

Vergaderjaar 2018–2019

32 317

JBZ-Raad

Nr. 530

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2018

Hierbij bieden wij u de Geannoteerde agenda aan van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 6 en 7 december 2018 in Brussel.

Als bijlage bij de Geannoteerde agenda zijn twee brieven bijgevoegd die Minister Grapperhaus op 20 november jl. heeft verzonden aan Commissaris Jourová en de Oostenrijkse Minister van Justitie Moser in zijn hoedanigheid als voorzitter van de JBZ-Raad over het dossier e-evidence¹. Voorts treft u ook een geactualiseerd voortgangsoverzicht aan van de JBZ-dossiers voor het vierde kwartaal van 2018².

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

I. Immigratie en asiel

Raad wetgevende besprekingen

1. Voorstel herziening Europese Grens- en Kustwacht Verordening = Beleidsdebat, gedeeltelijke algemene oriëntatie

De Europese Commissie heeft op 12 september jl. een voorstel gepubliceerd voor de herziening van de Europese Grens- en Kustwacht verordening. Dit voorstel maakt deel uit van het pakket maatregelen dat door de Commissie is voorgesteld als gevolg van de Europese Raad van 28 juni 2018. Uw Kamer is op 23 oktober jl. via het BNC-fiche geïnformeerd over het kabinetsstandpunt en de Nederlandse onderhandelingsinzet (Kamerstuk 22 112, nr. 2715). Op 31 oktober jl. heeft een Algemeen Overleg plaatsgehadt met uw Kamer (Kamerstuk 35 048, nr. 4), waarna het parlementair behandelvoorbehoud is opgeheven (Kamerstuk 35 048, nr. 3).

In de Raad 12 oktober jl. verwelkomden de lidstaten de versterking van het terugkeermandaat en de samenwerking met derde landen. Zoals bekend zetten veel lidstaten vraagtekens de invulling van het permanente korps, voornamelijk wat betreft de haalbaarheid van 10.000 personeelsleden per 2020. Verschillende lidstaten, waaronder Nederland, hebben hier gepleit voor een vraag gestuurde aanpak. Lidstaten zijn bovendien van mening dat zij primair verantwoordelijk moeten blijven voor grensbeheer, met een ondersteunende rol voor het EGKWA.

Tijdens dit agendapunt is een discussie voorzien over de versterking van het mandaat inzake terugkeer en een versterkte samenwerking met derde landen. De bespreking op technisch niveau over deze onderdelen is nog gaande in de Raad. Afhankelijk van de voortgang op technisch niveau, zal het Voorzitterschap inzetten op een akkoord op deze twee onderdelen.

Nederland heeft belang bij een effectief beheer van de buitengrenzen van de Europese Unie en bij een doeltreffende preventie en bestrijding van irreguliere migratie, inclusief terugkeer. In het regeerakkoord en de integrale migratieagenda wordt dit ook benadrukt. De activiteiten van het EGKWA op het gebied van terugkeer en de versterkte samenwerking met derde landen dragen bij aan het realiseren van deze beleidsdoelen.

Het kabinet is dan ook voorstander van een sterke Europese Grens- en Kustwacht, die wordt gevormd door de lidstaten en het Europese Grens- en Kustwacht Agentschap (EGKWA). Het uitgangspunt voor het kabinet is de gedeelde verantwoordelijkheid voor de buitengrens voor lidstaten en het EGKWA, waarbij lidstaten primair aan de lat staan en het EGKWA een ondersteunende rol heeft. Ook op het terugkeeraspect zet het kabinet in op een dergelijke rolverdeling tussen de lidstaten en het Agentschap. Het kabinet staat terughoudend tegenover de mogelijkheid van het agentschap om op eigen initiatief terugkeerinterventies te doen. Het kabinet hecht eraan dat de versterking van de samenwerking gepaard gaat met voldoende waarborgen voor het in te zetten personeel van de EGKW.

2. (mogelijk) Terugkeerrichtlijn (herziening) = Voortgangsrapportage

De Europese Commissie heeft op 12 september jl. een voorstel gepubliceerd voor de herziening van de terugkeerrichtlijn. Dit voorstel maakt deel uit van het pakket maatregelen dat door de Commissie is voorgesteld naar aanleiding van de Europese Raad van 28 juni 2018. Uw Kamer is op 23 oktober jl. via het BNC-fiche geïnformeerd over het kabinetsstandpunt en de Nederlandse onderhandelingsinzet (Kamerstuk 22 112, nr. 2717). Op 31 oktober jl. heeft een Algemeen Overleg plaatsgevonden met uw Kamer (Kamerstuk 35 048, nr. 4), waarna het parlementair behandelvoorbehoud is opgeheven (Kamerstuk 35 048, nr. 3).

De JBZ-Raad zal worden geïnformeerd over de stand van zaken in de onderhandelingen. Over het voorstel is in oktober en november jl. op technisch niveau onderhandeld. Het zwaartepunt van de onderhandelingen ligt bij de artikelen over rechtsmiddelen en de grensprocedure. Inzake de rechtsmiddelen ligt een artikel voor waarmee de Commissie heeft getracht de uiteenlopende praktijken in de lidstaten meer te harmoniseren. Nederland zal bij de onderhandelingen oog houden voor de mogelijke doorwerking in de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Bij de grensprocedure is er discussie over het verplichte karakter van de grensprocedure, waarbij met name zuidelijke lidstaten een optionele grensprocedure wensen. Het voorzitterschap zal dit artikel herschrijven waarna de onderhandelingen worden voortgezet. Het verbreden van de definitie van terugkeer om terugkeer naar een ander land dan het herkomst- of transitland mogelijk te maken, zal op politiek niveau worden besproken.

Ook is onderhandeld over de criteria voor het bepalen van het risico op onttrekking, termijnen voor vrijwillig vertrek en de verplichting voor vreemdelingen tot medewerking tijdens het terugkeerproces. Hoewel de onderhandelingen over deze artikelen nog niet zijn afgerond, is de verwachting dat op deze onderdelen een voor Nederland uitvoerbaar resultaat kan worden bereikt. Tot slot is de door Nederland gewenste ruimte voor de overdracht van statushouders tussen de EU-lidstaten door het voorzitterschap overgenomen.

3. Verordening ter voorkoming van de verspreiding van online terroristische inhoud = Algemene oriëntatie

De Europese Commissie heeft op 12 september 2018 een voorstel voor een verordening (COM/2018/640) uitgebracht over de aanpak van terroristische uitlatingen op het internet. Zoals eerder aan uw Kamer gemeld³ beoogt de verordening een grensoverschrijdende aanpak waarmee terroristische inhoud zo snel mogelijk van het internet wordt verwijderd.

De concept verordening is voor de JBZ-Raad geagendeerd als «algemene oriëntatie». Dit met de ambitie om binnen de Raad tot overeenstemming over de concept-verordening te komen in afwachting van het standpunt van het Europees Parlement. Het definitieve standpunt van de Raad kan echter pas worden aangenomen nadat het parlement zijn advies in de eerste lezing heeft uitgebracht. Het is onduidelijk of het Europees Parlement ernaar streeft om in de eerste lezing over dit voorstel tot een standpunt te komen.

³ Kamerstuk 22 112, nr. 2706.

De voorgestelde verordening beoogt de oprichting van een grensoverschrijdend systeem waarmee terroristische uitlatingen zo snel mogelijk van internet worden verwijderd. Bij de vraag wat onder terroristische inhoud moet worden verstaan, is aansluiting gezocht bij Richtlijn 2017/541/EU.⁴ Iedere lidstaat wijst één of meerdere competente autoriteiten aan. Dit kunnen administratiefrechtelijke, maar ook een judiciële autoriteiten zijn. Een dergelijke autoriteit kan een verwijderverzoek of verwijderbevel uitvaardigen jegens ieder binnen de Europese Unie opererend hostingbedrijf. Hierbij is geen tussenkomst voorzien van een autoriteit van een andere lidstaat, bijvoorbeeld van de lidstaat waar de hosting service provider is gevestigd. Tegen een verwijderbevel staat rechtsbescherming open in de lidstaat van de autoriteit die het bevel heeft uitgevaardigd. Voorts verplicht de verordening hostingproviders proactieve maatregelen te treffen om de verspreiding van terroristische uitlatingen tegen te gaan. Indien nodig kan het treffen van die maatregelen worden afgedwongen door de lidstaat waar het hostingbedrijf is gevestigd. Hostingproviders rapporteren periodiek over de verwijderde terroristische inhoud en de getroffen proactieve maatregelen. Bij het (herhaaldelijk) niet voldoen aan een verwijderbevel of andere verplichtingen uit de verordening, kunnen punitieve en niet-punitieve sancties worden opgelegd. De jurisdictie daarvoor ligt bij de lidstaat waar het hostingbedrijf is gevestigd.

