

Vergaderjaar 2016–2017

32 317

JBZ-Raad

HT

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2017

Hierbij bieden wij u, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de geannoteerde agenda van de bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 6 en 7 juli in Tallinn, alsmede een geactualiseerd voortgangsoverzicht van JBZ-dossiers 2^e kwartaal 2017¹ aan.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 161394.

Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 6 en 7 juli 2017 te Tallinn

I. Binnenlandse Zaken, Immigratie en Asiel

1. Sessie I en II: migratie

Bij het opstellen van deze geannoteerde agenda is nog niet bekend welke onderwerpen het Estse voorzitterschap op het thema Migratie wil agenderen. Er zijn nog geen discussiedocumenten beschikbaar gesteld.

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

2. Sessie III: interoperabiliteit

Sessie III tijdens de informele Raad richt zich op interoperabiliteit van informatieprocessen. Deze bespreking volgt op stappen die tijdens het Maltese EU voorzitterschap zijn gezet waaronder het aannemen van Raadsconclusies op basis van een eindrapport van de «High Level Expert Group on IT systems and Interoperability» evenals een oproep van de Europese Raad aan de Europese Commissie om in lijn met die conclusies en het eindrapport spoedig wetgevende voorstellen te presenteren. Deze «Expert Group», een steungroep van de Europese Commissie waar alle lidstaten aan deelnamen richtte zich op initiatieven die informatieprocessen en interoperabiliteit op EU niveau moeten versterken. Ook is tijdens dat voorzitterschap actief opvolging gegeven aan acties uit de EU routekaart over informatie-uitwisseling en informatievoorziening waaraan genoemde raadsconclusies en aanbevelingen zijn toegevoegd. Eind juni zal de Europese Commissie een voorstel uitbrengen om de rechtsbasis aan te passen van eu-LISA, het EU-agentschap voor grootschalige informatiesystemen in het JBZ-domein. Tegelijkertijd zal de Commissie een voorstel uitbrengen voor een centrale database om derdelanders te identificeren die eerder zijn veroordeeld en aan te geven welke lidstaat over deze informatie beschikt – ECRIS-TCN. In dat licht heeft het Estse voorzitterschap een discussiepaper gepresenteerd om op een drietal vragen een discussie tussen Ministers te realiseren. Daarbij bestaat ook de verwachting dat concrete voorbeelden over interoperabiliteit worden getoond. Het voorzitterschap vraagt of alle informatiesystemen in het JBZ-domein gericht op grenstoezicht, veiligheid en migratiemanagement inclusief systemen ter bevordering van strafrechtelijke samenwerking zoals «ECRIS-TCN» in het interoperabiliteitsproces betrokken moeten worden, en of een bepaalde prioritering moet worden gehanteerd. Vervolgens vraagt het voorzitterschap of de Raad een bepaalde sturing ten behoeve van beoogde tripartite besprekingen tussen de Raad, het Europees Parlement en de Europese Commissie over de betekenis van interoperabiliteit en de bespoediging van de werkzaamheden wil meegeven. Een derde vraag richt zich op de rol van eu-LISA om systematisch en proactief nieuwe technologieën relevant voor de informatiesystemen onder haar mandaat te evalueren en voorstellen te doen hoe deze technologieën toe te passen.

Nederland stelt vast dat met de routekaart en de raadsconclusies van de JBZ-Raad in juni, een groot aantal initiatieven op tafel ligt met de noodzakelijke focus en prioritering in tijd. Deze initiatieven moeten zowel in hun uitwerking, besluitvorming als in hun uitvoering hun beklijf krijgen waarbij goed gekeken moet worden naar hun operationele meerwaarde en haalbaarheid. Daartoe moet zoals benoemd in het rapport van de high level expert group on interoperability als prioriteit gekeken worden naar het beslechten van juridische belemmeringen die verdere verbetering van de informatiedeling binnen de EU in de weg staan, zowel binnen als

