

# **Verslag 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: migratie**

#### **a. Actieplan ter ondersteuning van Italië**

#### **b. Toepassing van de beginselen van verantwoordelijkheid en solidariteit**

##### a. Actieplan ter ondersteuning van Italië

De eerste sessie over migratie werd geopend met een discussie over de centrale Middellandse Zee-route en de situatie in Italië, naar aanleiding van het door de Europese Commissie gepubliceerde actieplan ter ondersteuning van Italië.<sup>1</sup>

Italië hield een pleidooi voor meer aandacht voor het reguleren van migratiestromen op de centraal Middellandse Zee-route, waarin het aangaf dat de Italiaanse opvangcapaciteit haar limiet heeft bereikt.

De Commissie en verschillende lidstaten riepen tijdens de discussie die volgde op tot meer solidariteit en steun voor Italië. De aanwezige ministers en de aanwezige voorzitter van de LIBE-commissie van het Europees Parlement waren positief over het actieplan van de Commissie en het daarin genoemde voorstel voor een gedragscode voor ngo's. Deze gedragscode moet voorkomen dat mensensmokkelaars misbruik kunnen maken van de reddingsoperaties en ervoor zorgen dat alle ngo's op verantwoorde wijze opereren.

Ook Nederland verwelkomt het actieplan van de Commissie. Nederland sprak zich uit voor het verstrekken van meer steun aan Libië, het versterken van de grenscontroles ten zuiden van Libië, meer samenwerking met de buurlanden van Libië en het versterken van de Europese inzet op terugkeer. Nederland dringt er op aan dat de concrete uitvoering nauwlettend wordt gemonitord door het voorzitterschap en Commissie.

Het Estse voorzitterschap concludeerde onder meer:

- Meer inzet op Libië en andere derde landen, waaronder het versterken van de capaciteit van de Libische kustwacht;
- Het herzien en beter coördineren van de maritieme operaties op de Middellandse Zee, om zo levens te redden en mensensmokkelaars aan te pakken. De op te stellen gedragscode voor ngo's moet hier onder meer aan bijdragen;
- Meer tastbare resultaten bereiken met betrekking tot de terugkeer van irreguliere migranten;
- Het ondersteunen van Italië om een effectiever migratiebeleid te voeren.

Het voorzitterschap concludeerde dat alle lidstaten Italië steunen en dat het actieplan met in het bijzonder de gedragscode voor ngo's veel steun ontvangen heeft.

Het voorzitterschap en de Commissie gaven aan dat hierop snel voortgang geboekt moet worden en dat alle aanwezige partijen hiervoor verantwoordelijk zijn. De implementatie van het actieplan en het vaststellen van de gedragscode zal verder besproken worden op hoogambtelijk niveau en in Coreper.

##### b. Toepassing van de beginselen van verantwoordelijkheid en solidariteit

Vervolgens spraken de aanwezige ministers kort over de toepassing van de beginselen van verantwoordelijkheid en solidariteit. Het Estse voorzitterschap deelde mee dat een aantal elementen van de discussie over effectieve solidariteit onder Maltees voorzitterschap is besproken. Het voorzitterschap zal de bespreking van de andere elementen proberen verder te brengen door

---

<sup>1</sup> SEC(2017) 339

middel van het beleggen van bilaterale bijeenkomsten met de verschillende lidstaten. De Europese Commissie steunt deze benadering. Verschillende lidstaten en het Europees Parlement verzochten om voortgang op dit dossier.

## **2. Sessie II: Migratie = terugkeer**

In de discussie over terugkeer werd gesproken over het actieplan terugkeer<sup>2</sup>, waarover beide Kamers der Staten-Generaal in de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 27 en 28 maart 2017<sup>3</sup> zijn geïnformeerd. De aanwezige ministers spraken zich andermaal uit voor het actieplan. De Commissie zegde toe te rapporteren over de voortgang van de implementatie.