De aanhoudende aanwezigheid van terroristische inhoud op het internet vormt een ernstige bedreiging voor burgers en de samenleving in het algemeen. Dit wordt verergerd door de snelheid waarmee die inhoud zich over diverse platforms verspreidt. Het kabinet onderschrijft de noodzaak om terroristische informatie van internet te verwijderen. Zoals eerder vermeld in het BNC-fiche is Nederland positief over de maatregelen die tot nu toe op vrijwillige basis door een deel van het bedrijfsleven zijn genomen, maar ziet ook het belang van een wettelijke regeling ten aanzien van aanbieders die tot nu toe geen of onvoldoende vrijwillige maatregelen hebben getroffen.

Tijdens het Algemeen Overleg (AO) van 1 november jl. heb ik u toegezegd de Kamer te informeren over de ontwikkelingen ten aanzien van deze verordening. Na dit Algemeen Overleg en onder verwijzing naar de gemaakte afspraken heeft u het parlementair behandelvoorbehoud opgeheven. Hoewel Nederland de doelstelling van de verordening ondersteunt, vindt Nederland ook dat er evenwichtige en effectieve wetgeving moet komen die de fundamentele rechten respecteert. Bij aanvang van de onderhandelingen bestonden er bij Nederland een aantal zorgpunten. Dit betrof onder meer de voorgestelde definitiebepaling over terroristische inhoud en de voorgestelde proactieve maatregelen, in het bijzonder waar het gaat om de verhouding daarvan tot het censuurverbod. Samen met een aantal andere lidstaten zijn deze punten onder de aandacht gebracht van het voorzitterschap en de Europese Commissie. Dit heeft er toe geleid dat deze zorgpunten zijn geadresseerd. Zo is de voorgestelde definitie van terroristische content in lijn gebracht met de eerder genoemde Richtlijn, en zijn onze grondwettelijke en praktische bezwaren ten aanzien van de proactieve maatregelen geadresseerd. Ook zijn, mede dankzij de Nederlandse inzet, de voorgenomen grensoverschrijdende niet-punitieve sancties uit het voorstel geschrapt.

⁴ Richtlijn (EU) 2017/541 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad.

Nederland blijft echter bezorgd over het in de verordening voorgestelde systeem voor verwijderbevelen. Nederland is van mening dat tegen een verwijderbevel rechtsbescherming open moet staan in de lidstaat waar het hostingbedrijf is gevestigd. Daardoor is deze lidstaat beter in staat om de fundamentele rechten, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting, te beschermen. Dit is tevens in lijn met de door de Kamer geuite wens om ons hiertegen te verzetten. Het Europese krachtenveld is op dit punt echter niet in het voordeel van Nederland. Het voorzitterschap is voornemens om binnen deze Raad tot algemene oriëntatie te komen over het voorstel.

4. Voorstel Herziening Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

a) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herziening)

Interinstitutioneel dossiernummer: 2016/0133 (COD)

b) Voorstel voor een herziening van de Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers

Interinstitutioneel dossiernummer: 2016/0222 (COD)

c) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming en tot aanpassing van richtlijn 2003/109/EU van 25 november 2003 inzake de status van derdelanders die langdurig ingezetene zijn

Interinstitutioneel dossiernummer: 2016/0223 (COD)

d) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot het instellen van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de EU en tot intrekking van Richtlijn 2013/32

Interinstitutioneel dossiernummer: 2016/0224 (COD)

e) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van „Eurodac» voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving (herziening)

Interinstitutioneel dossiernummer: 2016/0132 (COD)

f) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010

Interinstitutioneel dossiernummer: 2016/0131 (COD)

g) Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een EU-hervestigingskader en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad
Interinstitutioneel dossiernummer 2015/0225 (COD)
= Voortgangsrapportages

De Europese Commissie presenteerde in 2016 zeven wetgevingsvoorstellen voor de hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Deze voorstellen moeten onder meer zorgen voor efficiënte asielprocedures in alle lidstaten, die ook bij een olopende asielinstroom blijven voldoen. Verder moet de hervorming van het GEAS secundaire migratiestromen (doorreizen naar een andere EU-lidstaat) binnen de EU ontmoedigen en de asiellasten billijker verdelen tussen de lidstaten. Het kabinet steunt deze overkoepelende doelen.

De zeven wetgevingsvoorstellen bevinden zich in verschillende fasen van het besluitvormingsproces. Op grond van de Raadspositie hebben inmiddels diverse triloggen met het EP plaatsgevonden over de Kwalificatieverordening, de Opvangrichtlijn, de Eurodac-verordening, de verordening voor een versterkt EU-agentschap voor asiel, en de verordening voor een EU-hervestigingskader. Deze gesprekken hebben nog niet geleid tot een akkoord.

Om uitvoering te geven aan de conclusies van de Europese Raad over migratie van 28 juni 2018, heeft de Commissie op 12 september 2018 een aangepast voorstel uitgebracht voor de verordening voor een versterkt EU-agentschap voor asiel. Over de inhoud van dit voorstel en de positie van het kabinet is uw Kamer per BNC-fiche van 23 oktober jl. geïnformeerd (Kamerstuk 22 112, nr. 2716).

Ten aanzien van de Dublinverordening en de Procedureverordening hebben de lidstaten nog geen Raadspositie bereikt, en hebben er derhalve nog geen triloggen met het EP plaatsgevonden. Over de herziening van de Dublinverordening is het krachtenveld binnen de Raad nog altijd verdeeld. Voor de noordwestelijke lidstaten is het primair belang de doeltreffendheid van het Dublinsysteem in de praktijk te verbeteren (heldere verantwoordelijkheidscriteria, stabiele verantwoordelijkheid, efficiënte procedures en het tegengaan van secundaire migratiestromen/asielshoppen). De zuidelijke lidstaten kunnen hierin (deels) meegaan, mits zij gecompenseerd worden middels het correctiemechanisme (verplichte herplaatsing van asielzoekers) en/of een in tijd begrensde verantwoordelijkheid. De oostelijke lidstaten blijven sterk gekant tegen enige vorm van verplichte herplaatsing van asielzoekers. Het Oostenrijks voorzitterschap heeft bilaterale gesprekken gevoerd met de lidstaten om duidelijkheid te krijgen over de prioriteiten van de standpunten en flexibiliteit ervan. Op instigatie van onder meer Nederland vindt momenteel een tweede ronde gesprekken plaats.

De besprekingen over de Asielprocedureverordening worden voortgezet op verschillende onderwerpen. Voor Nederland zijn op dit moment vooral belangrijk de definitie van «definitieve beslissing», de grensprocedure en het concept van veilige derde landen. Ook heeft Nederland aandacht gevraagd voor de verantwoordelijkheid in geval van doorreizen voor vreemdelingen die in andere lidstaten al internationale bescherming hebben gekregen. Nederland vindt ten eerste dat dit in de Dublinverordening geregeld zou moeten worden, of, als tweede voorkeur, in de terugkeerrichtlijn. Als het onderwerp in de Asielprocedureverordening blijft, ontbreken er nog bepalingen.

Voor het kabinet is het van belang dat de herziening van de genoemde voorstellen leidt tot een verbetering ten opzichte van het GEAS zoals dat nu functioneert.

Raad niet-wetgevende besprekingen

5. Strijd tegen mensensmokkel netwerken: omvattende en operationele maatregelen = Instemming

In de Europese Raadsconclusies van 18–19 oktober jl. is bepaald dat de Raad in samenwerking met de EU Commissie en de EU agentschappen maatregelen voorstelt om mensensmokkel effectiever aan te pakken. In de afgelopen periode hebben de lidstaten onder het Oostenrijk voorzitterschap een lijst opgesteld van maatregelen die bijdragen aan een intensievere aanpak van mensensmokkel.

