

**Geannoteerde agenda van de bijeenkomst  
van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken,  
4 – 5 juni 2018 te  
Luxemburg**

**I. Gemengd Comité**

**1. Wijziging van Verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode)  
= beleidsdebat**

Het voorstel tot wijziging van de Visumcode<sup>1</sup> komt in de plaats van het eerdere wetgevingsvoorstel betreffende de herschikking van de Visumcode. Laatstgenoemd voorstel is ingetrokken. Dat voorstel had als doel om de economie en werkgelegenheid in de EU te stimuleren door procedures voor bonafide reizigers die voor kort verblijf naar het Schengengebied willen komen verder te bekorten en vereenvoudigen. Door de toegenomen migratiedruk en veiligheidsrisico's beantwoordt dat voorstel niet meer aan de huidige realiteit. Enkele voorstellen tot facilitering van bonafide reizigers zijn opgenomen in het huidige voorstel. Het doel van de voorgestelde wijziging van de Visumcode is om het visumbeleid beter uit te rusten voor de uitdagingen op migratie- en veiligheidsgebied en tegelijkertijd bonafide regelmatige reizigers beter te faciliteren. Over de inhoud van het voorstel ging uw Kamer eerder een BNC-fiche toe.<sup>2</sup> Het voorstel tot herziening van de visumcode bestaat uit de volgende hoofdonderdelen: een koppeling tussen het visum- en het terugkeerbeleid, herziening van de visumleges, geharmoniseerde benadering bij het verstrekken van meervoudige visa en het faciliteren van bonafide reizigers en van korte termijn toerisme.

Het kabinet staat in beginsel positief tegenover de verordening met de aanpassingen aan de Visumcode. In lijn met het regeerakkoord pleit Nederland voor het leggen van een sterke koppeling tussen het visum- en het terugkeerbeleid en heeft Nederland zich de afgelopen jaren ingezet om dit in de Visumcode op te nemen. Deze koppeling hoort tot de kern van een breder instrumentarium dat derde landen prikkelt tot medewerking aan het terugnemen van eigen onderdanen die irregulier op EU-grondgebied verblijven. Daarnaast wil Nederland zo veel mogelijk bonafide reizigers faciliteren. Het verstrekken van meervoudige visa aan deze doelgroep, zoals de Commissie nu voorstelt, is iets dat Nederland momenteel al in praktijk brengt. Het kabinet ziet liever dat de huidige beslistermijn wordt gehandhaafd, zodat in voorkomende gevallen uitvoeriger kan worden getoetst op bijvoorbeeld de binnenlandse veiligheid of openbare orde. Nederland vindt daarnaast dat snel voortgang moet worden gemaakt met modernisering en digitalisering van het visumproces en met processen die beter aansluiten bij de uitdagingen van nu, waaronder specifiek de wereldwijde samenwerking met externe dienstverleners en de stappen in het realiseren van digitale dienstverlening. Nederland is geen voorstander van het verstrekken van visa aan de grens krachtens een tijdelijke regeling. De meerwaarde van de visumplicht is dat de toetsing plaatsvindt voordat men zich meldt aan de grens.

Lidstaten staan positief tegenover een aanpassing van de Visumcode met het oog op economische groei van de EU, door faciliteiten op te nemen voor regelmatige, bonafide reizigers, maar ook tegenover de maatregelen om de recente uitdagingen

---

<sup>1</sup> COM(2018) 251, 252.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2017/18, 22112, nr. 2547.

op migratie- en veiligheidsgebied het hoofd te kunnen bieden. Er is onder de lidstaten in ieder geval veel steun voor het opnemen van een link tussen visumbeleid en terugkeer in de gewijzigde Visumcode. Ook bestaat er brede steun van lidstaten om te kijken naar coherentie tussen visumbeleid en overige beleidsonderwerpen en verhoging van de visumleges. Voor het faciliteren van het toerisme door middel van afgifte van visa aan de grens lijkt geen meerderheid te bestaan. Een meerderheid van de lidstaten heeft zich uitgesproken tegen inkorting van de behandeltermijn.

Het is nog de vraag hoe het EP de aanpassing van de Visumcode zal gaan beoordelen. Eerder bleek de wens van het EP om lidstaten te verplichten om een humanitair visum af te geven aan personen die zich naar het grondgebied van de Lidstaat wensen te begeven met de bedoeling asiel aan te vragen, een reden om de onderhandelingen over het eerdere wetgevingsvoorstel betreffende de herschikking van de Visumcode op te schorten. Het Hof oordeelde echter op 7 maart 2017 dat dergelijke humanitaire visa niet op basis van de Visumcode kunnen worden afgegeven omdat de Visumcode alleen betrekking heeft op kort verblijf.<sup>3</sup> Het staat lidstaten vrij om een humanitair visum af te geven op grond van nationaal recht. Dit sluit aan bij het eerder ingenomen kabinetsstandpunt.

Naar alle waarschijnlijkheid zal het Bulgaars voorzitterschap tijdens dit agendapunt de link tussen visa en terugkeer willen bespreken.