De Commissie en een aantal lidstaten, waaronder Nederland, vroegen aandacht voor de inzet van het visumbeleid en andere instrumenten richting derde landen om terugkeer te bevorderen. Ook werd gesteld dat het brede mandaat op terugkeer van Frontex ten volste moet worden benut. Het agentschap moet volgens de Commissie een proactieve benadering ontwikkelen en beter betrokken zijn bij de terugkeeractiviteiten van de lidstaten.

Nederland benadrukte dat samenwerking met derde landen het voornaamste middel is om terugkeer te bevorderen. In dat kader onderschreef Nederland dan ook het voorstel van de Commissie om het visumbeleid in te zetten. Ook stelde Nederland dat bestaande regelgeving rondom terugkeer beter geïmplementeerd moet worden en pleitte eens te meer voor een aanpassing van de Terugkeerrichtlijn in het kader van de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

Het voorzitterschap concludeerde dat er steun is voor een meer gemeenschappelijke benadering van terugkeer en het actieplan van de Commissie. De link tussen asiel en terugkeer zal verder moeten worden onderzocht en alle lidstaten gaven aan bij te willen dragen aan de operationalisering van snellere terugkeerprocedures.

## **II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap**

### **2. Sessie III: interoperabiliteit**

Onderwerp van bespreking was de interoperabiliteit van informatieprocessen. De discussie diende opvolging te geven aan raadsconclusies inzake initiatieven die informatieprocessen en interoperabiliteit op EU-niveau moeten versterken evenals conclusies in het kader van de EU-routekaart over informatie-uitwisseling en informatievoorziening.

Commissaris Jourová gaf aan begin 2018 een voorstel voor interoperabiliteit te publiceren; hiervoor is het ook van belang de onderhandelingen over ETIAS, SIS en het Entry/Exit Systeem voor het eind van het jaar af te ronden. Ze wees op het belang van dataprotectie en de ontwikkeling van e-CODEX in het kader van de interoperabiliteit.

Commissaris Jourová presenteerde vervolgens het nieuwe voorstel voor ECRIS TCN, waarmee een nieuw centraal systeem wordt ingesteld om na te gaan of een derdelander eerder is veroordeeld voor een misdrijf in de Europese Unie en in welke lidstaat. Vervolgens kan met die lidstaat contact worden opgenomen voor het opvragen van de justitiële documentatie over die derdelander. In het systeem moeten identificerende gegevens staan, waaronder vingerafdrukken ten behoeve van de identiteitsvaststelling. In het nieuwe voorstel wordt EU-LISA verantwoordelijk voor het beheer van het gecentraliseerde systeem. Het systeem kan worden gebruikt voor strafrechtelijk onderzoek, en ten behoeve van onderzoek naar antecedenten. Ook kan het systeem, voor zover nationale wetgeving dit toestaat, worden gebruikt voor andere doeleinden, waaronder migratie. Als laatste onderstreepte Jourová dat het nieuwe voorstel inzake de aanpassing van de rechtsbasis voor EU-LISA het agentschap de mogelijkheid moet bieden uit te groeien tot een volwassen instantie.

---

<sup>2</sup> COM(2017) 200.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2016/17*, 32 317, nr. 461.

De meeste lidstaten spraken zich uit voor verregaande interoperabiliteit van databases voor veiligheid, grensbeheer, justitie en migratie in EU-verband. De minister gaf namens Nederland aan niet overtuigd te zijn van de toegevoegde operationele waarde van de automatische toegang tot ECRIS voor grensbewaking en veiligheidstaken. De minister kreeg daarop bijval van enkele andere lidstaten.

Enkele lidstaten benadrukten verder dat de interoperabiliteit kan bijdragen aan de bescherming van grondrechten, onder meer omdat overmatige gegevensverzameling kan worden voorkomen door de reeds verzamelde gegevens te raadplegen. Belangrijk is dat interoperabiliteit de mogelijkheid voor raadpleging creëert, maar niet de bevoegdheid hiertoe. Met het oog op privacy wees een van de lidstaten op het belang van privacy *by design*.