De maatregelen betreffen onder andere het verbeteren van de informatie-uitwisseling, het uitvoeren van gezamenlijke acties en mensensmokkelonderzoeken van de lidstaten en ook met derde landen. De maatregelen dragen ook bij aan het versterken van de positie van Europol en Eurojust waardoor zij beter in staat zijn om de lidstaten te ondersteunen in hun aanpak op dit terrein. De JBZ-Raad wordt gevraagd om met de lijst van maatregelen in te stemmen.

6. Justitie en Binnenlandse Zaken: prioriteiten voor het komende Meerjarig Financieel Kader (MFK) = Beleidsdebat

In het kader van dit agendapunt is een beleidsdebat voorzien. Het is op dit moment nog niet bekend of er een Voorzitterschapsdocument zal voorliggen ter bespreking. Voor een toelichting van het Nederlandse standpunt ten aanzien van de voorstellen op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) wordt verwezen naar de BNC-fiches die uw Kamer heeft ontvangen.⁵ Zoals vastgelegd in de Kabinetsappreciatie, zet Nederland in op een modern en financieel houdbaar MFK. Nieuwe uitdagingen vragen om een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting. Migratie, zowel de interne als externe aspecten, behoort wat betreft het kabinet tot de prioritaire onderwerpen binnen het toekomstig MFK. Het kabinet zet in de migratieagenda in op een integrale benadering van het migratievraagstuk, waarbij het noodzakelijk wordt geacht op alle punten van de migratieroute actie te ondernemen. Het toekomstig MFK moet hieraan bijdragen. Ook veiligheid is een belangrijke prioriteit in EU-verband. Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel inzake het Fonds voor interne veiligheid: terrorismebestrijding, de aanpak van radicalisering, de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, de aanpak van cybercrime en de bescherming van slachtoffers van criminaliteit. Ook de doelstellingen en activiteiten in het kader van de voorstellen van het Justitie-programma en van het Rechten en waardenprogramma worden positief beoordeeld. Daarbij hecht Nederland veel belang aan het bevorderen van contacten en daarmee de uitwisseling van kennis en ervaring tussen personen die in de praktijk moeten werken met de EU-instrumenten alsmede aan het bevorderen van bewustwording van de rechtsstaat, grondrechten en de waarden van de EU. Beide programma's maken deel uit van het Justitie, Rechten en Waarden Fonds (JRVF). Ze zijn overigens niet specifiek ter

⁵ AMF: Kamerstuk 22 112, nr. 2672; IBMF: Kamerstuk 22 112, nr. 2674; ISF: Kamerstuk 22 112, nr. 2673; programma Justitie: Kamerstuk 22 112, nr. 2643; programma Rechten en waarden: Kamerstuk 22 112, nr. 2642.

bespreking voor deze JBZ-Raad (justitieministers) geagendeerd. Voor alle JBZ-fondsen en programma's geldt het uitgangspunt dat gefinancierde projecten daadwerkelijk toegevoegde waarde creëren op EU-niveau.

7. Werklunch met als thema «a comprehensive approach to migration»

Bij het opstellen van deze geannoteerde agenda waren nog geen stukken beschikbaar voor deze lunchbespreking. Naar verwachting zal het een brede discussie zijn, waarbij de leden van de JBZ-raad worden geïnformeerd over de meest relevante ontwikkelingen langs de belangrijkste (irreguliere) migratieroutes naar de EU. Daarnaast zal de Raad naar verwachting stil staan bij de stand van zaken van de herziening van het GEAS.

In lijn met de integrale migratie agenda van het kabinet zal namens Nederland het belang van een gezamenlijke integrale benadering van het migratievraagstuk benadrukken om zodoende (in stappen) tot gezamenlijke resultaten te komen. Dit betekent een gezamenlijke inzet op zowel de interne als externe dimensie. Het kabinet is geen voorstander van en inzet die met name is gericht op de externe dimensie en buitengrensbewaking (in de vorm van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de buitengrens voor lidstaten en EGKWA, waarbij lidstaten primair aan de lat staan en EGKWA een ondersteunende rol heeft). Hoewel dit een belangrijk onderdeel is, is het voor Nederland ook zaak te zorgen dat de herziening van het GEAS wordt afgerond om zo ook oplossingen te vinden voor de huidige irreguliere secundaire stromen. Daarvoor zijn ook verbeterde resultaten op terugkeer en samenwerking met derde landen voor noodzakelijk.

8. AOB

a) EU-VS Ministeriële bijeenkomst (Washington, 8–9 november 2018)

= Informatie van het voorzitterschap

Eén keer per jaar komen de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van het land van het EU-voorzitterschap, de twee eurocommissarissen en de Amerikaanse Minister van Homeland Security en de Minister van Justitie bijeen. De bijeenkomst eindigt met een gemeenschappelijke verklaring. Het Voorzitterschap zal terugkoppelen hoe de bijeenkomst is verlopen.

b) High Level Conferentie «European values, rule of law, security» (Wenen, 19–20 November 2018)

= Informatie van het voorzitterschap

Het Voorzitterschap heeft op 19–20 november in Wenen een High Level bijeenkomst gehouden over de relatie tussen Europese waarden, zoals rechtsstatelijkheid, en veiligheid. Daarbij werd door het Voorzitterschap dit onderwerp geplaatst in verband tot de onderwerpen bescherming van Joodse gemeenschappen en instellingen alsmede de bestrijding van extremisme, terrorisme en antisemitisme. Daags erna was er tevens een andere conferentie op hoog niveau over deze materie, met onder andere vertegenwoordigers van de Joodse gemeenschap, ambassades en sprekers van hoog niveau (waaronder de Oostenrijks bondskanselier Kurz en commissaris Jourová). Verschillende sprekers noemden het belang om te komen tot een gezamenlijke definitie van antisemitisme en van onderwijs en bewustwording ter zake.

c) Wenen proces
= Resultaten en vervolg

Het Wenen proces is door Oostenrijk opgezet met als doel een visie te ontwikkelen op het toekomstige EU beleid ten aanzien van interne veiligheid en migratie. Daarbij waren niet alle EU lidstaten betrokken. Het is nog onduidelijk over welke resultaten of vervolg het Voorzitterschap zou willen communiceren. Het Voorzitterschap is mogelijk voornemens om Raadconclusies te agenderen voor deze JBZ-Raad.

d) Werkprogramma inkomend voorzitterschap
= Informatie door Roemenië

Het Roemeense inkomende Voorzitterschap zal haar programma toelichten aan de JBZ-Raad.

II. Gemengd Comité

9. Voorstel herziening Europese Grens- en Kustwacht Verordening
= beleidsdebat, gedeeltelijk algemene oriëntatie

Zie boven.

10. (mogelijk) Terugkeerrichtlijn (herziening)
= Voortgangsrapportage

Zie boven.

11. AOB: huidige wetgevende voorstellen
= Informatie van het voorzitterschap

Het is op dit moment nog niet bekend wat het Voorzitterschap hier in zou willen brengen.

III. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

Raad wetgevende besprekingen

1. Contractrecht – Richtlijn betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen
= Algemene oriëntatie

In december 2015 heeft de Europese Commissie twee richtlijnvoorstellen gepubliceerd over (1) de levering van digitale inhoud, zoals e-boeken, films, muziek en software, en (2) de verkoop van tastbare goederen, zoals wasmachines, boeken en fototoestellen die via het internet worden verkocht. In oktober 2017 is het voorstel over de verkoop van tastbare goederen aangepast, zodat ook goederen die in de winkel worden verkocht onder de reikwijdte vallen. Over de richtlijn inzake de levering van digitale inhoud heeft de Raad in juni 2017 een algemene oriëntatie bereikt (Kamerstuk 32 317, nr. 478). De onderhandelingen met het Europees Parlement en de Europese Commissie liggen, op verzoek van het Europees Parlement, stil in afwachting van de voortgang bij de onderhandelingen over het voorstel verkoop van tastbare goederen.

Op de JBZ-Raad streeft het Oostenrijkse Voorzitterschap naar een algemene oriëntatie over het voorstel verkoop van tastbare goederen. De besprekingen van de tekst van het voorstel zullen naar verwachting doorgaan tot vlak voor de JBZ-Raad. De belangrijkste punten die nog

besproken moeten worden zijn (1) de mate van harmonisatie en (2) de updateverplichting bij goederen met digitale elementen (bv. een smart-tv, een smartphone of een slimme wasmachine).