## **2. (mogelijk) Verordening tot wijziging van verordening tot vaststelling van de Schengengrenscode = beleidsdebat**

Tijdens dit agendapunt is een beleidsdebat voorzien over het wetswijzigingsvoorstel voor het herinvoeren van de binnengrenscontroles in het Schengengebied.<sup>45</sup> Voor Nederland is het van belang dat de lidstaat de bevoegdheid behoudt om zelf het besluit te nemen om binnengrenscontroles in te voeren dan wel te verlengen. Het grootste discussiepunt is vanaf de start van de onderhandelingen de besluitvormende rol van de Raad bij verlenging van de binnengrenscontroles na 1 jaar. Er is een duidelijke verdeeldheid tussen de noordelijke en zuidelijke/oostelijke lidstaten. De noordelijke lidstaten hebben bezwaar bij een besluitvormende rol van de Raad bij verlenging interne grenscontroles na 1 jaar. De andere lidstaten zijn juist voorstander van deze rol van de Raad. Het Bulgaars voorzitterschap hoopt met dit debat de impasse in de Raad te kunnen doorbreken. Een mogelijk compromis is dat de Raad een beperkte rol krijgt in het besluitvormingsproces als verlenging van de binnengrenscontroles na 1 jaar door een lidstaat nog noodzakelijk wordt geacht. Deze oplossing sluit niet geheel aan bij de Nederlands inzet zoals verwoord in het BNC-fiche, maar Nederland is bereid om de mogelijkheden van een beperkte rol van de Raad te bezien.

## **II. Immigratie en asiel**

### **Raad wetgevende besprekingen**

---

<sup>3</sup> C-638/16 PPU.

<sup>4</sup> COM(2017) 570, 571.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2017/18, 22112, nr. 2423.

### **3. 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)**

**= beleidsdebat/voortgangsrapportages**

Tijdens de Raad zal het Voorzitterschap de stand van zaken schetsen van de Europese voorstellen inzake de herziening van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS).

De Europese Commissie presenteerde in 2016 zeven wetgevingsvoorstellen voor de hervorming van het GEAS. De aanleiding voor de wens tot een meer geharmoniseerd systeem was de vluchtelingen crisis van 2015/2016, toen er sprake was een grootschalige ongecontroleerde toestroom van asielzoekers die een buitensporige druk legde op de asielstelsels van de lidstaten. De Europese Commissie identificeerde daarom een aantal verbeterpunten. Deze voorstellen moeten onder meer zorgen voor efficiënte asielprocedures in alle lidstaten, die ook bij een oplopende 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 zijn:

1. een herziening van de thans geldende Dublinverordening,
2. een omzetting van de thans geldende Asielprocedurerichtlijn in een verordening,
3. een omzetting van de thans geldende Kwalificatierichtlijn in een verordening,
4. een herziening van de thans geldende Opvangrichtlijn,
5. een herziening van de thans geldende Eurodac-verordening,
6. een verordening voor een versterkt EU-agentschap voor asiel,
7. een verordening voor een EU-hervestigingskader.

Sinds 2016 worden de zeven wetgevingsvoorstellen inhoudelijk behandeld door de beide EU-wetgevers (de Raad van de EU en het Europees parlement); deze bevinden zich in verschillende fasen van het besluitvormingsproces. Uiteindelijk dienen beide wetgevers met de voorstellen in te stemmen.

In mijn brief van 9 april 2018 heb ik u een overzicht verstrekt van de stand van zaken van de zeven wetgevingsvoorstellen, alsook een weergave van de actieve onderhandelingsinzet van het kabinet op deze onderwerpen.<sup>6</sup> Sindsdien is het Bulgaars voorzitterschap verder gegaan met het bespreken van de voorstellen in de voorbereidende gremia van de Raad (Dublinverordening en Asielprocedureverordening) of in de trilog met het Europees Parlement (Kwalificatieverordening, Opvangrichtlijn, Eurodac-verordening, EU-hervestigingskader). Die besprekingen hebben echter nog niet geleid tot een Raadspositie over de Dublinverordening en Asielprocedureverordening, noch tot een politiek akkoord tussen de beide EU-wetgevers over de Kwalificatieverordening, Opvangrichtlijn, Eurodac-verordening, en het EU-hervestigingskader. Over de verordening van een versterkt EU-agentschap voor asiel is eind 2017 een onderhandelaarsakkoord tussen de Raad en het EP bereikt. Dit akkoord betreft de volledige tekst van de nieuwe verordening, met uitzondering van de verwijzingen naar andere voorstellen van het GEAS.

Over de herziening van de Dublinverordening is het krachtenveld binnen de Raad nog altijd verdeeld. Voor de noordwestelijke lidstaten is het primaire belang de doeltreffendheid van het Dublinsysteem in de praktijk te verbeteren (heldere verantwoordelijkheidscriteria, stabiele verantwoordelijkheid, efficiënte procedures en het tegengaan van secundaire migratiestromen/asieltoerisme). 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 sterkt gekant tegen enige vorm van verplichte herplaatsing van asielzoekers. Tegen deze achtergrond heeft het Bulgaars voorzitterschap compromisvoorstellen gepresenteerd, onder

---

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2017/18, 2018D23780.