Aan het einde van de discussie deelde de Commissie mee eerst de lopende dossiers ETIAS, SIS en het Entry/Exit Systeem af te willen maken, en wees hierbij op het belang van het goed benutten van bestaande systemen en goede implementatie van voorstellen, waaronder de PNR-richtlijn. Daarnaast gaf de Commissie aan dat de voorwaarden over de toegang van de opsporingsdiensten met betrekking tot het Entry/Exit Systeem (overeengekomen in onderhandeling met het Europees Parlement) model zullen staan voor dergelijke toegang tot andere systemen. De Commissie kondigt eind 2017/begin 2018 een voorstel aan over de grondslag van interoperabiliteit, waarbij het uitgangspunt is om de reeds beschikbare gegevens beter te benutten, met in achtname van de regels ten aanzien van dataprotectie.

### **3. Sessie IV: dataretentie**

Naar aanleiding van de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Tele2 Sverige AB (zaak C-203/15) van 21 december 2016 is, zoals bekend, een ad-hoc raads werkgroep ingesteld waarin de gevolgen van de uitspraak worden besproken. Het Estse voorzitterschap gaf aan de besprekingen in deze raads werkgroep tijdens haar voorzitterschap te willen voortzetten en refereerde aan het discussiedocument dat voor de Informele Raad was voorbereid. Daarin wordt een korte uiteenzetting gegeven van de stand van zaken rond de besprekingen over dataretentie op EU-niveau. Er wordt onder andere aangegeven dat de lidstaten de beschikbaarheid van telecommunicatiegegevens van groot belang beschouwen voor de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten en terrorismebestrijding, en dat de meeste lidstaten zich hebben uitgesproken voor een gecoördineerde benadering op Europees niveau, waarbij sommige lidstaten pleitbezorger van Europese wetgeving zijn. Voorts wordt aangegeven dat de resterende mogelijkheden, binnen de kaders van het Europese recht, tot dataretentie nadere bespreking en analyse behoeven, waarbij onder andere ook naar de relatie tot het voorstel voor een verordening betreffende privacy en elektronische communicatie (e-privacy verordening) zal worden gekeken. Ten slotte heeft het Estse voorzitterschap twee vragen geformuleerd die in feite strekken tot het verkrijgen van steun voor voortzetting van de besprekingen in de raads werkgroep om de oplossingsrichtingen nader te analyseren.

De Commissie benadrukte dat de uitspraak van het Hof moet worden gerespecteerd en pleitte voor een evenwichtige benadering. De Commissie verwelkomde in dit verband het werk van de ad-hoc raads werkgroep. De Commissie acht het noodzakelijk om alle opties te onderzoeken, waarbij juridische en technische experts moeten worden betrokken. De Commissie gaf aan, met inachtneming van de besprekingen in de ad-hoc raads werkgroep, verder te zullen werken aan "guidance" met betrekking tot de resterende mogelijkheden tot dataretentie. Ten slotte stipte de Commissie aan dat het advies van het Hof over de verenigbaarheid met het EU-recht van het verdrag tussen de EU en Canada inzake de doorgifte van passagiersgegevens (PNR) door luchtvaartmaatschappijen dat eind juli wordt verwacht ook relevant voor de onderhavige discussie kan zijn.

Van de zijde van het Europees Parlement (EP) werd naar voren gebracht dat er zorgen bestaan over de verenigbaarheid van bestaande wetgeving ter zake dataretentie met de uitspraak van het Hof. Het EP toonde zich voorstander van Europese wetgeving ter zake dataretentie ten behoeve van de opsporing en vervolging.

De lidstaten onderstreepten in algemene zin het belang van het werk van de ad-hoc raads werkgroep in het onderzoek naar de mogelijkheden tot dataretentie ten behoeve van de opsporing en vervolging van ernstige strafbare feiten. Veel lidstaten spraken derhalve steun uit voor de voortzetting van deze werkzaamheden. Enkele lidstaten wezen nogmaals op de noodzaak

om naast juristen ook opsporingsinstanties en aanbieders van telecommunicatie te raadplegen. Een aantal lidstaten riep de Commissie op om "guidance" te geven.

Enkele lidstaten suggereerden dat pseudonimisering van gegevens misschien zou kunnen bijdragen aan een oplossing. Ook refereerde een aantal lidstaten aan de e-privacy verordening, waarbij zou kunnen worden gekeken naar de mogelijkheden tot dataretentie binnen de kaders van deze verordening.