Het voorstel bevat verschillende onderwerpen die nog nadere bespreking behoeven alvorens een definitief standpunt kan worden bepaald. Dit heeft met name te maken met onduidelijkheden in de huidige tekst van het richtlijnvoorstel digitale inhoud. Het kabinet heeft steeds een positieve en constructieve grondhouding ten aanzien van het voorstel ingenomen en steunt het doel ervan. Door harmonisatie mogen consumenten en ondernemers in Nederland echter niet slechter af zijn. Tevens moeten de gevolgen voldoende helder zijn. Dat is nu (nog) niet altijd het geval. Nederland staat hierin niet alleen, maar weet zich gesteund door een aanzienlijk aantal andere, waaronder ook grotere, lidstaten.

Ten aanzien van het niveau van harmonisatie houdt Nederland vast aan een hoog niveau van consumentenbescherming (motie Jacobi/Mei Li Vos, Kamerstuk 21 501–30, nr. 374). Tegelijk zet Nederland zich in voor een eensluidend Europees kader (motie Van den Berg/Van der Lee, Kamerstuk 21 501–30, nr. 430). Over de motie Van den Berg/Van der Lee heeft het kabinet tijdens de behandeling in uw Kamer reeds aangegeven dat harmonisatie van de belangrijkste onderdelen van de richtlijn hoogstwaarschijnlijk niet haalbaar is. Het huidige voorstel kent, ook op belangrijke punten, veel bepalingen met minimumharmonisatie.

De mate van harmonisatie speelt een belangrijke rol bij discussies over de garantietermijn. In de huidige tekst van het voorstel wordt de minimum garantietermijn van twee jaar uit de nu geldende richtlijn consumentenkoop en garanties niet meer vervangen door een maximum garantietermijn van twee jaar (zoals dat in het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie was opgenomen). Hoewel het kabinet aanvankelijk heeft ingezet op verdere harmonisatie van deze regels omdat dit voor zowel consumenten als ondernemers duidelijkheid en voordelen kan bieden, kan zij deze minimumtermijn accepteren omdat hiermee in ieder geval, conform de motie Jacobi/Mei Li Vos, wordt gegarandeerd dat het bestaande hoge niveau van consumentenbescherming in Nederland kan blijven bestaan. Een maximum garantietermijn van twee jaar zou hieraan te grote afbreuk doen.

De mate van harmonisatie speelt verder een rol ten aanzien van het moment waarop de koper of de verkoper moet bewijzen aan wie een gebrek in het goed te wijten is (omkering van de bewijslast). Hier kan sprake zijn van een maximale of een minimale termijn gedurende welke het vermoeden geldt dat het gebrek te wijten is aan de verkoper. Na deze termijn moet de koper op zijn beurt bewijzen dat het gebrek juist niet komt doordat hij het goed verkeerd heeft gebruikt. Het kabinet kan de voorgestelde, en door vele andere lidstaten gesteunde, termijn van één jaar accepteren omdat deze termijn ook is opgenomen in de algemene oriëntatie over het voorstel digitale inhoud. Het is in het belang van zowel de consument als de ondernemer dat op dit punt een eenduidig regime bestaat, conform de motie Van den Berg/Van der Lee. Ten aanzien van tastbare goederen met digitale elementen lijkt de huidige tekst van het voorstel evenwel een langere termijn, van twee jaar, te introduceren. Omdat een dergelijke termijn belemmerend kan uitpakken voor ondernemers, neemt het kabinet op dit punt een kritische houding aan en blijft zich inzetten voor een uniforme termijn van één jaar, ook voor goederen met digitale elementen.

In overeenstemming met het standpunt dat het kabinet daarover heeft ingenomen (Kamerstuk 32 317, nr. 513) vallen goederen met digitale

elementen, zoals een smartphone, een smart-tv maar ook een slimme wasmachine, nu ook onder het richtlijnvoorstel verkoop van tastbare goederen. In de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel digitale inhoud is een voorlopig akkoord bereikt dat de verkoper – kort gezegd – ertoe verplicht gedurende een bepaalde termijn beveiligingsupdates aan de consument te verstrekken, tenzij de verkoper uitdrukkelijk aangeeft dat er geen updateverplichtingen gelden en de consument hier uitdrukkelijk mee heeft ingestemd. Ook voor goederen met digitale elementen gaat deze verplichting gelden. Dit is in lijn met het standpunt van het kabinet dat de regels uit het richtlijnvoorstel verkoop van goederen en die uit het richtlijnvoorstel over de levering van digitale inhoud zo nauw mogelijk op elkaar zouden moeten aansluiten.

Tegelijkertijd roept de huidige tekst van het richtlijnvoorstel verkoop van tastbare goederen ten aanzien van de updateverplichting nog de nodige vragen op, die ongewenste gevolgen zouden kunnen hebben voor zowel consumenten als ondernemers in Nederland. Het kabinet wil vermijden dat deze vragen onbeantwoord blijven vanwege de hoge tijdsdruk waaronder de besprekingen plaatsvinden. Het Oostenrijkse Voorzitterschap en de Europese Commissie is daarom om verduidelijking verzocht. In het bijzonder is gevraagd om beter inzichtelijk te maken op welke punten het voorstel inzake de levering van digitale inhoud aangepast zou moeten worden als gevolg van keuzes die zijn gemaakt bij de onderhandelingen over de richtlijn verkoop van tastbare goederen. Het eindoordeel van het kabinet zal in belangrijke mate afhangen van de vraag of die verduidelijking er komt op een wijze die voldoet aan het voor Nederland belangrijke uitgangspunt dat de regels voor consumenten zoveel mogelijk gelijk moeten zijn, of zij nou een boek kopen in de boekhandel of een e-boek via internet.

2. Verordening Brussel IIbis: herziening = Algemene oriëntatie

De Verordening Brussel II-bis betreft de onderwerpen echtscheiding en ouderlijke verantwoordelijkheid (alle beslissingen die raken aan het gezag van ouders over hun kinderen) en kindervervoering. Sinds 2016 wordt onderhandeld over de verbetering van de praktische toepassing van de verordening. Overeenstemming over de herziening is mede van belang omdat het concrete stappen inhoudt om kindervervoering effectiever tegen te gaan. Het voorstel sluit in die zin aan op de ambitie van de Lidstaten om het aantal internationale kindervervoeringen terug te dringen en om – als er sprake is van een kindervervoering – de schade bij kinderen als gevolg van deze ontvoering te beperken.

De verordening betreft een unanimitéitsdossier; alle lidstaten moeten instemmen om tot besluitvorming te komen. Het merendeel van de lidstaten lijkt op dit moment actief te streven naar afronding van dit dossier. Beide Kamers hebben op grond van de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon⁶ een instemmingsrecht op het uiteindelijke onderhandelingsresultaat. Vooruitlopend op de vaststelling van de verordening zal naar het zich laat aanzien op 7 december aanstaande het herzieningsvoorstel voor een algemene oriëntatie voorliggen in de JBZ-Raad. Voor de contouren van de herziene verordening en het verloop van de onderhandelingen verwijs ik graag naar de Kamerbrief die u separaat zal ontvangen.

⁶ Artikel 3, vierde lid, Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon.

3. Verordening betreffende het recht dat van toepassing is op de derdenwerking van de cessie van vorderingen = Voortgangsrapportage

Tijdens de JBZ-Raad van december zal het Voorzitterschap rapporteren over de voortgang van de bespreking van dit voorstel. Het gaat om het volgende: een cessie is de overdracht van vorderingen. Als bijvoorbeeld een leverancier (de «cedent») de vorderingen op zijn klanten overdraagt aan een factormaatschappij (de «cessionaris») die de vorderingen bij de klant (de schuldenaar) gaat innen, bestaat er een rechtsverhouding met drie partijen (de leverancier, de klant en de factormaatschappij). Als de leverancier, zijn klanten en de factormaatschappij in verschillende lidstaten gevestigd zijn, is het de vraag naar welk recht de goederenrechtelijke aspecten van de cessie beoordeeld moeten worden. Bij goederenrechtelijke aspecten gaat het bijvoorbeeld om de vraag of de overdracht van de vorderingen geldig is en tot wiens vermogen een vordering behoort. Dit is van belang voor schuldeisers van de leverancier en schuldeisers van de factormaatschappij. Het voorstel regelt dat het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent (in het voorbeeld de leverancier) toepasselijk is op de goederenrechtelijke aspecten van grensoverschrijdende cessie. Er is een uitzondering voor bankrekeningen (dat is feitelijk een vordering van een rekeninghouder op de bank). Als het tegoed op een bankrekening wordt overgedragen is het recht dat de overgedragen vordering beheerst van toepassing op de goederenrechtelijke aspecten, in plaats van het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent. Ook voor securitisaties is een uitzondering gemaakt. Bij securitisaties worden grote aantallen vorderingen (vaak hypotheekvorderingen) overgedragen door banken aan speciaal daarvoor opgerichte bedrijven. Het worden daardoor verhandelbare effecten («securities»). Het doel van securitisaties is onder andere het opschonen van de balans van de bank. Als de vorderingen verkocht zijn, staan ze namelijk niet langer op de balans. Bij dergelijke transacties is voor partijen een beperkte rechtskeuze ingebouwd. Dat wil zeggen dat de cedent en de cessionaris kunnen kiezen om in plaats van het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent, het recht toe te passen dat de overgedragen vordering beheerst.