tussen de verschillende domeinen zoals migratie en opsporing. Samen met een informatie- en eindgebruikergecentreerde en niet systeemgecentreerde benadering, is dit een essentiële voorwaarde om tot een gemeenschappelijke benadering tussen de drie EU-instellingen te komen. De initiatieven vragen veel aandacht van lidstaten en hun taakorganisaties terwijl middelen en capaciteit beperkt zijn. Dit geldt ook voor het EU-agentschap eu-LISA dat alleen door een toename van middelen en personen met noodzakelijke expertise in staat zal zijn deze initiatieven te absorberen. Het voorstel voor het agentschap voor een adviserende rol inzake nieuwe technologieën is alleen reëel indien voldoende middelen en expertise voorhanden is waarbij ook goed bekeken moet worden wat door het agentschap zelf en in samenwerking met andere partijen gerealiseerd kan worden. Nog belangrijker is de noodzaak dat een dergelijke rol niet ten koste mag gaan van haar huidige kerntaak – het beheer van de IT-systemen in het JBZ-domein vallend onder haar mandaat.

3. Sessie IV: dataretentie

Er is thans nog geen document van het Estse voorzitterschap beschikbaar. Naar verwachting zal het voorzitterschap de JBZ-Ministers informeren over de stand van zaken rond de besprekingen in de ad hoc raads werkgroep dataretentie. Deze raads werkgroep is, zoals eerder aan beide Kamers der Staten-Generaal gemeld, ingesteld naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Tele2 Sverige AB (zaak C-203/15) van 21 december 2016. In deze werkgroep worden de gevolgen van de uitspraak voor het nationale recht in de lidstaten besproken. Naast de lidstaten participeren ook Eurojust, Europol en de Commissie in de raads werkgroep.

4. Sessie V: voorstel online-verkoop van goederen

In december 2015 heeft de Europese Commissie twee richtlijnvoorstellen gepubliceerd over de levering van 1) digitale inhoud, zoals e-boeken, films, muziek en software en 2) de online en andere verkoop op afstand van goederen. De Raad van 8 en 9 juni 2017 heeft een algemene oriëntatie bereikt over de richtlijn inzake de levering van digitale inhoud. Naar verwachting kan de trilog over dit voorstel na de zomer starten.

Tijdens de laatste Raads werkgroep onder Maltees voorzitterschap is de Raad begonnen met het bespreken van het voorstel online-verkoop van goederen. De Raad was overeengekomen dat gewacht zou worden met de bespreking van dit voorstel tot de resultaten van de REFIT-evaluatie (het Commissieprogramma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving) bekend zouden worden. Op 29 mei jl. zijn de resultaten van de evaluatie gepresenteerd; deze worden nog bestudeerd. De reden voor het afwachten van de resultaten is dat de richtlijn consumentenkoop en garanties (richtlijn 1999/44/EG) onderdeel is van deze evaluatie. Deze richtlijn zou deels worden vervangen als gevolg van het voorstel online-verkoop van goederen. Het voorstel online-verkoop van goederen staat geagendeerd voor de informele JBZ-raad op 6 en 7 juli aanstaande.

Het voorstel online-verkoop van goederen bevat soortgelijke regels als de richtlijn over digitale inhoud, zij het voor tastbare goederen. De regels hebben betrekking op de voornaamste rechten en verplichtingen van consumenten en handelaren, en gaan met name over het recht van de consument op een product dat voldoet aan de overeenkomst (conformiteit) en de rechten die de consument heeft wanneer sprake is van non-conformiteit of niet-levering van het goed. Het voorstel online-verkoop van goederen zal voor een deel de richtlijn consumentenkoop en garanties vervangen. Deze richtlijn is gebaseerd op minimumharmoni-

satie. Dit heeft volgens de Commissie geleid tot uiteenlopende implementatiewetgeving in de lidstaten en daarmee verschillen in het nationale consumentenrecht, die de grensoverschrijdende handel belemmert.