meer ten aanzien van de stabiele verantwoordelijkheid. Stabiele verantwoordelijkheid houdt in dat, in beginsel, een enkele lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van het eerste asielverzoek en de daarop volgende asielverzoeken van een asielzoeker, ook al zijn die verzoeken in verschillende lidstaten ingediend. Het voorzitterschap heeft vervolgens het voorstel gedaan om die verantwoordelijkheid in tijd te beperken tot vijf jaar nadat er een onherroepelijk asielbesluit (*final decision*) is genomen op het asielverzoek. Bij de bespreking van dit voorstel heeft Nederland aangegeven hier inhoudelijke bezwaren tegen te hebben, omdat dit er op neer komt dat asielzoekers na die vijf jaar (alsnog) kunnen doorreizen naar hun lidstaat van voorkeur. Dit terwijl juist het ontmoedigen van dergelijke secundaire migratiestromen het doel was van de herziening van de Dublinverordening, en tevens een hoofddoel van het asielpakket als geheel. Daarnaast neemt dit voorstel een prikkel voor de asielzoekers weg om na afwijzing van zijn eerste asielverzoek actief te werken aan een terugkeer naar zijn herkomstland. Door het beperken van de duur van de verantwoordelijkheid ligt het tevens minder in de rede om daarnaast een ruime, structurele herverdeling te introduceren. Het voorzitterschap heeft ten laatste het voorstel gedaan om de verantwoordelijkheid in tijd te beperken tot acht jaar na de registratie van het asielverzoek in Eurodac. Nederland heeft hierop aangegeven dat dit slechts een beperkte verbetering is ten opzichte van het vorige voorstel (tot 5 jaar na onherroepelijk asielbesluit) en dat derhalve onze bedenkingen niet zijn weggenomen. In de Raad zal ik deze inhoudelijke bedenkingen bij het voorstel uiten.

Ook met betrekking tot de Asielprocedureverordening is er nog geen Raadspositie aangenomen. Onder andere vindt er nog discussie plaats over de afhandeling van herhaalde asielaanvragen, hoe in de procedure om te gaan met impliciete en expliciete intrekkingen van de aanvragen, en het concept veilig derde landen. Na bespreking tijdens deze JBZ-Raad zal de herziening van het GEAS ook worden geagendeerd voor de Europese Raad van eind juni in een poging om de impasse te doorbreken.

## **Raad niet-wetgevende besprekingen**

### **4. Migratiebeleid: stand van zaken = uitwisseling standpunten**

Op het moment van schrijven is nog niet bekend waar de discussie zich op zal toespitsen. Naar alle waarschijnlijkheid zal tijdens dit agendapunt onder meer worden gesproken over de stand van zaken op de verschillende migratieroutes. De Commissie heeft hiertoe op 16 mei jl. het derde voortgangsverslag van de implementatie van de Europese migratieagenda gepubliceerd.<sup>7</sup> Hoewel het aantal aankomsten vanuit Turkije nog altijd beduidend lager is dan vóór EU-Turkije Verklaring, is er sinds maart 2018 sprake van een forse stijging, zowel op de Griekse eilanden als via de landgrens. De Commissie heeft Griekenland opgeroepen om de opvangvoorzieningen op de eilanden met steun van de EU te verbeteren, dringend meer vaart te zetten achter terugkeer en de openstaande stappen uit het actieplan af te ronden. De situatie langs de Westelijke Balkanroute blijft stabiel, al worden er de laatste maanden meer bewegingen gemeld in Albanië, Montenegro en Bosnië en Herzegovina. De situatie op de Centrale Middellandse Zeeroute blijft in vergelijking met dezelfde periode vorig jaar dalen. Verder kent de instroom op de Westelijke Middellandse een opwaartse trend. Gezien de verhoogde migratiedruk op Griekenland, staat de Europese grens- en

---

<sup>7</sup> COM(2018) 301

kustwacht klaar om de inzet aan de landgrens tussen Griekenland en Turkije te versterken, maar het agentschap komt nog steeds materieel en personeel te kort. Het EU Trustfonds voor Afrika heeft via 147 programma's verschillende initiatieven gefinancierd, bijvoorbeeld ten behoeve van vrijwillige terugkeer vanuit Libië. Er is echter een aanzienlijk financieringstekort van circa 1,2 miljard euro. Het voortgangsverslag laat zien dat de situatie stabiel is dan in 2017, maar deze blijft kwetsbaar.

## **5. Werklunch dag 2 (migratie) met als thema 'Schengen Grenscore'.**

Vermoedelijk wordt het onderwerp Schengen Grenscore gekozen als thema voor de werklunch. Zie hiervoor de annotatie bij agendapunt 2.

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

### **Raad wetgevende besprekingen**

#### **6. Contractenrecht: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende bepaalde aspecten van overeenkomsten voor de verkoop van goederen, tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2009/22/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 1999/44/EG van het Europees Parlement en de Raad, Dossiernummer: 2015/0288 (COD)**

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 verkoop van tastbare goederen, zoals koelkasten, boeken en fototoestellen die via het internet of in de winkel worden verkocht. Over de richtlijn inzake de levering van digitale inhoud heeft de Raad een algemene oriëntatie bereikt. De onderhandelingen met het Europees Parlement en de Europese Commissie lopen nog.