In Nederland geldt op dit moment echter een ander aanknopingspunt voor de vraag of een cessie geldig is en tot wiens vermogen de vordering behoort, namelijk het toepasselijk recht op de overeenkomst van cessie. Daar komt bij dat de contractuele aspecten van cessie worden geregeld in een al bestaande verordening, de zogenoemde Rome I-verordening. Op grond van artikel 14 van de Rome I-verordening beheerst het toepasselijk recht op de overeenkomst van cessie eveneens de contractuele aspecten van de cessie tussen cedent en cessionaris. Voor de relatie met de debiteur van de vordering is daarnaast het recht dat de overgedragen vordering beheerst toepasselijk.

Dit voorstel voegt dus een derde aanknopingspunt toe (het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent) aan de twee bestaande aanknopingspunten waar partijen al rekening mee houden op grond van de Rome I-verordening. Het kabinet vindt dat dit rechtsonzekerheid meebrengt en daarmee hogere kosten. Hoewel het kabinet het belang ziet van harmonisatie van de regel, is het om de zojuist genoemde reden niet blij met het voorstel. Het kabinet geeft er de voorkeur aan om het toepasselijk recht op de overeenkomst van cessie of het recht dat de overgedragen vordering beheerst van toepassing te verklaren op de goederenrechtelijke aspecten van cessie. Daarmee moeten partijen nu al rekening houden zodat het geen verhoging van kosten meebrengt.

In de Raad is er een paar lidstaten dat het op dit punt eens is met Nederland, maar er zijn ook lidstaten die de keuze van de Commissie voor het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent steunen. Er is ook nog een aanzienlijk aantal lidstaten dat nog geen definitieve positie heeft ingenomen.

Ook op andere punten van het voorstel bestaat nog onenigheid tussen de lidstaten of heerst er onduidelijkheid. Zo wordt er nog uitgebreid gesproken over de reikwijdte van het voorstel (sommige lidstaten, waaronder Nederland, willen die ruimer dan andere lidstaten) en de vraag of het voorstel alleen moet zien op de derdenwerking van grensoverschrijdende cessie of op de goederenrechtelijke aspecten van cessie (dat laatste omvat het eerste maar is dus ruimer). Verder is het goed mogelijk dat er meer uitzonderingen op de hoofdregel worden toegevoegd, wat zou betekenen dat de hoofdregel maar voor een deel van de transacties geldt.

De eerste Raadswerkgroepen hebben inmiddels plaatsgevonden en onder andere vanwege de hierboven genoemde punten waar onenigheid of onduidelijkheid over bestaat, is het de verwachting dat in ieder geval gedurende 2019 en wellicht ook gedurende 2020 nog zal worden onderhandeld in de Raad.

4. Verordening inzake het Europees bevel tot verstrekking en het Europees bevel tot bewaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken **= Algemene oriëntatie**

In de Geannoteerde agenda's van juni, juli en oktober jongstleden⁷ en in de voor deze voorstellen opgestelde BNC-fiches⁸ is aangegeven dat de Commissievoorstellen het mogelijk maken dat grensoverschrijdend digitaal bewijs bij internetdienstverleners kan worden gevorderd door Europese opsporingsautoriteiten. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor justitiële autoriteiten om een vordering tot verstrekking of bewaring van elektronisch bewijsmateriaal te richten tot internetdienstverleners die hun diensten aanbieden in de Europese Unie (in 10 dagen bij een regulier verzoek en 6 uur in noodsituaties), zonder tussenkomst van de justitiële autoriteiten van de lidstaat waar de dienstaanbieder is gevestigd of waar de gegevens zich bevinden. Het nu voorliggende voorstel is daardoor revolutionair. Wanneer een internetdienstverlener niet meewerkt zal het land waar deze vertegenwoordiger is gevestigd het bevel moeten afdwingen.

In het voorstel zijn vier categorieën elektronisch bewijs geïntroduceerd: abonneegegevens (naam, adres, woonplaats), toegangsgegevens (login/log uit), verkeersgegevens (locatiebepaling /verzenden-ontvangen berichten) en inhoudsgegevens (o.a. mails, sms'jes, berichten op sociale media).

Het voorzitterschap, de Commissie en een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten zijn er op gebrand het dossier zoveel mogelijk voor het einde van deze legislatuur af te ronden.

Op grond van de recente onderhandelingen op Raadswerkgroep niveau zal het Voorzitterschap een compromisvoorstel voorleggen aan de JBZ-Raad met het oog op het bereiken van een algemene oriëntatie ten aanzien van deze verordening. Hierna begint ten aanzien van de verordening de trilog met het Europees Parlement. Het inkomend Voorzitterschap zal op Raadswerkgroep niveau verder gaan met de onderhande-

⁷ Kamerstuk 32 317, nr. 513; Kamerstuk 32 317, nr. 520 en Kamerstuk 32 317, nr. 525.

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2593.

lingen over de voorgestelde Richtlijn juridische vertegenwoordigers voor verzameling van bewijs in strafprocedures.

In de Geannoteerde agenda van oktober jongsleden heb ik u bericht dat de lidstaten onderling zeer verdeeld zijn over het al dan niet opnemen van een notificatieplicht in de verordening. Na het beleidsdebat in oktober heeft het Voorzitterschap geprobeerd een meer aanvaardbaar compromis voor te stellen. Op dit moment wordt het volgende voorgesteld. Voor de verstrekingsbevelen voor abonnee- en toegangsgegevens wordt geen notificatie verplichting ingevoerd. Voor verkeersgegevens wordt aan de lidstaat die het verstrekingsbevel uitvaardigt een extra inspanning gevraagd als die lidstaat redelijke gronden heeft om aan te nemen dat de persoon wiens data gezocht worden niet verblijft op het grondgebied van de uitvaardigende lidstaat en de gevraagde gegevens worden beschermd door immuniteiten en privileges onder het recht van de handhavende staat of die de bekendmaking van fundamentele belangen van die lidstaat kan raken, zoals op het gebied van nationale veiligheid en defensie. In dat geval moet de uitvaardigende staat bij de handhavende staat om opheldering vragen. Op basis van die informatie kan de uitvaardigende lidstaat nog eens overwegen of het een verstrekingsbevel kan afgeven. Bij de categorie inhoudelijke gegevens wordt van de uitvaardigende lidstaat gevraagd om tegelijk met het uitsturen van het bevel dit ook aan de handhavende lidstaat te sturen, op hetzelfde moment als het verstrekingsbevel naar de internetdienstverlener wordt verzonden. De handhavende lidstaat kan de uitvaardigende autoriteit dan informeren over de omstandigheden zoals genoemd bij de regeling over verkeersgegevens. De uitvaardigende autoriteit zal rekening houden met deze omstandigheden op dezelfde wijze als voorzien onder zijn nationale recht en zal het verstrekingsbevel intrekken of aanpassen waar dit nodig is om gevolg te geven aan deze gronden als de data nog niet zijn verstrekt. In geval van intrekken wordt dit direct gemeld aan de dienstenaanbieder.

Tijdens de verdere behandeling in de Raadswerkgroep is gebleken dat de posities van de lidstaten verdeeld zijn gebleven. De inzet van Nederland zoals beschreven in de BNC-fiches en in de Geannoteerde agenda van oktober jl. wordt gedeeld door andere lidstaten maar dit betreft een minderheidspositie. Maar de meerderheid kan wel instemmen met het uitgangspunt van het voorstel van de Europese Commissie van directe contacten met dienstenaanbieders in andere lidstaten, in beginsel zonder betrokkenheid van een justitiële autoriteit waar die dienstenaanbieder is gevestigd.