In verband met de aankomende informele JBZ-Raad heeft het Estse Voorzitterschap drie vragen voor een informele gedachtewisseling voorgelegd. De Raad wordt gevraagd (1) of de regels voor online- en offline-verkoop van goederen zo veel mogelijk gelijk zouden moeten zijn, (2) of het voorstel online-verkoop van goederen ook toepasbaar zou moeten zijn op offline-verkoop, en (3) naar de geschiktheid van de regels voor goederen in het digitale tijdperk.

De eerste vraag beantwoordt het kabinet bevestigend: het is belangrijk dat er geen fragmentatie bestaat tussen de regels die gelden voor de verkoop via verschillende kanalen (online en offline). Het hanteren van verschillende regimes voor online- en offline-verkoop zou de dagelijkse praktijk voor leveranciers en consumenten onnodig complex maken. Er is bovendien geen goede reden om het niveau van consumentenbescherming ten aanzien van het product bij voorbaat te laten bepalen door het verkoopkanaal. Bovendien geldt de richtlijn consumentenkoop en garanties nu al zowel bij online- als offline-verkoop. In de Raad en het Europees Parlement lijkt een meerderheid te bestaan om de reikwijdte van het voorstel online-verkoop van goederen uit te breiden naar offline-verkoop. De verwachting is dat veel lidstaten, net als Nederland, vinden dat de Commissie de reikwijdte van het voorstel zelf dient uit te breiden, gelet op het recht van initiatief dat is voorbehouden aan de Commissie.

Of het huidige voorstel van de Commissie zonder meer kan worden toegepast op de offline-verkoop van goederen (vraag 2), moet wat het kabinet betreft duidelijk worden aan de hand van de uitvoering van een nader impact assessment door de Commissie. Eerst moet duidelijk worden wat de gevolgen in de praktijk zijn, voordat een concreet standpunt over de (on)wenselijkheid kan worden ingenomen. Het kabinet is er voorstander van dat de Commissie dit impact assessment op korte termijn afrondt.

Ten aanzien van de vraag (3) naar de geschiktheid van de regels voor goederen in het digitale tijdperk, vindt het kabinet het volgende van groot belang. Bij de onderhandelingen over het voorstel online-verkoop van goederen en de voortzetting van de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel over de levering van digitale inhoud, moet erop worden toegezien dat de regels uit beide instrumenten zo nauw mogelijk op elkaar aansluiten. De regels dienen alleen daar te verschillen waar de aard van digitale inhoud of goederen dat noodzakelijk maakt.

5. Sessie VI: confiscatie

Het te bespreken voorstel gaat over de wederzijdse erkenning van beslissingen tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en verbeurdverklaring (confiscatie) en het leggen van beslag (bevroezing). Het voorstel is een vervolg op de in 2014 vastgestelde richtlijn waarmee bevroezing en confiscatie in de EU werden geharmoniseerd (EU/2014/42). De verordening beoogt mogelijk te maken dat strafrechtelijke beslag- en confiscatiebeslissingen in andere lidstaten worden erkend en tenuitvoergelegd. De verordening beschrijft de procedure voor de samenwerking, de termijnen waarop aan de bevelen uitvoering moet worden gegeven en de eventuele weigeringsgronden. De verordening komt in de plaats van twee kaderbesluiten die de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevroezingsbevelen (Kaderbesluit 2003/577/JBZ) en confiscatiebeslissingen (Kaderbesluit 2006/783/JBZ) momenteel regelen.

Het kabinet heeft de doelstellingen van het voorstel onderschreven. De voorgestelde regeling vormt een logisch complement op de eerdere stappen die voor de samenwerking bij het afnemen van criminele winsten zijn genomen. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan richtlijn 2014/42/EU waarin de stelsels voor beslag en confiscatie werden geharmoniseerd. Nederland heeft in de onderhandelingen toen al bepleit dat snel ook een voorstel zou worden gedaan voor de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van dergelijke bevelen.