De regels in beide voorstellen 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. Het voorstel verkoop van goederen zal de richtlijn consumentenkoop en garanties uit 1999 vervangen. Deze richtlijn is, in tegenstelling tot het voorstel, gebaseerd op minimumharmonisatie. Dit heeft volgens de Commissie geleid tot uiteenlopende implementatiewetgeving in de lidstaten en daarmee verschillen in het nationale consumentenrecht, die de grensoverschrijdende handel belemmert.

Op de aankomende JBZ-Raad zal het Bulgaars Voorzitterschap drie vragen voor gedachtewisseling voorleggen. De Raad wordt gevraagd (1) naar het wenselijke niveau van harmonisatie van het voorstel, (2) of een hiërarchie van rechtsmiddelen die kunnen worden ingezet bij non-conformiteit gewenst is, en (3) hoe moet worden omgegaan met goederen waarin digitale inhoud is ingebed (*embedded software/smart goods*).

Ten aanzien van de vraag naar het niveau van harmonisatie van het voorstel, vindt het kabinet het belangrijk dat het huidige hoge niveau van consumentenbescherming blijft bestaan. Door de minimum garantietermijn van twee jaar uit de richtlijn consumentenkoop en garanties te veranderen in een

maximum garantietermijn van twee jaar, zoals in het goederenvoorstel is gedaan, zal het bestaande niveau van consumentenbescherming achteruitgaan, zowel in Nederland als in vele andere lidstaten. Omdat het gewenste niveau van harmonisatie per onderwerp verschilt, is het kabinet van mening dat het niveau van harmonisatie per artikel zal moeten worden gezien.

Ten aanzien van de tweede vraag meent het kabinet dat een hiërarchie van rechtsmiddelen is gewenst. Het is niet wenselijk dat een consument een overeenkomst meteen kan ontbinden indien er sprake is van non-conformiteit. De verkoper moet eerst de mogelijkheid hebben om het goed te repareren of te vervangen. De regels uit het goederenvoorstel over een hiërarchie van rechtsmiddelen moeten, omwille van de eenduidigheid richting de consument, zoveel mogelijk aansluiten bij de regels van het richtlijnvoorstel over de levering van digitale inhoud.

Ten aanzien van de derde vraag vindt het kabinet het van belang dat de regels uit het richtlijnvoorstel verkoop van goederen en de die uit het richtlijnvoorstel over de levering van digitale inhoud, zo nauw mogelijk op elkaar aansluiten. De regels dienen alleen daar te verschillen waar de aard van digitale inhoud of goederen dat noodzakelijk maakt. Het kabinet neemt het standpunt in dat goederen met ingebedde digitale inhoud (*embedded software/smart goods*) onder het goederen voorstel moeten komen te vallen. Een mobiele telefoon kan niet functioneren zonder Android of IOS. In dat geval valt de digitale inhoud onder het goederen voorstel. Een app die de ski-condities in Oostenrijk weergeeft, is niet noodzakelijk voor het functioneren van de mobiele telefoon. In dat geval is het richtlijnvoorstel digitale inhoud van toepassing. Om dat te realiseren moet er een duurzame definitie komen van ingebedde digitale inhoud die moet aansluiten bij de functie van een product. Indien een product zonder de digitale inhoud kan functioneren, valt de digitale inhoud van dit product onder de regels van de richtlijn digitale inhoud. Indien de digitale inhoud noodzakelijk is voor het functioneren van het product, valt zowel het product als de digitale inhoud onder de regels van het richtlijnvoorstel verkoop van goederen. In dat geval is sprake van ingebedde digitale inhoud.

Ingebedde digitale diensten moeten onder hetzelfde regime komen te vallen als dat wat gaat gelden voor ingebedde digitale inhoud.

**7. Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende preventieve herstructureringsstelsels, een tweede kans en maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van herstructurerings-, insolventie- en kwijtingsprocedures, en tot wijziging van Richtlijn 2012/30/EU.  
= Gedeeltelijke algemene oriëntatie**

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 in de Europese Unie en draagt daarmee bij aan de goede werking van de interne markt. Uw Kamer werd op 24 januari 2017 door middel van een BNC-fiche hierover geïnformeerd (Kamerstukken II 2016-17, 2212, nr. 2292). Het Europees Parlement is aangevangen met de behandeling van het voorstel. Mevrouw A. Niebler (EVP) van het juridische comité (JURI) is de hoofdrapporteur en heeft inmiddels een ontwerprapport opgesteld. Verder zijn het comité voor Economische en Monetaire Zaken (ECON) en het comité

van Werkgelegenheid en sociale zaken (EMPL) betrokken. De verwachting is dat het rapport in de loop van 2018 zal worden vastgesteld.

Onder het Bulgaarse voorzitterschap is met name gesproken over de onderdelen 'tweede kans', 'efficiëntiemaatregelen voor de afwikkeling van een faillissement' en 'verzameling van statistieken'. Het voorzitterschap beoogt op een aantal onderwerpen een algemene benadering binnen de Raad te bereiken. Op het moment van uitbrengen van deze geannoteerde agenda was nog niet geheel duidelijk welke onderwerpen aan de Raad zouden worden voorgelegd. Het gaat om één of meer van de volgende onderwerpen.