Zoals bekend onderschrijft het kabinet de noodzaak om de mogelijkheden voor grensoverschrijdende vorderingen van digitaal bewijs te vergroten. De huidige wijze en aard van data opslag en modus operandi bij digitale criminaliteit maken deze bevoegdheid essentieel. Nederland is daarnaast van mening dat er evenwichtige wetgeving moet komen die effectief en uitvoerbaar is en fundamentele rechten respecteert (zoals het recht op privacy, bescherming van persoonsgegevens en het beginsel van ne bis in idem). In het compromisvoorstel zoals dat nu luidt zie ik dat onvoldoende terug.

Het voorziet in de snelle toegang van justitie tot gegevens, maar biedt daarbij onvoldoende mogelijkheden om de gerechtvaardigde belangen te behartigen van andere betrokkenen (individuele burgers en overheden). Zorgvuldigheid is echter essentieel. De burger, zeker als het een verdachte betreft, zal veelal pas later op de hoogte komen van het verzoek en de afgifte van gegevens. Hij kan zich in de mogelijk dan lopende rechtszaak verweren in de lidstaat die een verstrekingsbevel heeft uitvaardigd.

Ook een niet-verdachte wordt geacht zich desgewenst te verzetten bij een strafrechter in het uitvaardigende land.

Nederland pleit steeds voor een meer gebalanceerde oplossing ten aanzien van notificatie én rechtsmiddelen. Nederland vindt dat de handhavende lidstaat bij de uitvaardiging van een verstrekingsbevel of bewaringsbevel in beginsel geïnformeerd moet worden als het transactiegegevens of inhoudsgegevens betreft. Vervolgens zou deze lidstaat beslissend moeten kunnen interveniëren, ook in situaties waarin de dienstaanbieder niet voornemens is om te weigeren om aan het bevel te voldoen. Op die manier zal de handhavende lidstaat beter in staat zijn om de genoemde belangen te beschermen, bijvoorbeeld als in eigen land een strafrechtelijk onderzoek loopt naar dezelfde feiten. De door Nederland gewenste interventiebevoegdheid kan worden getypeerd als een noodrem voor twee categorieën gegevens. Deze gewenste bevoegdheid zou daardoor selectief worden ingezet; er hoeft dus geen erkenning plaats te vinden van elk genotificeerd bevel. Mede omdat ik verwacht dat deze verordening een nieuwe trend zal zetten voor justitiële samenwerking binnen de EU vind ik het belangrijk een gebalanceerd systeem stevig te bepleiten. Dit gebeurt allereerst in de besprekingen op ambtelijk niveau in de Raadswerkgroep. Zelf heb ik een pleidooi voor een evenwichtige oplossing gehouden tijdens het beleidsdebat in de afgelopen vergadering van de JBZ-Raad (12 oktober 2018). Mijn opvattingen heb ik daarna in een brief onder de aandacht van commissaris Jourová gebracht. Verder heb ik mijn zorgen naar voren gebracht in een conferentie van Ministers van Justitie inzake terrorismebestrijding, in Parijs op 6 november jl. Zeer recent heb ik samen met de collega's van zeven andere lidstaten, een brief gestuurd aan de Oostenrijkse voorzitter van de JBZ-Raad en Commissaris Jourová. Deze brief behelst het verzoek om nog nader te zoeken naar een evenwichtig instrument, in het bijzonder waar het betreft notificatie aan de uitvoerende lidstaat door de uitvaardigende autoriteit van een uitgevaardigd Europees verstrekingsbevel tot verstrekking van de meest gevoelige elektronische gegevens. Deze brief heb ik voor uw informatie als bijlage aan deze Geannoteerde agenda toegevoegd.

Een controle op het borgen van fundamentele rechten uit het Handvest is nu in de gehele verordening niet meer expliciet geformuleerd. Het compromisvoorstel gaat ervan uit dat de uitvaardigende autoriteit deze rechten (en andere belangen) afweegt en dat een beoordeling door de andere (uitvoerende) lidstaat overbodig is, omdat deze kan vertrouwen op de besluiten van de uitvaardigende lidstaat. De voorstanders van deze benadering roepen de andere lidstaten, waaronder Nederland, dan ook op grond van het onderling vertrouwen tussen lidstaten af te zien van notificatie met daaraan verbonden bevoegdheden (voor de uitvoerende lidstaat) om te interveniëren.

Ik ben het er mee eens dat dat de rol die in het oorspronkelijke voorstel bij de private ondernemingen en de internetdienstverleners was gelegd, in het compromisvoorstel is geschrapt. En uiteraard behoort de uitvaardigende autoriteit voor het afgeven van een bevel na te gaan of het Handvest wordt gerespecteerd. Maar die justitiële uitvaardigende autoriteit beschikt niet over alle relevante informatie, bijvoorbeeld ten aanzien van de relevante nationale belangen, waaronder veiligheid en defensie, om een goede afweging te kunnen maken. Daarom ben ik voor het inschakelen van de andere nationale autoriteit (van de uitvoeringsstaat). Vanwege de effectiviteit en de snelheid van handelen is dat de handhavende autoriteit. Dat is de autoriteit van het land waar de dienstenaanbieder of diens wettelijk vertegenwoordiger is gevestigd en die in actie komt nadat de dienstenaanbieder in de eerste fase van 10 dagen het afgegeven bevel niet heeft nageleefd. Het nu voorgestelde

systeem voorziet die autoriteit echter niet van de bevoegdheid te besluiten om handhaving van het afgegeven bevel achterwege te laten.

In de genoemde rechtsmiddelenclausule van de verordening is geen wijziging gekomen. Dit betekent dat personen die zich willen verzetten tegen een bevel of tegen de afgifte van gegevens op grond van een bevel zich (nog steeds) tot een voor hen vreemde rechter moeten wenden, te weten de rechter in de lidstaat waar de strafprocedure wordt gevoerd. Weliswaar verwijst het voorstel hiernaast naar de rechtsmiddelen die zijn opgenomen in de Algemene verordening gegevensbescherming en de Richtlijn «gegevensbescherming door politie en justitie» (EU) 2016/680, maar het is niet duidelijk hoe de samenloop van de bedoelde rechtsmiddelen in de praktijk zal functioneren.

Dubbele strafbaarheid

Een ander punt van zorg is de afwezigheid van enige voorwaarde rond toetsing aan dubbele strafbaarheid, alsook de voorgestelde drempel voor het opvragen van verkeers- en van inhoudelijke gegevens die in het compromisvoorstel op feiten bedreigd met drie jaar gevangenisstraf is gesteld, terwijl in Nederland voor vorderingen van die gegevens een drempel vier jaar geldt. Het Nederlandse pleidooi, wederom door enkele anderen gesteund, om net zoals in het Europees Onderzoeksbevel met een lijst van strafbare feiten te werken, is niet overgenomen. Ik zal mij blijven inzetten voor een voorziening voor de toetsing aan dubbele strafbaarheid. Een meerderheid van lidstaten wil de grens van drie jaar niet verhogen.

Belasting bedrijfsleven

Op het punt van de belasting van het bedrijfsleven is het gelukt enige verandering aan te brengen, namelijk ten aanzien van het sanctieregime bij niet naleven. De meerderheid van de lidstaten is voor het vastleggen van een maximum boete van 2% van hun jaaromzet. In de overwegingen is op een zelfde wijze als bij de Algemene verordening gegevensbescherming vastgelegd dat zeer kleine bedrijven een meer bij hun omvang passende sanctie zullen krijgen. De positie van kleine bedrijven wordt ook verlicht bij de verplichting tot afgifte in spoedzaken. Er wordt rekening gehouden met het feit dat die bedrijven niet een 7 dagen keer 24 uur personeelsbezetting hebben. Het voorstel schrijft daarnaast voor dat bedrijven voor de afgifte van gegevens op grond van een verstrekking-bevel daarvoor financiële compensatie kunnen krijgen als de betrokken uitvaardigende staat in nationale omstandigheden voor het afgeven een vergoedingsregeling heeft. Niet iedere lidstaat heeft zo een regeling. Nederland heeft hiervoor de Regeling kosten aftappen en gegevensverstrekking⁹. De meerderheid van de lidstaten is geen voorstander van een geharmoniseerde regeling. Wel zal op een centraal punt bekend worden gemaakt welke EU lidstaten een vergoedingsregeling kennen. Dat betekent voor Nederlandse bedrijven dat zij mogelijk geen vergoeding zouden krijgen als zij gegevens afgeven in reactie op een door een andere EU lidstaat uitgevaardigd verstrekkingbevel, terwijl zij dat voor «binnenlandse» vorderingen wel krijgen. In de onderhandelingen zal ik mij blijven inzetten tot het verlagen van de administratieve lasten, in het bijzonder voor het midden- en kleinbedrijf.