Onderwerp van de bespreking is de instrumentkeuze door de Commissie. De Commissie heeft het voorstel in de vorm van een verordening gegoten. Het voorzitterschap vraagt welke specifieke elementen voor de lidstaten van belang zijn ten aanzien van de instrumentkeuze, in het bijzonder wanneer voor een verordening wordt gekozen. Bij de eerste beoordeling in het BNC-fiche heeft het kabinet zich reeds kritisch getoond over de instrumentkeuze. De daar geuite bezwaren laten zich als volgt samenvatten. Nederland zal ook tijdens de informele JBZ-raad benadrukken dat het voorstander is van een richtlijn omdat dit naar verwachting een betere bijdrage zal leveren aan de erkenning van beslissingen tot bevrozing en confiscatie uit andere lidstaten. De erkenning van confiscatiebeslissingen en bevrozingsbevelen zal immers moeten plaatsvinden binnen de nationale rechtssystemen van de lidstaten, meer in het bijzonder in samenhang met de regels van strafvordering. Deze zijn van belang omdat de feitelijke bevrozing en confiscatie mogelijk ook de inzet van aanvullende bevoegdheden verlangt. De strafvorderlijke regels lopen in de lidstaten uiteen. De voorgestelde verordening is abstract en eenvormig en de uitvoering loopt daarop mogelijk stuk. Een richtlijn biedt meer ruimte om de materie in de nationale strafvordering in te bedden. De samenwerking tussen lidstaten profiteert daarvan. Zo wordt voorkomen dat de uitvoering voorbehouden zal blijven aan gespecialiseerde functionarissen in de lidstaten terwijl de tenuitvoerlegging van beslissingen uit andere lidstaten juist laagdrempelig zou moeten zijn. Een richtlijn biedt meer ruimte om een voortvarende tenuitvoerlegging van confiscatiebeslissingen en bevrozingsbevelen mogelijk te maken omdat de te volgen procedures beter kunnen aansluiten bij de bestaande nationale strafvorderlijke procedures. Op zeer vergelijkbare terreinen kiest de EU-wetgever daarom ook voor het instrument van een richtlijn. In het kader van het Europees onderzoeksbevel in strafzaken zijn door de Europese wetgever ook voorzieningen getroffen voor beslag op voorwerpen. Hier is gekozen voor het instrument van een richtlijn (EU richtlijn 2014/41; Kamerstukken 34 611).

Een meerderheid van lidstaten geeft vooralsnog de voorkeur aan een verordening. Nederland maakt deel uit van een mogelijk blokkerende minderheid. Op dit moment is evenwel nog moeilijk een inschatting te geven van de uitkomst van de bespreking op de informele JBZ-Raad omdat de positie van de lidstaten nog in ontwikkeling is. Bovendien nemen verschillende lidstaten een flexibele positie in ten aanzien van de instrumentkeuze.

6. Werklunch: Oekraïne

Het Estse voorzitterschap heeft aangekondigd in een werklunch te willen spreken over het bewaken van de interne veiligheid van de Europese Unie door aandacht voor samenwerking met haar burens, met nadruk op de relatie met Oekraïne.

Er is hiervoor een discussiepaper beschikbaar gesteld, waarin allereerst een achtergrondschets wordt gegeven over het nabuurschapsbeleid van de EU, o.a. de Europese Veiligheidsagenda, het Oostelijke Partnerschap.