*Tweede kans (artikel 19 tot en met 23 van de richtlijn)*

Uitgangspunt van de richtlijn is dat een ondernemer die te goeder trouw is een tweede kans moet krijgen, door kwijtschelding van schulden na een periode van ten hoogste drie jaar. Wanneer een ondernemer niet te goeder trouw is geweest bij het ontstaan of onbetaald laten van de schulden, hoeft geen kwijtschelding te worden verleend of kan de periode worden verlengd. Lidstaten zullen de nodige ruimte krijgen om te bepalen wanneer een ondernemer niet hoeft te worden toegelaten tot de regeling. Dit systeem komt min-of-meer overeen met de regeling van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP) die al geruime tijd in Nederland bestaat, en die voor zowel ondernemers als consumenten openstaat. Nederland kan zich op zichzelf vinden in de gekozen benadering, te meer nu deze voldoende flexibiliteit biedt voor lidstaten om het eigen systeem te ontwerpen of te behouden. Voor Nederland zal dit onderdeel naar verwachting weinig aanleiding tot wijziging van de bestaande regeling opleveren. Vermoedelijk zal een grote meerderheid van de lidstaten de aanpak van het voorzitterschap steunen.

*Maatregelen om de efficiëntie van herstructurerings-, insolventie en schuldsanering te bevorderen (artikel 24 tot en met 28 van de richtlijn)*

Voorts heeft het voorzitterschap voorgesteld om bepalingen te bespreken die zien op het bevorderen van de efficiëntie binnen de verschillende nationale faillissements-, schuldsanerings- en herstructureringsprocedures. Deze bepalingen zien allereerst op de noodzaak om te voorzien in voldoende training van de rechterlijke macht, curatoren en andere professionals die bij een herstructurering of faillissement betrokkenen kunnen zijn. Verder moeten er duidelijke criteria zijn die worden gebruikt om curatoren en andere insolventie deskundigen te benoemen. Functioneert een curator niet, dan moeten passende maatregelen kunnen worden genomen om op te treden tegen de curator. Dit bevordert volgens het voorzitterschap en de Europese Commissie de kwaliteit en efficiëntie van faillissementsprocedures. Nederland kan zich in deze bepalingen vinden, mits kan worden volstaan met ons bestaande systeem dat voorziet in de mogelijkheid van ontslag van de curator of eventueel een civielrechtelijke aansprakelijkheidstelling en daar bovenop geen aanvullende sancties behoeven te worden opgenomen. Aandachtspunt is het voorgestelde artikel 28, over de inzet van digitale middelen bij de verschillende procedures. Het voorzitterschap stelt voor dat vorderingen, herstructureringsplannen en notificatie van crediteuren (bijvoorbeeld over beslissingen van de curator) digitaal ingediend of verricht kunnen worden. Verder moeten bezwaren en beroepen tegen alle handelingen van de curator en of beslissingen van de rechter digitaal kunnen worden ingesteld. Nederland onderkent de toegevoegde waarde die digitale hulpmiddelen in het proces kunnen bieden, maar heeft, gelet op de huidige stand van zaken betreffende de digitalisering van processen bij de rechterlijke macht, met name bij het instellen van bezwaar of beroep, zorgen over de uitvoerbaarheid. Nederland zal deze zorgen overbrengen en pleiten voor een beperking van dit onderdeel, dan wel vasthouden aan een aanzienlijk langere implementatietermijn voor deze bepaling. Naar verwachting zal Nederland niet alleen staan met deze kritiek, al is thans nog niet bekend in hoeverre

dit zal leiden tot aanpassingen in de tekst.

*Verzameling van statistieken (artikelen 29 en 30 van de richtlijn)*

Op het onderdeel verzamelen van gegevens, ziet Nederland de toegevoegde waarde van het verzamelen en vergelijken van gegevens betreffende de efficiëntie van de systemen van de lidstaten. Door de aanpassingen van het voorzitterschap is de hoeveelheid informatie die moet worden aangeleverd ingeperkt. Gebleken is dat de gegevens die worden gevraagd, in Nederland reeds beschikbaar zijn en zonder al teveel extra moeite beschikbaar kunnen worden gesteld aan de Europese Commissie. Daarom kan Nederland, net als vermoedelijk een grote meerderheid van de lidstaten, instemmen.

## **8. Brussel II bis verordening; herziening = beleidsdebat**

Dit betreft het voorstel voor een verordening voor jurisdictie, erkenning en handhaving van beslissingen in zaken van huwelijksrecht en ouderlijk gezag en inzake internationale kind-ontvoering. Inter-institutioneel dossiernummer: 2016/0190 (CNS).

Het betreft een unanimiteitsdossier. Beide Kamers hebben op grond van artikel 3, vierde lid, Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon een instemmingsrecht op het uiteindelijke onderhandelingsresultaat.

De besprekingen over de herziening van Verordening Brussel IIa lopen sinds 30 juni 2016. Onder meer worden de bevoegdheidsregels inzake ouderlijke verantwoordelijkheid herzien, alsmede de regeling voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen uit de ene lidstaat in een andere lidstaat. Daarnaast wordt de regeling voor samenwerking tussen de contactpunten van de verschillende lidstaten (centrale autoriteiten) verduidelijkt en worden extra regels opgesteld in aanvulling op het Haags Kinderontvoeringsverdrag.

