

Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 26-27 januari 2017 te Valletta

I. Binnenlandse Zaken, Immigratie en Asiel

1. Sessie I, II en III: Migratie en grenzen

De eerste dag van deze informele bijeenkomst zal in het teken staan van migratie en grenzen. Een deel van de middagsessie staat specifiek in het teken van de bespreking van de diverse voorstellen ten aanzien van IT-systemen op het gebied van grensbeheer en veiligheid. Op het moment van schrijven zijn er nog geen discussiepapieren beschikbaar, de precieze invulling van de agendapunten is dan ook nog niet bekend.

Zoals tijdens de laatste JBZ-Raden gebruikelijk was, zullen de ministers onder dit algemene agendapunt naar alle waarschijnlijkheid de implementatie van de EU-Turkije Verklaring bespreken, alsmede de implementatie van de besluiten op het gebied van herplaatsing en hervestiging en het beschikbaar stellen van personeel aan EASO en Frontex en de asielprocedures en opvang in Griekenland. Ook het beheersen van de irreguliere migratiestromen over de centraal Middellandse Zeeroute zal onverminderd aandacht krijgen. Dit moet ook worden bereikt door goede samenwerking met landen in Noord-Afrika op de volle breedte van het migratieterrein, niet in de laatste plaats met betrekking tot terugkeer. Tijdens de JBZ-Raad van 8 en 9 december 2016 is aan de Commissie en het uitgaand Slowaaks Voorzitterschap gevraagd om hieraan verder te werken. Het is de verwachting dat het Maltees Voorzitterschap hiermee voortvarend aan de slag blijft en de nodige aandacht besteedt aan verdere intensivering van de samenwerking met Afrikaanse landen, langs de lijnen zoals deze zijn neergelegd in de uitkomsten van de Valletta Top en de benadering van de migratiepartnerschappen met derde landen.

Het bereiken van voortgang op de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is voor het Maltees Voorzitterschap topprioriteit. Onder Maltees Voorzitterschap zal in dat kader ook aandacht zijn voor de discussie over en verdere uitwerking van het concept 'effectieve solidariteit', waarbij het Voorzitterschap zal pogen om samen met de lidstaten tot een akkoord te komen over een invulling van dit concept die voor alle lidstaten aanvaardbaar is.

Tijdens de JBZ-Raad van 8 en 9 december 2016 werd een gedeeltelijk akkoord bereikt op het voorstel tot herziening van de Eurodac-verordening. Daarnaast werd eind december een gedeeltelijk akkoord bereikt op het voorstel voor een verordening inzake het Asielagentschap van de Europese Unie. De onderhandelingen met het Europees Parlement over deze voorstellen zullen onder Maltees Voorzitterschap kunnen starten.

Het Maltees Voorzitterschap zal de behandeling van de Verordening tot instelling van een inreis- en uitreisysteem (EES) voortzetten, teneinde spoedig een Raadspositie te bereiken, waarna de onderhandelingen met het Europees Parlement kunnen starten. Het Voorzitterschap streeft ernaar de triloog voor juli af te kunnen ronden. Onder het Maltees Voorzitterschap wordt de discussie over het voorstel voor een EU reisinformatie- en autorisatiesysteem (ETIAS) vervolgd, waarbij de inzet van het Voorzitterschap is om in juni een Raadspositie te bereiken.

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

2. Sessie I: Europees Openbaar Ministerie

Naar verwachting zal het Maltese voorzitterschap tijdens de informele JBZ-Raad een discussie agenderen over de voordelen van deelname aan het EOM, informeren welke lidstaten zullen deelnemen en welke overwegingen zij daarbij hanteren evenals over de vervolgstappen in het kader van de versterkte samenwerking. Inmiddels is het Maltese voorzitterschap parallel daaraan tot de conclusie gekomen dat het geen zin heeft nog verder te onderhandelen over de tekst van de ontwerpverordening zoals die uiteindelijk onder het Slowaakse voorzitterschap tot stand is gekomen. De laatst beschikbare tekst (Doc 5154/17) verschilt weliswaar op een beperkt aantal onderdelen van de tekst die voorlag aan de JBZ-Raad op 8 december jl., te weten ten aanzien van artikel 17, derde lid en de overwegingen 49, 49a en 49b daarbij, respectievelijk de artikelen 28a, 33 en 34a, maar het betreffen geen ingrijpende wijzigingen.