De minister sprak zich namens Nederland uit voor voortzetting van de besprekingen. Voorts refereerde de minister aan het feit dat, zoals ook in het voortgangsverslag met nummer 9802/17 van het Maltese voorzitterschap is opgenomen, zich een consensus lijkt te vormen over het standpunt dat het bewaren van gebruikersgegevens – gegevens die strekken tot identificatie van de unieke gebruiker van een telecommunicatiedienst – verenigbaar is met de uitspraak van het Hof en dat dit aldus een mogelijkheid zou kunnen bieden tot het bewaren van die gegevens. Ook een aantal andere lidstaten bracht dit punt naar voren.

De EU-contra terrorisme coördinator (CTC) pleitte voor het opstellen nieuwe Europese wetgeving, waarin het geanonimiseerd/gepseudonimiseerd bewaren van gegevens wordt toegestaan voor een beperkte termijn en onder bepaalde voorwaarden. De dataretentie richtlijn werd volgens de CTC door het Hof vernietigd vanwege het ontbreken van voorwaarden voor retentie; via een nieuw voorstel zou volgens de CTC aan deze voorwaarden kunnen worden voldaan.

Europol en Eurojust benadrukten nogmaals de noodzaak van deze gegevens voor de criminaliteitsbestrijding, en wezen op de problematiek bij de opsporing en vervolging als er geen oplossing wordt gevonden.

De Commissie toonde zich bereid de genoemde opties te onderzoeken, en gaf aan alle stakeholders hierbij te betrekken. Verder kondigde de Commissie aan in oktober een niet-wetgevend stuk inzake encryptie te zullen publiceren.

Het voorzitterschap concludeerde dat het werk in de ad-hoc raads werkgroep zal worden voortgezet, waarbij onder andere ook naar de relatie tot de e-privacy verordening zal worden gekeken.

#### **4. Sessie V: voorstel online-verkoop van goederen**

De discussie over het voorstel online-verkoop van goederen zag op de mogelijkheid tot onderscheid in regelgeving over de levering voor online en offline verkochte goederen. In dit licht zijn de resultaten van de REFIT-evaluatie (het Commissieprogramma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving) inzake de richtlijn consumentenkoop en garanties (richtlijn 1999/44/EG) van belang.

Mede op basis van de eerste bestudering van de uitkomsten van de REFIT, pleitte de Commissie voor een gelijk regime voor online en offline verkoop van goederen. Ook kondigde de Commissie aan het voorstel te zullen uitbreiden. Het merendeel van de lidstaten, waaronder Nederland, sprak steun uit voor het uitgangspunt van gelijke regels voor on- en offline verkoop. Enkele lidstaten gaven hierbij echter aan de resultaten van de REFIT nog beter te willen onderzoeken. Ook vroegen veel lidstaten de Commissie een nieuw impact assessment uit te voeren inzake de eenduidige benadering. Enkele lidstaten wezen verder op de noodzaak van nader onderzoek naar de verkoop van embedded digital content in tastbare goederen. Voorts spraken een paar lidstaten twijfels uit over de subsidiariteit van enkele delen van het voorstel.

De Commissie concludeerde dat er behoefte bestaat aan één regime dat technisch neutraal is en ruimte laat voor nationale wetgeving, vooral met het oog op duidelijkheid en consumentenbescherming. De Commissie deed geen toezeggingen over het uitvoeren van een additionele impact assessment.

#### **5. Sessie VI: confiscatie**

Onderwerp van de bespreking was de instrumentkeuze door de Commissie voor het voorstel 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 voorgestelde 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 bevroeringsbevelen (Kaderbesluit 2003/577/JBZ) en confiscatiebeslissingen (Kaderbesluit 2006/783/JBZ) momenteel regelen.