Het voorzitterschap informeert de JBZ-ministers over de voortgang van het dossier tot nu toe en vraagt daarnaast om richtlijnen voor de toekomstige onderhandelingen op de volgende onderwerpen:

- a. de mogelijkheden om voorlopige beschermende maatregelen genomen in de ene lidstaat, mee te nemen naar een andere lidstaat;
- b. de (pleegzorg)plaatsing van een kind in een andere lidstaat, en
- c. de vormgeving van het afschaffen van exequatur.

Bovenstaande kwesties worden hieronder nader toegelicht.

### *a. Beschermende maatregelen*

Onder de huidige verordening is het niet mogelijk om voorlopige en beschermende maatregelen genomen in een lidstaat zonder gewone rechtsmacht, te laten erkennen en ten uitvoer te leggen in een andere lidstaat.

Het voorzitterschap stelt voor om het in kinderonvoeringszaken mogelijk te maken dat het gerecht dat beslist over de terugkeer van het kind ook voorlopige en beschermende maatregelen kan nemen. Dit zou de terugkeer van kinderen naar het land van herkomst kunnen faciliteren. Deze maatregelen zouden vervolgens ook in een andere lidstaat ten uitvoer moeten kunnen worden gelegd. (Bijvoorbeeld: een ontvoerd kind moet terug naar het land van herkomst, maar tegelijkertijd wordt een voorlopige zorg- en contactregeling voor de ouders vastgesteld.)

In de Nederlandse rechtspraktijk is positief gereageerd op de mogelijkheid van het

nemen van voorlopige beschermende maatregelen die een veilige terugkeer van het kind kunnen bewerkstelligen. NL heeft zich naar aanleiding daarvan in de onderhandelingen positief opgesteld. Die positieve houding wordt door veel andere lidstaten gedeeld, al stelt ook een aantal lidstaten zich afhoudend op.

*b. Plaatsing van een kind in een andere staat.*

Onder de huidige verordening moet toestemming worden gevraagd voor de plaatsing van een kind in een andere lidstaat in een pleeggezin of een instelling. In de praktijk blijkt dit toestemmingsvereiste niet goed te werken, doordat het lang duurt voordat toestemming wordt gegeven en doordat een definitie van pleegzorg ontbreekt. Door het ontbreken van een uniforme definitie bestaat in sommige gevallen verwarring of voor een bepaalde plaatsing toestemming moet worden gevraagd.

Het voorzitterschap stelt voor te verduidelijken dat toestemming noodzakelijk is voor iedere vorm van plaatsing, ongeacht of daar in het nationaal recht de tussenkomst van een autoriteit voor is vereist. =

Nederland is voorstander van een verbetering van de procedures rondom de internationale plaatsing van kinderen. NL is dan ook positief over een verduidelijking van het toepassingsbereik van de bepaling. Het is daarvoor noodzakelijk dat het begrip plaatsing wordt verduidelijkt. NL is er voorstander van dat altijd de toestemming moet worden gevraagd van de ontvangende lidstaat, tenzij het gaat om de toekenning van de ouderlijke verantwoordelijkheid aan een persoon en die toekenning meebrengt dat de gewone verblijfplaats van het kind wordt verplaatst naar een andere lidstaat.

*c. Vormgeving afschaffen exequatur*

De Commissie heeft eerder voorgesteld om de exequaturprocedure (rechterlijk verlof om buitenlandse rechterlijke beslissing ten uitvoer te leggen) af te schaffen voor alle beslissingen op het terrein van het ouderlijk gezag, met behoud van de mogelijkheid om op te komen tegen de tenuitvoerlegging als aan bepaalde minimumeisen niet is voldaan. Dit omdat de exequaturprocedure burgers confronteert met extra kosten en soms fors tijdverlies bij het tenuitvoerleggen van beslissingen. Het gaat in de praktijk om een 'stempelbeslissing'. In de JBZ-raad van 7 en 8 december 2017 hebben alle lidstaten aangegeven de afschaffing van de exequaturprocedure te steunen, mits omkleed met voldoende waarborgen. Het gaat daarbij om de belangen van het kind, de rechten van de verdediging en de eerbiediging van de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie en het Europees Handvest voor de Rechten van de Mens.

Het voorzitterschap stelt de JBZ raad de vraag of de verordening een systeem zou moeten omvatten voor erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid waarin twee alternatieve manieren zijn om sommige beslissingen ten uitvoer te leggen (terugkeerbeslissingen en omgangsbeslissingen).

Nederland heeft zich al vanaf de consultatiefase en ook in het BNC-fiche (Kamerstukken II 2013/14, 22112, 1891 en Kamerstukken II 2015/16, 22112, 2202) uitgesproken vóór afschaffing van de exequaturprocedure, mits voldoende waarborgen blijven bestaan. De wijze waarop dit zou moeten worden vormgegeven is eerder besproken in de JBZ-raad van december 2017, .