Om deze reden zal de uitkomst van de onderhandelingen in de Raad op 19 januari a.s. aan Coreper worden voorgelegd met het oog op de vaststelling dat dit een tekst is die voldoende stabiel is om eventueel als basis te kunnen dienen voor het starten van de procedure van versterkte samenwerking en dat unanimiteit daarover inderdaad niet haalbaar is, zoals al tijdens de eerdergenoemde JBZ-Raad het geval leek te zijn. In het bevestigende geval zal deze tekst vervolgens, naar de huidige inschatting als informatiepunt worden voorgelegd aan de ECOFIN op 27 januari a.s. en anders hetzij aan de Raad Buitenlandse Zaken op 6 februari a.s., hetzij aan de Raad Algemene Zaken op 7 februari a.s. . Het doel daarvan is formeel door de Raad te kunnen laten vaststellen dat er geen sprake is van unanimiteit. Dat laatste is immers in eerste aanleg vereist voor besluitvorming op grond van artikel 86, eerste lid, VWEU. Dat de vereiste unanimiteit ontbreekt, staat overigens feitelijk al vast, nu een lidstaat tijdens de JBZ-Raad op 8 december jl. heeft aangegeven niet te zullen meedoen met het EOM. De formele vaststelling dat er geen sprake is van unanimiteit maakt de weg vrij voor 9 of meer lidstaten te vragen het dossier voor te leggen aan de Europese Raad. Een dergelijk verzoek tot voorlegging van het dossier aan de Europese Raad leidt tot schorsing van de besprekingen in de Raad. De Europese Raad zal voor het eerst na een van deze data bijeenkomen op 9-10 maart a.s.. Nadat het dossier aan deze Europese Raad is voorgelegd, is de verwachting op dit moment dat de definitieve tekst van de ontwerpverordening ter besluitvorming zal worden voorgelegd aan de Europese Raad van 22-23 juni a.s., maar ook deze planning wijzigt mogelijk nog in een later stadium.

Nu de voorlopig definitieve eindtekst van de besprekingen in de Raad beschikbaar is, voldoe ik hiermee dan ook graag aan mijn toezegging beide Kamers der Staten-Generaal op de hoogte te stellen van het resultaat van de onderhandelingen in de Raad. Ik teken daarbij volledigheidshalve aan dat op dit moment nog niet duidelijk is of er nog inhoudelijk over de tekst zal worden gesproken, zodra de procedure voor versterkte samenwerking van start is gegaan. Het valt evenwel niet op voorhand uit te sluiten dat de tekst die ter goedkeuring zal voorliggen aan de Europese Raad op 22-23 juni a.s. nog zal wijzigen ten opzichte van de onderhavige tekst.

3. Sessie II: insolventierichtlijn

De Europese Commissie heeft op 22 november 2016 een richtlijnvoorstel COM(2016)723 uitgebracht over preventieve herstructurering, een tweede kans voor ondernemers en maatregelen om een faillissement efficiënter af te wikkelen. Voornaamste doel van het voorstel is om het voor levensvatbare bedrijven eenvoudiger te maken hun schulden te herstructureren, om daarmee een faillissement te voorkomen. Een geharmoniseerde regeling verbetert volgens de Commissie het ondernemings- en investeringsklimaat en draagt daarmee bij aan de goede werking van de interne markt. De huidige wetgeving van de meeste lidstaten is volgens de Commissie onvoldoende effectief om bedrijven die

wel levensvatbaar zijn, maar vanwege een te zware schuldenlast toch insolvent dreigen te raken, te redden. De regeling voorziet in de mogelijkheid voor een bedrijf om te onderhandelen met zijn schuldeisers. Leiden de onderhandelingen over de herstructurering tot een akkoord waarmee een meerderheid van schuldeisers instemt, dan kan de tegenstemmende minderheid van de schuldeisers, door tussenkomst van de rechter, aan het akkoord worden gebonden. Om een herstructurering van schulden mogelijk te maken is vaak nieuwe financiering nodig. Om nieuwe financiering van noodlijdende bedrijven aantrekkelijker te maken, beperkt het richtlijnvoorstel de mogelijkheden voor de curator om dergelijke financiering in een eventueel opvolgend faillissement terug te draaien of om de financier aansprakelijk te stellen. Het bestuur van de onderneming wordt verplicht om een faillissement zoveel mogelijk te voorkomen en verliezen voor betrokken partijen, zoals schuldeisers en werknemers, te beperken. Voorts bevat het voorstel regels om failliete natuurlijke personen die een onderneming dreven en die te goeder trouw zijn ten aanzien van hun schulden na drie jaar een tweede kans te bieden om zonder schulden opnieuw te beginnen. Verder bevat het voorstel bepalingen om faillissementen sneller en efficiënter af te wikkelen, onder meer door het mogelijk te maken om vorderingen elektronisch in te dienen en op elektronische wijze een aantal proceshandelingen te verrichten. Tot slot voorziet het voorstel in regels omtrent de benoeming van curatoren en een verplichting voor lidstaten om te voorzien in specialistische training voor de rechterlijke macht. In het BNC-fiche zal het voorstel op de gebruikelijke wijze worden geapprecieerd. Dit fiche wordt op korte termijn aan beide Kamers der Staten-Generaal aangeboden.