⁹ Regeling van de Minister van Economische Zaken van 24 oktober 2016, nr. WJZ/16019788, tot wijziging van de Regeling kosten aftappen en gegevensverstrekking in verband met toekomstbestendige kostenvergoeding, Stcrt. 2016, nr. 56653.

Ik deel de urgentie om effectievere en efficiëntere toegang tot elektronisch bewijs te bewerkstelligen en steun de hoofdlijn van de daarop geënte revolutionaire voorstellen. Tegelijkertijd mis ik de evenwichtigheid in het beoogde systeem. Waar in de huidige praktijk van wederzijdse erkenning of rechtshulp sprake is van een beoordeling van belangen die altijd (per definitie) wordt toegepast ligt er in het compromisvoorstel van de Voorzitter in wezen een voorwaardelijke beoordeling voor, namelijk alleen bij weigering door een internetdienstverlener en dan nog in een heel lichte vorm. Dit wijkt af van de staande praktijk in de internationale rechtshulp, en van de werkwijze op grond van het recent ingevoerde Europees Onderzoeksbevel.

Verder wijs ik op de wenselijkheid dat het compromisvoorstel toekomstbestendig is en stand houdt als deze op enig moment aan het EU-Hof van Justitie of een nationale rechter wordt voorgelegd. Steun hiervoor vind ik in het recente advies van de European Data Protection Board (EDPB, Opinion 23/2018, 26 September 2018) en in een in opdracht van het Europees Parlement gemaakte studie (Prof. Martin Böse, september 2018). Ook dit punt is onder de aandacht gebracht in de recente brief aan de Voorzitter en de Commissaris.

Het Europees Parlement heeft nog geen positie vastgesteld. Op 27 november zal een openbare hoorzitting plaatsvinden. Daarna zal de Rapporteur een ontwerpwerkdokument presenteren. Het is onzeker of het Europees Parlement tijdens deze legislatuur een formele positie zal vaststellen.

Ik heb het voornemen om tijdens de JBZ-Raad mijn reserves tegen het voorstel in te brengen en te laten weten dat ik niet kan instemmen met het compromis. Hierbij realiseer ik mij dat er waarschijnlijk een gekwalificeerde meerderheid van lidstaten voor de huidige tekst van het voorstel is. De verdere ontwikkelingen in het standpunt van het Europees Parlement zal ik nauwgezet volgen.

Raad niet-wetgevende besprekingen

5. Onderhandelingsmandaat voor het tweede aanvullende protocol bij het Verdrag van Boedapest = Stand van zaken

Op de agenda staat de stand van zaken ten aanzien van het «Onderhandelingsmandaat voor het tweede aanvullende protocol bij het Verdrag van Boedapest». Naar verwachting zal dat de Europese Commissie informatie geven over de voorbereidingen en planning van het mandaat. Er is nog geen concepttekst voor een mandaat voorgelegd.

Het Cybercrimeverdrag¹⁰ wordt ook wel het verdrag van Boedapest genoemd. Bij dat verdrag zijn ook derde landen van buiten de Raad van Europa betrokken. Inmiddels zijn de Verenigde Staten, Canada, Australië, Japan, Panama, de Dominicaanse Republiek, Costa Rica, Chili, Sri Lanka, Tonga, Mauritius, Senegal en Argentinië toegetreden. Er zijn nu 61 verdragspartijen. Het verdrag heeft daarnaast een rol als «model wet» in 40 andere landen en is een bron van inspiratie in enkele tientallen andere landen. Binnen de EU geldt het Cybercrimeverdrag als de basis van het juridisch kader voor opsporing in cyberspace. De ambitie van de bij het verdrag aangesloten partijen is om onder meer regelingen voor betere

¹⁰ Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken; Boedapest, 23 november 2001; Trb. 2004, nr. 290.

rechtshulp, grensoverschrijdende vorderingen en directe toegang op te nemen in een additioneel protocol.

In de afgelopen jaren heeft Nederland zowel op ambtelijk als op ministersniveau een zeer actieve rol vervuld in de diverse internationale gremia waar de problematiek rondom grensoverschrijdende cybercrime werd besproken. Onder meer tijdens de *Global Conference on Cyberspace 2015*, het EU-voorzitterschap in 2016 en als voorzitter en lid van het *Cybercrime Convention Committee* heeft Nederland actief bijgedragen aan de ontwikkeling van nieuwe initiatieven ter verbetering van de cybersecurity en de bestrijding van cybercrime. Waar dat gepast was is uw Kamer over deze activiteiten bericht in specifieke brieven en in verschillende Geannoteerde agenda's ter voorbereiding op een JBZ-Raad. Deze activiteiten hebben naast Raadsconclusies en de bespreking van het e-evidence voorstel in het verband van de JBZ-Raad (zie hiervoor), geresulteerd in de start van gesprekken over een aanvullend protocol bij het Cybercrimeverdrag bij de Raad van Europa. Tijdens de plenaire vergadering in juni 2017 heeft het Comité van verdragspartijen bij het Cybercrimeverdrag (*Cybercrime Convention Committee*) besloten te starten met het opstellen van een additioneel protocol bij het verdrag. Daarvoor wordt vooralsnog tot eind 2019 in een *drafting group* gewerkt aan concrete tekstvoorstellen die vervolgens in het *Cybercrime Convention Committee* worden behandeld. Het *Committee* biedt het eindresultaat aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa aan, die het ook zal bespreken met verdragspartijen die geen lid van de Raad van Europa zijn. Als het protocol is aangenomen, zullen staten ieder afzonderlijk moeten ratificeren of toetreden. Voor het opstellen van het nieuwe protocol nemen de verdragspartijen de conclusies en aanbevelingen als uitgangspunt die zijn neergelegd in studies naar de praktijk van rechtshulprelaties in cybercrime zaken en naar de mogelijkheden voor de opsporing vooral in relatie tot de sterk toegenomen clouddiensten.

Zoals gezegd geldt binnen de EU het Cybercrimeverdrag als de basis van het juridisch kader voor opsporing in cyberspace. De EU heeft in aanvulling hierop op onderdelen extra standaarden aangenomen in richtlijnen, zoals de Richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen¹¹, de Richtlijn aanvallen op informatiesystemen¹². De EU is als entiteit geen partij bij het cybercrimeverdrag; de EU lidstaten, op Ierland en Zweden na, zijn dat wel. Omdat er specifieke regelgeving van de EU is en wordt voorbereid in de voorstellen e-evidence, is het nodig dat de Commissie en de EU lidstaten samen optrekken in de het *Cybercrime Convention Committee*. Hierin moet een mandaat voorzien.

6. Onderhandelingsmandaat voor een overeenkomst tussen de EU en de VS om de toegang tot elektronisch bewijsmateriaal te vergemakkelijken **= Stand van zaken**

Op de agenda staat de stand van zaken ten aanzien van het «Onderhandelingsmandaat overeenkomst toegang elektronisch bewijs EU-VS». Naar verwachting zal de Europese Commissie informatie zal geven over de voorbereidingen en planning van het mandaat. Er is nog geen concepttekst voor een mandaat voorgelegd.

Uw Kamer werd geïnformeerd over de CLOUD Act met de brief van 5 oktober 2018 (Kamerstuk 32 317, nr. 526). In deze brief werd uiteen gezet

¹¹ Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011.

¹² Richtlijn 2013/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 over aanvallen op informatiesystemen.

dat de CLOUD Act het mogelijk maakt dat andere landen een verdrag sluiten met de Verenigde Staten over de grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs. Het sluiten van een dergelijk verdrag is een exclusieve Uniebevoegdheid. In het beoogde verdrag kunnen afspraken worden gemaakt met de VS over de voorwaarden waaronder autoriteiten van lidstaten van de EU grensoverschrijdend toegang tot elektronisch bewijs kunnen krijgen. Daarnaast kunnen dienstenaanbieders (bedrijven) in het geval van conflicterende rechtsregels een beroep doen op de Amerikaanse rechter volgens de «comity procedure» in de zin van de CLOUD Act. Een verdrag op basis van de CLOUD Act komt de rechtszekerheid voor burgers en bedrijven ten goede en dient de opsporing en vervolging van misdrijven.