Verskil van mening tussen lidstaten blijkt met name te bestaan over de vraag op welke wijze de exequatur zou moeten worden afgeschaft. Een meerderheid van de landen is voorstander van een uniform systeem, zoals in NL ook geadviseerd door de Staatscommissie Internationaal Privaatrecht. Voor een minderheid is dit echter

niet acceptabel. Zij wensen het bestaande regime te behouden voor de beslissingen die nu al zijn vrijgesteld van de exequatur (zoals omgangsbeslissingen), in combinatie met een daarvan afwijkend regime voor de overige beslissingen. Voor NL is dit acceptabel, mits de herziening van de verordening in zijn geheel een verbetering vormt.

**9. Verbetering van grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs**  
**a) Verordening inzake Europese bevelen tot overlegging en bewaring van elektronisch bewijs in strafzaken**  
**b) Richtlijn wettelijke vertegenwoordigers voor bewijsvergaring = uitwisseling standpunten**

Nederland is content met het feit dat de Europese Commissie op 17 april jl. een voorstel heeft gepresenteerd waarin nieuwe regels worden geïntroduceerd met als doel de autoriteiten te helpen om elektronisch bewijs te verzekeren en te verkrijgen; dit betreft bewijsmateriaal dat is opgeslagen door service providers, ongeacht waar het bewijs is opgeslagen.

De Europese Commissie heeft een verordening voorgesteld ten aanzien van een Europees bewaringsbevel en een Europees verstrekingsbevel. Het Europees verstrekingsbevel (*European production order*) maakt het mogelijk dat een justitiële autoriteit in een lidstaat gegevens vordert rechtstreeks bij de juridisch vertegenwoordiger, of hoofdvestiging, van een service provider in een andere lidstaat.

Het Europees bewaringsbevel (*European Preservation Order*) maakt het mogelijk dat justitiële autoriteiten in een lidstaat een service provider of zijn juridisch vertegenwoordiger in een andere lidstaat verplichten te voorkomen dat elektronisch bewijs wordt verwijderd voordat het bewaringsbevel is afgerond. Deze bevelen betreffen alleen opgeslagen data.

Hiernaast heeft de Commissie een richtlijn voorgesteld. Deze richtlijn ten aanzien van juridische vertegenwoordigers (*legal representatives*) zal service providers verplichten om een juridisch vertegenwoordiger aan te wijzen in de Unie, teneinde te verzekeren dat alle providers die in de EU diensten aanbieden onderworpen zijn aan dezelfde verplichtingen, ook als hun hoofdkwartier in een derde land gevestigd is. De juridisch vertegenwoordiger is verantwoordelijk voor de ontvangst van en het voldoen aan de genoemde bevelen.

De nieuwe instrumenten kunnen alleen worden toegepast in het kader van strafprocedures.

Tijdens de komende JBZ-raad vindt er een eerste algemene beraadslaging plaats. De voorstellen worden momenteel nader bestudeerd. Er is overigens nog geen Nederlandse vertaling beschikbaar. Een eerste beoordeling wordt gegeven in het BNC fiche en zal aan uw Kamer worden toegezonden. Helaas is dit BNC-fiche nog niet gereed voor de JBZ raad in juni, daarom zal Nederland zich beperken tot een algemene spreeklijn: Naast dat we content zijn met de presentatie van het voorstel, zal Nederland aangeven dat het voorstel nog wordt bestudeerd en dat het belangrijk is dat er evenwichtige wetgeving komt die effectief is en fundamentele rechten respecteert.

**Raad niet-wetgevende besprekingen**

## **10. Europees Openbaar Ministerie verordening: implementatie = 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. Nederland heeft overigens op 14 mei 2018 de Europese Commissie en de Voorzitter van de JBZ-Raad in kennis gesteld van het feit dat ons land wil gaan deelnemen aan de versterkte samenwerking ten behoeve van het EOM. De Europese Commissie is nu aan zet, in die zin dat zij een besluit moet nemen ter bevestiging van het feit dat Nederland daadwerkelijk kan gaan deelnemen.

## **11. E-Justice: nieuwe strategie = informatie van het voorzitterschap**

Het Bulgaarse voorzitterschap zal de Raad informeren over de voortgang en verdere stappen bij het opstellen van een nieuwe strategie en bijbehorend actieplan voor E-Justice in de periode 2019-2023. E-Justice gaat over het digitaliseren van grensoverschrijdend justitieel verkeer (waar dat nu nog grotendeels op papier gebeurt) en het informeren van burgers, bedrijven en juridische professionals over de wetgeving en de juridische procedures in andere EU-lidstaten via het E-Justiceportaal. Nederland behoort tot een kopgroep van vijf lidstaten die dit programma op Europees niveau trekt. In de afgelopen jaren is met name veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van e-CODEX, een veilig netwerk voor de uitwisseling van justitiële informatie tussen de lidstaten. De eerste prioriteit voor Nederland is dat in de komende actieplanperiode het beheer van e-CODEX wordt overgedragen van het huidige consortium van lidstaten (waaronder Nederland) aan het EU-niveau. Dat is een meer duurzame oplossing en zal eraan bijdragen dat ook de lidstaten die nog niet zijn aangesloten op e-CODEX deze stap nemen. Een grotere EU-rol zal ook helpen om meer focus en kritische massa te geven aan het ontwikkelen van toepassingen die van e-CODEX gebruik maken, zoals het versturen van rechtshulpverzoeken en het overdragen van verkeersboetes. Er zijn geen principiële verschillen van inzicht tussen de lidstaten en de Europese instellingen over E-Justice, maar er zijn wel grote verschillen in de stand van de digitalisering in de nationale rechtsstelsels en daarmee in de prioriteit die aan verdere ontwikkelingen gegeven wordt en de inzet die partijen hiervoor kunnen en willen plegen.