Estland wil in haar voorzitterschap aandacht vragen voor een versterkte coördinatie en focus op inspanningen gericht op het ondersteunen van Oekraïne en haar interne veiligheidssituatie. De belangrijkste terreinen waar volgens het Estse discussiepaper winst kan worden behaald door versterkte coördinatie en samenwerking zijn: grensbeveiliging en integraal grensmanagement, illegale smokkel van vuurwapens, weerbaarheid tegen hybride dreigingen (conventionele en onconventionele subversieve activiteiten) en het vormgeven van overzicht en afstemming m.b.t. ondersteuning vanuit de Europese Unie EU, de individuele lidstaten en andere internationale ondersteuning binnen Oekraïne, om duurzame hervormingen te bestendigen.

De Esten hebben aangegeven nog niet klaar te zijn met specifieke ideeën of voorstellen, zij nodigen de EU-collega's uit vrij van gedachten te wisselen over bovengenoemde onderwerpen.

De gedachtewisseling volgt de lijn: de noodzaak tot coördinatie van activiteiten in Oekraïne met als doel negatieve invloed op de interne veiligheid van de Europese Unie te verminderen, kunnen reguliere overzichten van de veiligheidssituatie in Oekraïne bijdragen aan een betere planning van de activiteiten en hoe verder uitwerking en invulling te geven aan mogelijk opgebrachte ideeën.

Nederland herkent het Estse voorstel voor verdere gedachtevorming op de genoemde terreinen en erkent daarbij het belang van het waarborgen van de interne veiligheid van de EU. Met de kanttekening dat wat Nederland betreft eventuele opgebrachte ideeën en initiatieven niet mogen interfereren met het beleid van Buitenlandse Zaken en de gezamenlijke afspraken in de Raad Buitenlandse Zaken waar de initiatieven en programma's vanuit het Oostelijk Partnerschapsprogramma leidend zijn.

7. Werklunch: e-Justice

Tijdens de lunch zal een discussiedocument van het aankomende Estse voorzitterschap over de toekomst van e-Justice worden besproken. De e-Justice strategie 2014–2018 bevat diverse projecten die tot doel hebben digitale uitwisseling van justitiële informatie tussen de lidstaten mogelijk of makkelijker te maken. Het belangrijkste project is de ontwikkeling en verdere uitrol van e-CODEX, het digitale netwerk voor veilige uitwisseling van gegevens tussen justitiële instanties onderling en met rechtzoekenden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de elektronische uitwisseling van digitale bewijsmiddelen in strafzaken met behulp van een Europees opsporingsbevel.

Nederland is de afgelopen jaren een van de stuwende krachten achter de ontwikkeling van e-CODEX geweest en is momenteel samen met enkele andere lidstaten verantwoordelijk voor het beheer ervan. Nu de ontwikkelfase van e-CODEX ten einde is, ligt het voor de hand dat het beheer ervan wordt overgenomen door een orgaan van de EU. Het agentschap eu-LISA is daarvoor het best toegerust. Het Estse voorzitterschap vraagt de lidstaten of zij deze zienswijze delen. Wat Nederland betreft is dat zonder meer het geval. Dat geldt naar verwachting ook voor de (ruim 10) andere lidstaten die bij de ontwikkeling van e-CODEX waren betrokken en/of die nu al zijn aangesloten op het netwerk. De zienswijze van de overige lidstaten, die technologisch vaak minder ver gevorderd zijn, is minder voorspelbaar, maar weerstand is niet te verwachten. De Europese Commissie is nog verschillende opties voor de toekomst van e-CODEX aan het verkennen en zal zijn positie om die reden vermoedelijk willen reserveren. Het Europees Parlement heeft zich tot op heden niet specifiek

over e-CODEX uitgelaten, maar steunt in algemene zin digitalisering en justitiële samenwerking.

In algemene zin staat Nederland welwillend tegenover alle projecten op het terrein van e-Justice, maar de vervolmaking van e-CODEX waaronder de overdracht van het beheer aan eu-LISA en het aansluiten van de resterende lidstaten heeft de hoogste prioriteit. Het heeft pas zin om over andere projecten te spreken als blijkt dat er zicht is op een duurzame verankering hiervan.