De Commissie wees zeer stellig op het belang van de rechtsvorm van een verordening. Een verordening biedt naar mening van de Commissie rechtszekerheid en kenbaarheid. De Commissie benadrukte dat er een verschil is met het Europees Opsporingsbevel dat een meer algemeen kader geeft en daarom is opgenomen in een richtlijn, terwijl het confiscatie instrument veel specifieker is. Het Europees Parlement gaf aan dat het voorstander is van de keuze voor een verordening; omzetting van dit voorstel naar richtlijn vereist instemming van het EP en die zal moeilijk te verkrijgen zijn, aldus het Europees Parlement.

Negen lidstaten, waaronder Nederland, spraken een voorkeur uit voor een richtlijn in plaats van een verordening. Elf lidstaten spraken zich uit voor een verordening. Zes daarvan leken zich flexibel te tonen ten aanzien van de instrumentkeuze.

De minister sprak zich namens Nederland stellig uit voor de vorm van een richtlijn. Hij stelde daarbij dat een richtlijn de beste integratie in de nationale stelsels en praktijk oplevert, met in achtneming van de grote nationale verschillen. Het succes van de richtlijn tot invoering van het Europees arrestatiebevel ondersteunt deze opvatting.

Andere voorstanders van een richtlijn brachten eveneens naar voren dat een richtlijn via één nationale regeling betere inpassing biedt in de nationale rechtssfeer en praktijk. Een verordening is minder flexibel dan een richtlijn. Bovendien verwijst de voorgestelde verordening vaak naar nationaal recht hetgeen dus nog - naast de verordening en net als bij een richtlijn - nationale uitvoeringswetgeving impliceert.

Voorstanders van een verordening verwezen naar de erkenningsinstrumenten in het civiele recht die ook de vorm van een verordening kennen. Voorts werd opgemerkt dat bij een verordening geen vertraging optreedt doordat alle lidstaten deze met implementatiewetgeving moeten invoeren, een verordening geldt direct en uniformiteit is daarbij verzekerd.

Het voorzitterschap concludeerde dat er, gegeven de verhoudingen, aanleiding is een wijziging van de instrumentkeuze te overwegen.

## **6. Werklunch: Oekraïne**

Het voorzitterschap stelde tijdens de lunchbespreking voor om regelmatig, bijvoorbeeld jaarlijks, de interne veiligheidssituatie in Oekraïne in ogenschouw te nemen en daar de inspanningen van de EU op af te stemmen. COSI/PSC moet hiervoor het platform bieden.

De minister steunde namens Nederland het voorstel van het voorzitterschap en informeerde de lidstaten over het besluit van de bij de opsporing en vervolging van de MH17 betrokken staten om de eventuele strafzaak in Nederland te laten plaatsvinden. De minister informeerde de lidstaten tevens dat Nederland en marge van de informele raad een bilateraal rechtshulp verdrag met de Oekraïne zal ondertekenen, met het oog op deze specifieke zaak.

Tot slot vroeg de minister, daarmee gestand doende aan de toezegging in de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 5 juli 2017, aandacht voor de bestrijding van corruptie in de EU en sprak hij steun uit voor de inrichting van specifieke anti-corruptierechtbanken in Oekraïne.

## **7. Werklunch: e-Justice**

Tijdens de lunch spraken de lidstaten over de toekomst van e-Justice. 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.

Lidstaten gaven aan e-justice verder te willen ontwikkelen met het consolideren van het e-codex project. Zij willen EU-Lisa daarmee belasten, waarbij er aandacht moet zijn dat het agentschap daarop voldoende wordt toegerust. De Commissie gaf aan dat de juridische basis daarvoor is opgenomen in het vijfjarige werkplan voor EU-Lisa. EU-Lisa gaf aan dat voor de overdracht eerst het impact assessment daarover nog wordt afgewacht.

Het voorzitterschap concludeerde, gehoord de lidstaten, dat duurzaam beheer van e-Codex belangrijk is en dat een impact assessment de overdracht van e-Codex aan EU-Lisa in 2019 mogelijk moet maken. Het voorzitterschap vroeg tenslotte aandacht voor de door het voorzitterschap georganiseerde conferentie later dit jaar, over e-Justice. Tijdens die conferentie zal gewerkt worden aan een nieuwe e-Justice strategie en bijbehorend actieplan.