De JBZ-Raad van juni 2018 heeft de Europese Commissie opgeroepen om een onderhandelingsmandaat voor te stellen. Nederland heeft deze oproep gesteund en vindt dat onderhandelingen met de Verenigde Staten gestart moeten worden.

7. Verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie: implementatie **= Informatie van de Commissie over de stand van zaken**

Naar verwachting zal de Europese Commissie onder dit agendapunt de laatste stand van zaken met betrekking tot de voorbereidingen van de feitelijke start van het EOM toelichten. De Commissie heeft onlangs een kandidaat voor de post van interim administratief directeur van het EOM voorgedragen aan de Raad, maar daarover heeft de Raad nog geen besluit genomen. Op 19 november jl. is verder de vacature voor de Europees hoofdaanklager gepubliceerd in het Publicatieblad. Tot slot loopt er een haalbaarheidsstudie naar het case management systeem voor het EOM. Voor wat de mogelijke uitbreiding van het mandaat van het EOM tot terrorismebestrijding aangaat, verwijs ik u graag naar het BNC-fiche¹³ dat u op 19 oktober jl. is toegegaan. Het Voorzitterschap is overigens niet voornemens de uitbreiding van het mandaat van het EOM tijdens deze JBZ-Raad aan de orde te stellen.

8. Dataretentie: retentie van elektronische communicatiegegevens **= Stand van zaken**

In de JBZ-Raad van december 2017 is aan een ad-hoc Raadswerkgroep – verzocht om inzichtelijk te maken wat de consequenties zijn van het arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016 in de gevoegde zaken Tele2 Sverige AB en Watson (hierna Tele2-arrest)¹⁴ en hoe een gecoördineerde EU-aanpak omtrent dataretentie er uit kan komen te zien. Het geagendeerde paper over de stand van zaken van het Oostenrijkse voorzitterschap geeft de conclusies van de Raadswerkgroep weer.

Uit het paper volgt, zoals reeds aan uw Kamer gemeld in mijn brief van 26 maart 2018 reeds, dat een algemene verplichting voor aanbieders van openbare telecommunicatiediensten en -netwerken tot het bewaren van *gebruikersgegevens* buiten het bereik van het Tele2-arrest te vallen. Helaas is er geen eenduidig antwoord verkregen over de juridische en technische mogelijkheden voor het bewaren van verkeers- en/of locatiegegevens. Wel onderschrijft de werkgroep dat de in het Tele2-arrest gegeven mogelijkheden voor het bewaren van deze gegevens in de praktijk lastig implementeerbaar zijn. Er is nog veel onduidelijk en de lidstaten lijken allen zeer verschillende wettelijke bewaarplichten voor telecommunicatie-

¹³ Kamerstuk 22 112, nr. 2707.

¹⁴ Kamerstuk 34 537, nr. 7.

gegevens te hebben. In steeds meer lidstaten buigen de (hoogste) nationale rechters zich over de verbindendheid van de wetgeving in het licht van het Tele2-arrest of hebben deze reeds onverbindend verklaard. In Frankrijk en België hebben de hoogste rechters op dit moment prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de EU gesteld. Het kabinet is voornemens om zich in deze zaken te voegen en het Hof te vragen meer duidelijkheid te geven over welke gegevens in welke omstandigheden bewaard mogen worden.

Nederland steunt de uitkomsten in het document van het voorzitterschap. De inzet tijdens de JBZ-Raad is er daarnaast op gericht om de Europese Commissie, gezien de grote verschillen tussen nationale wetgeving en de onduidelijkheid die naar aanleiding van het Tele2-arrest is ontstaan, op te roepen met een voorstel voor regelgeving te komen. Op dit moment worden verschillende lidstaten gepolst of zij een dergelijke oproep zouden willen steunen. Indien er geen brede steun is, acht Nederland een oproep aan de Commissie op dit moment niet zinvol.

9. Raadsconclusies wederzijdse erkenning in strafzaken = Aanname

Zoals het voorzitterschap tijdens de vorige JBZ-Raad aankondigde heeft het de voorgenomen Raadsconclusies over wederzijdse erkenning verder uitgewerkt. Nederland kan zich daarin vinden, omdat de punten die ik in de Geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van 11–12 oktober jl. al noemde in deze voorstellen terugkomen (Kamerstuk 32 317, nr. 525). Ik vind het ook een goede zaak dat het verbeteren van de detentiesituatie veel aandacht krijgt, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van lidstaten voor het verbeteren daarvan blijft behouden. Het laatste punt van de voorgenomen Raadsconclusies maakt duidelijk dat dit niet is bedoeld als een eenmalige exercitie, maar dat het onderwerp op de agenda dient te blijven ook in de JBZ-Raad. Voor de goede orde vermeld ik hier dat ik mijn toezegging tijdens het AO JBZ-Raad van 10 oktober jl. per over dit onderwerp per separate brief gestand zal doen (Kamerstuk 32 317, nr. 528).

10. Toetreding van de EU tot het EVRM = Stand van zaken

De toetreding van de Europese Unie (EU) tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) blijft een prioriteit. Zowel het Europees Parlement als de Raad hebben de Commissie eerder opgeroepen om haar werkzaamheden op dit vlak kracht bij te zetten.

Het toetredingsproces van de EU tot het EVRM loopt, zoals bekend, aanzienlijke vertraging op naar aanleiding van advies 2/13 van het Hof van Justitie in 2014¹⁵, waarin het Hof heeft geoordeeld dat het ontwerpverdrag op meerdere punten onverenigbaar is met het Unierecht. Het is aan de Commissie, die namens de EU onderhandelt met de staten die partij zijn bij het EVRM, om met voorstellen te komen die de bezwaren van het EU-Hof adresseren. De Commissie is sindsdien bezig met een analyse van de juridische bezwaren die zijn opgeworpen door het EU-Hof.

De EU kan pas terug naar de onderhandelingstafel als er overeenstemming is tussen de Raad en Commissie over mogelijke oplossingen voor de juridische bezwaren van het EU-Hof. Gedurende het Nederlandse voorzitterschap is gesproken over oplossingen voor technische en procedurele bezwaren.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A62013CV0002>.

Tijdens het Slovaakse voorzitterschap is één van de meest delicate bezwaren van het EU-Hof besproken: wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten dat zij het Unierecht en de mensenrechten naleven. Lidstaten hebben hun voorkeur uitgesproken voor een oplossing die zo goed mogelijk past binnen het huidige EVRM-kader. Hierover zal nog verder worden gesproken in Raadswerkgroep-verband.

Onder het Oostenrijks voorzitterschap is afgelopen november voor het eerst in Raadswerkgroep-verband gesproken over het laatste bezwaar van het EU-Hof: de ingestelde rechterlijke controle door het EHRM op de naleving van de mensenrechten in het kader van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), terwijl het EU-Hof daar niet volledige rechtsmacht heeft. Ook hierover zal nog verder worden gesproken.

Het Kabinet is ervan doordrongen dat ter zake een snelle oplossing gewenst is en draagt dit conform eerdere toezegging aan uw Kamer ook uit in Brussel.

12. AOB

a) «Towards digital criminal justice in the EU» = Presentatie door Eurojust

Eurojust zal tijdens de JBZ-Raad een presentatie geven met concrete voorstellen voor een specifieke IT-structuur voor aanklagers binnen de EU. Nederland ondersteunt dit initiatief, en zal mogelijk verheldering vragen over onder andere welke modaliteiten Eurojust daarbij voor ogen heeft. Er moet tevens voorkomen worden dat de effectieve samenwerking in de EU op strafrechtelijk gebied door overlappende of concurrerende systemen wordt gecompliceerd.

b) EU-VS Ministeriële bijeenkomst (Washington, 8–9 november 2018) = Informatie van het Voorzitterschap

Zie boven.

c) Werkprogramma inkomend voorzitterschap = Informatie door Roemenië

Het Roemeense inkomende Voorzitterschap zal haar programma toelichten aan de JBZ-Raad.