Op het moment van het opstellen van deze geannoteerde agenda is er nog geen discussiestuk beschikbaar. Wel kan Nederland alvast aangeven dat het hecht aan een goede balans tussen de gerechtvaardigde belangen van de schuldenaar, schuldeisers en die van eventuele derden. Verder moet er aandacht zijn voor het belang van behoud van werkgelegenheid en het voorkomen van misbruik van de regeling. Voorts moet worden voorkomen dat rechtsonzekerheid ontstaat. Het richtlijnvoorstel beoogt lidstaten de mogelijkheid te geven om binnen het aldaar gegeven kader en op basis van specifieke omstandigheden, waaronder rechtstraditie, inrichting van de rechtelijke macht en economische situatie, het nationale insolventierecht vorm te geven. De ontwikkeling van het nationale insolventierecht, en in het bijzonder het vormgeven van wetgeving om bedrijven in staat te stellen eenvoudiger te herstructureren is overigens al onderdeel van het programma herijking faillissementsrecht waarmee Nederland in 2012 is begonnen. Het programma heeft als doel te komen tot een stabiel wettelijk kader dat duidelijke antwoorden biedt op de vragen en problemen die zich in de insolventiepraktijk kunnen voordoen. Dat vergt tijd, omdat wetgeving en praktijk moeten worden aangepast. Het is belangrijk dat de richtlijn voldoende ruimte biedt om programma herijking faillissementsrecht uit te voeren.

4. Lunchbespreking:

a. presentatie pakket terrorismefinanciering

De Commissie zal het wetgevingspakket terrorismefinanciering presenteren. Daaronder vallen de volgende twee voorstellen voor een verordening en richtlijn.

Voorstel voor een verordening inzake de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bevroeringsbevelen en confiscatiebeslissingen COM (2016)819.

Het voorstel heeft betrekking op de wederzijdse erkenning van beslissingen in ontnemingszaken (confiscatie) en het leggen van beslag (bevroering). Het kabinet verwelkomt het voorstel en ziet dit als logisch vervolg op de in 2014 vastgestelde richtlijn waarmee de confiscatie en bevroering in de EU werden geharmoniseerd (EU/2014/42). Het afnemen van criminele winsten is van groot belang in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Het voorstel zal aan de internationale samenwerking in deze bestrijding kunnen bijdragen. Voorlopige bestudering leert dat er

kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij enkele onderdelen van het voorstel. Zo bestaan er vragen over de exacte reikwijdte van het voorstel. Ook kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij de keuze voor een verordening als instrument om de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging in de Europese Unie vorm te geven. De kabinetsreactie op dit voorstel zal in de vorm van een BNC-fiche medio februari 2017 aan beide Kamers der Staten-Generaal worden aangeboden.

Richtlijnvoorstel strafbaarstelling witwassen COM (2016)826.

Het voorstel is aangekondigd in het Actieplan tot versterking van de strijd tegen terrorismefinanciering van de Commissie d.d. 2 februari 2016. Het richtlijnvoorstel bevat harmoniserende voorschriften over de strafbaarstelling van witwassen en het beoogt daarmee de internationale samenwerking bij de bestrijding van dit delict en de financiering van terrorisme te versterken. Met het voorstel worden op het niveau van de Europese Unie relevante verplichtingen uit het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme (2005, CETS, nr. 198) geïmplementeerd. Ook geeft het voorstel uitvoering aan aanbeveling 3 van de Financial Action Task Force, die ertoe strekt dat witwassen strafbaar wordt gesteld. Voorlopige bestudering van het voorstel leert dat de beoogde harmonisatie inderdaad een bijdrage kan leveren aan de versterking van de internationale samenwerking op dit terrein. Nederland heeft daarom een positieve grondhouding ten aanzien van dit voorstel. De kabinetsreactie op dit voorstel is in de vorm van een BNC-fiche in de maak en zal medio februari aan beide Kamers der Staten-Generaal worden aangeboden.

b. update conferentie over vermiste kinderen

Het voorzitterschap zal tijdens zowel het migratiedeel van de Raad als tijdens het justitiedeel een presentatie houden over de belangrijkste onderwerpen die worden besproken op de conferentie over vermiste migrantenkinderen die samenvalt met de JBZ-Raad op Malta op 26 en 27 januari. De Maltese Foundation for the wellbeing of the Society organiseert de conferentie "Lost in migration – working together in protecting children from disappearance" in samenwerking met de NGO Missing Children Europe. Achtergrond van de conferentie zijn de berichten over het aantal vermiste migrantenkinderen.

Het algemene doel van de conferentie is om:

- te helpen de coördinatie te verbeteren gecentreerd rond de bescherming van alle kinderen tijdens hun migratie;
- aandacht vragen voor de bestaande verplichtingen ten opzichte van alle kinderen en het uitwisselen van best practices om de rechten van kinderen te handhaven tijdens hun migratie;
- bezien hoe kinderen tijdens hun migratie kunnen worden beschermd op Europees niveau

Het evenement zal worden bijgewoond door meer dan honderd deskundigen en belanghebbenden uit heel Europa. Bevestigde sprekers zijn Hare Majesteit Koningin Paola van België, Hare Excellentie Maria Coleiro Preca, (voorzitter van Malta), Maud de Boer Buquicchio (voorzitter van Missing Children Europe en de speciale VN-rapporteur inzake de verkoop van kinderen, kinderprostitutie en kinderpornografie), Rob Wainwright (Director, Europol).