JBZ-Raad aanhoren.

11. Russische agressie tegen Oekraïne: strijd tegen straffeloosheid

= Stand van zaken

Het Hongaarse voorzitterschap zal de ontwikkelingen om straffeloosheid voor internationale misdrijven in Oekraïne tegen te gaan, toelichten. Op het moment van schrijven zijn er nog geen onderliggende documenten beschikbaar.

Het kabinet hecht groot belang aan de opsporing, vervolging, uiteindelijk berechting en compensatie van internationale misdrijven begaan in Oekraïne en zet hier in Europees en internationaal verband actief op in. Het kabinet blijft zich inzetten om te komen tot de oprichting van een tribunaal voor de vervolging van het misdrijf van agressie en voor de oprichting van de Claimscommissie, een tweede stap naar een volledig compensatiemechanisme volgend op het recent opgerichte Schaderegister voor Oekraïne.²⁵ Het is belangrijk om hierin als EU gezamenlijk op in te zetten. Er wordt geen discussie in de JBZ-Raad voorzien en het kabinet zal kennis nemen van de stand van zaken.

12. Het verbeteren van het Europees onderzoeksbevel: resultaten van het eindverslag over wederzijdse evaluaties (10^e ronde)

= Stand van zaken

Het Voorzitterschap zal naar verwachting stilstaan bij het eindverslag over de 10^e ronde van wederzijdse evaluaties over de implementatie van de Richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel. Dit rapport volgt op de afzonderlijke evaluatierapporten van de lidstaten inzake de implementatie van Richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken. Uw Kamer is op 14 juni jl. geïnformeerd over het evaluatierapport van Nederland.²⁶ Het kabinet verwelkomt het rapport.

13. Overige onderwerpen

a. EU-Westelijke Balkan ministerieel forum voor Justitie en Binnenlandse Zaken

(Budva, 28 - 29 oktober 2024)

= Debriefing van het Voorzitterschap

Het Hongaarse voorzitterschap zal de JBZ-Raad, ook op de Justitie-dag, informeren over de het EU-Westelijke Balkan ministerieel forum voor Justitie en Binnenlandse Zaken dat op 28 en 29 oktober 2024 plaats vond.

b. EU-VS onderhandelingen inzake e-evidence

= Informatie van de Commissie

²⁵ Kamerstukken II, 2024-25, 32 317 nr. 890

²⁶ Kamerstukken II, 2023-24, 32 317 nr. 881

De Commissie zal toelichting geven over de onderhandelingen tussen de EU en de VS over grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs voor justitiële samenwerking in strafzaken (e-evidence) die op 19 en 20 november te Brussel plaatsvonden. Onderwerp van discussie tijdens deze onderhandelingsronde waren wederom de reikwijdte van de overeenkomst, de waarborgen en rol en verantwoordelijkheden van betrokken autoriteiten. De lidstaten zullen de toelichting van de Commissie aanhoren.

c. Strijd tegen antisemitisme: ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van antisemitisme

= Informatie van het Voorzitterschap en de Commissie

Naar verwachting zullen het Hongaarse voorzitterschap en de Commissie de JBZ-Raad informeren over de ontwikkelingen met betrekking tot het bestrijden van antisemitisme. Zo is in 2021 een EU-strategie geïntroduceerd voor de bestrijding van antisemitisme, die nadruk legt op de preventie, bescherming van Joodse gemeenschappen en bevordering van Holocausteducatie. Hierna hebben meerdere lidstaten zelf nationale strategieën geïntroduceerd. Zoals uw Kamer bekend heeft het kabinet op 22 november jl. een nieuwe antisemitisme strategie 2024-2030 gepresenteerd. De lidstaten zullen dit informatiepunt aanhoren.

d. Werkprogramma van het aantredende Voorzitterschap

= Presentatie van Polen

Het aankomend Poolse voorzitterschap zal tijdens de JBZ-Raad haar prioriteiten op justitieterrein delen. Het kabinet zal de presentatie van het aankomend Voorzitterschap met interesse aanhoren.