## **12. Terrorismebestrijding: versterkte samenwerking tussen bevoegde autoriteiten (uitz: in het bijzijn van Schengen-landen) = uitwisseling standpunten**

Bulgarije zal als voorzitter van de Counter Terrorism Group (CTG) tijdens de JBZ-raad een korte toelichting geven op de recente ontwikkelingen met betrekking tot de samenwerking tussen Europol en de CTG. Nederland is zeer tevreden over de wijze waarop met Europol kan worden samengewerkt en daar waar nodig informatie via de nationale politie kan worden gedeeld. Zoals eerder in de JBZ-raad van december 2017 aangekondigd, hebben Europol en de CTG mogelijkheden voor verdere intensivering van de samenwerking onderzocht. Gezien het verschil tussen (vaak gevoelige) inlichtingen en opsporingsinformatie en het aantoonbare belang van een duidelijke scheiding hierin, hadden deze verkennende gesprekken niet als doel het realiseren van een link tussen het CTG operationele platform en het ECTC, noch tot het uitwisselen van operationele inlichtingen. De verkennende gesprekken hebben het grote verschil in

behandeling, verwerking en bewaring van inlichtingen en van opsporingsinformatie inzichtelijk gemaakt. Daarbij is het belang benadrukt van de waardevolle samenwerking die reeds plaatsvindt. Dit gebeurt rechtstreeks met CTG-diensten die tevens bevoegde autoriteiten zijn conform de Europolverordening, of indirect, bijvoorbeeld via een nationaal contactpunt met een bevoegde autoriteit cq. status. Europol is bereid om voor CTG-diensten die op wettelijke gronden niet rechtstreeks kunnen samenwerken met Europol deze indirecte samenwerking verder te faciliteren. De verkenning heeft geresulteerd in een overzicht van de capaciteiten van EUROPOL die mogelijk van toegevoegde waarde kunnen zijn voor CTG-diensten, zoals het *Migrant Smuggling Centre*, *Internet Referral Unit* en de in ontwikkeling zijnde *Facial Recognition Tool*. Elke CTG dienst zal individueel een afweging moeten maken, mede gebaseerd op de wettelijke mogelijkheden, hoe deze capaciteiten van Europol te gebruiken zijn.

### **13. Multi-disciplinaire benadering op het gebied van Interne Veiligheid: de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en ernstige internationale criminaliteit 2014 – 2017 = beleidsdebat**

De EU-beleidscyclus voor georganiseerde en ernstige internationale criminaliteit heeft als doel om de operationele samenwerking op de vastgestelde EU-prioriteiten nader vorm te geven. Het voorzitterschap heeft de multidisciplinaire aanpak binnen de EU beleidscyclus geagendeerd. Tijdens de bespreking zal worden teruggeblikt op de beleidscyclus die liep van 2014-2017. Dit om de balans op te maken van de impact van de multidisciplinaire aanpak binnen de EU-beleidscyclus en te kijken naar mogelijke verbeterpunten. Het gaat hierbij om het verschil in bevoegdheden, mandaat en werkmethoden van de verschillende betrokken spelers op nationaal en EU-niveau en het gebruik van verschillende instrumenten en aanpakken om de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit te kunnen aanpakken. Met het opstellen van deze geannoteerde agenda was nog geen document beschikbaar met voorstellen voor verbeterpunten.

### **14. Samenwerking tussen GVDB-missies/operaties en JBZ-agentschappen = voortgangsrapport**

Op moment van schrijven is nog geen document beschikbaar. Naar verwachting geeft het voorzitterschap de stand van zaken weer met betrekking tot de start van het proefproject voor het realiseren van een '*crime information cell*' in de bestaande missie EUNAVFORMED Sophia. EUNAVFORMED staat voor *European Union Naval Force Mediterranean* en is een militaire missie gericht op het ontwrichten van netwerken van mensensmokkelaars die migranten vanuit Libië de Middellandse Zee over laten steken. Het proefproject ziet op het inrichten van een *crime information cell* in de missie om, conform mandaat, de informatie-uitwisseling met JBZ-agentschappen te verbeteren.

### **15. (mogelijk) Slachtoffers van terrorisme = uitwisseling van standpunten**

Voor de mogelijke bespreking over slachtoffers van terrorisme is nog geen document beschikbaar. Hierover wordt u nader geïnformeerd.

### **16. Werklunch dag 1 (justitie) met als thema 'Judiciële training'.**

Op de eerste dag van de Raad heeft het Bulgaarse voorzitterschap ervoor gekozen om de lunchbespreking in het teken van judiciële training te plaatsen. Ook hiervoor is nog geen document beschikbaar. Mogelijk wordt ingegaan op de adviserende rol van het *European Judicial Training Network* dat zich bezighoudt met deze aangelegenheden.

+++