

**Geannoteerde agenda van de bijeenkomst  
van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken,  
6-7 juni 2019 te  
Luxemburg**

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

### **Raad wetgevende besprekingen**

#### **1. Verordening betreffende het recht dat van toepassing is op de derdenwerking van de cessie van vorderingen**

= Voortgangsverslag

Tijdens de JBZ-Raad van juni zal het Voorzitterschap rapporteren over de voortgang van de bespreking van dit voorstel. Het gaat om het volgende: een cessie is de overdracht van vorderingen. Als bijvoorbeeld een leverancier (de "cedent") de vorderingen op zijn klanten overdraagt aan een factormaatschappij (de "cessionaris") die de vorderingen bij de klant (de schuldenaar) gaat innen, bestaat er een rechtsverhouding met drie partijen (de leverancier, de klant en de factormaatschappij).

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

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

Dit voorstel voegt dus een derde aanknopingspunt toe (het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent) aan de twee bestaande aanknopingspunten waar partijen al rekening mee houden op grond van de Rome I-verordening. Het kabinet vindt dat dit rechtsonzekerheid meebrengt en daarmee hogere kosten. Hoewel het kabinet het

belang ziet van harmonisatie van de regel, is het om de zojuist genoemde reden niet tevreden met het voorstel. Het kabinet geeft er de voorkeur aan om het toepasselijk recht op de overeenkomst van cessie of het recht dat de overgedragen vordering beheerst van toepassing te verklaren op de goederenrechtelijke aspecten van cessie. Daarmee moeten partijen nu al rekening houden zodat het geen verhoging van kosten meebrengt.

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

Inmiddels wordt er al bijna een jaar onderhandeld in de Raad over dit voorstel, met weinig vooruitgang. Het krachtenveld is nog in ontwikkeling. Dit is de tweede JBZ-Raad na de Raad van december 2018 waar de voorzitter rapporteert over de voortgang op dit dossier. Onder andere vanwege de hierboven genoemde punten waar onenigheid of onduidelijkheid over bestaat, is het de verwachting dat in ieder geval gedurende 2019 en wellicht ook gedurende 2020 nog zal worden onderhandeld in de Raad.

## **2. Digitalisering van de justitiële samenwerking**

### **a) Verordening tot wijziging van verordening (EG) nr. 1393/2007 inzake de betekening en kennisgeving van stukken**

### **b) Verordening tot wijziging van de Verordening (EG) Nr. 1206/2001 wat betreft bewijsverkrijging**

= Beleidsdebat

Het beleidsdebat gaat over een voorstel tot wijziging (modernisering) van een al bestaande verordening op het gebied van de bewijsverkrijging in civiele procedures met grensoverschrijdende aspecten en een verordening om de betekening en kennisgeving van stukken verder te verbeteren en te vereenvoudigen. In het discussiedocument<sup>1</sup> vraagt het voorzitterschap de Raad een uitspraak over de volgende vragen:

1. Dient de digitalisering te gebeuren op basis van een gedecentraliseerd IT-systeem?
2. Moet het gebruik van een dergelijk systeem verplicht zijn, gekoppeld aan een langere transitieperiode en dient er een nadere kostenanalyse gemaakt te worden?
3. Dient e-Codex gebruikt te worden als software voor een gedecentraliseerd systeem?

Sinds 1 januari 2004 geldt tussen de lidstaten van de EU de EG-Bewijsverordening. Doel van deze verordening is om de verkrijging van bewijs dat nodig is in een civiele procedure, maar dat zich in een andere lidstaat bevindt, te vergemakkelijken. Het voorstel voor aanpassing van de Bewijsverordening heeft de Europese Commissie op 31 mei 2018 uitgebracht. Een BNC fiche over dit voorstel is op 25 juli 2018 aan uw Kamer aangeboden.<sup>2</sup>

Sinds 13 november 2008 geldt tussen de lidstaten van de EU de EG-Betekenningsverordening. Deze verordening is een herziening van de eerdere verordening uit 2000. Doel van deze verordening is om de betekening en kennisgeving van stukken verder te verbeteren en te vereenvoudigen. Op 31 mei 2018 heeft de Europese Commissie een voorstel uitgebracht voor een aanpassing van de EG-Betekenningsverordening. Een BNC fiche over dit voorstel is op 10 juli 2018 naar uw

---

<sup>1</sup> 9460/19

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 22112, nr. 2638

Kamer gestuurd.<sup>3</sup>

De wijzigingen van de verordening inzake de betekening van gerechtelijke en buitengerechtelijke documenten alsmede de verordening op het gebied van bewijsverkrijging zijn erop gericht beide verordeningen aan te passen aan c.q. gereed te maken voor het digitale tijdperk.

Nederland heeft tijdens de onderhandelingen het standpunt ingenomen dat het digitaliseren van beide Verordeningen ondersteund wordt. Verder heeft Nederland als standpunt ingenomen dat onder voorbehoud van een goede kostenanalyse voornamelijk de voorkeur uitgaat naar een decentraal ingericht systeem waarbij de voorkeur uit gaat naar het al bestaande e-CODEX systeem. E-CODEX (e-Justice Communication via Online Data Exchange) richt zich op het verbeteren van het grensoverschrijdende digitaal rechtsverkeer. Daarnaast heeft Nederland het standpunt ingenomen dat de lidstaten voldoende tijd en flexibiliteit moeten krijgen hun nationale systemen in te richten en gereed te maken voor de digitalisering. Mede gezien de thans nog bestaande grote verschillen in nationale systemen is Nederland in de onderhandelingen gekant tegen een verplichting.

Ten aanzien van de meeste wijzigingsvoorstellen is een akkoord binnen handbereik. Een meerderheid van de lidstaten is voorstander van digitalisering. Verder hebben de meeste lidstaten een voorkeur voor een decentraal systeem waarbij velen zich uitspreken voor het gebruik van e-CODEX. Met betrekking tot de invoering van een verplichting is de verhouding voor- en tegenstanders in evenwicht. Het Europees Parlement heeft op beide voorstellen zijn standpunt bepaald. Binnen het Europees Parlement is een meerderheid voorstander van verplichting. Voor het merendeel van de lidstaten in de Raad (zowel onder de voor- als de tegenstanders van een verplichting) is een lange overgangstermijn echter bespreekbaar. Dit zou ook voor Nederland een acceptabel compromis kunnen zijn. Het inkomende Finse voorzitterschap streeft ernaar om een algemene oriëntatie te bereiken zodat de trilog met het Europees Parlement gestart kan worden.

### **3. Diversen**

= Informatie van het voorzitterschap over actuele wetgevende voorstellen

Nederland zal de presentatie door het voorzitterschap aanhoren.

## **Raad niet-wetgevende besprekingen**

### **4. De toekomst van het materieel strafrecht van de EU**

= Beleidsdebat

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn verschillende materieel strafrechtelijke richtlijnen tot stand gebracht. In veel gevallen vervingen deze richtlijnen bestaande kaderbesluiten en brachten zij die bij de tijd. Het voorzitterschap heeft verkend of er bij Lidstaten behoefte bestaat om hiermee voort te gaan en of er behoefte bestaat aan nieuwe instrumenten op het terrein van het materiële strafrecht.

Het voorzitterschap concludeert<sup>4</sup> dat de EU-wetgever behoedzaam moet voortgaan met zijn bevoegdheid om minimumregels betreffende strafbaarstellingen vast te stellen. Daarbij moet de EU-wetgever zich rekenschap geven van het ultima ratio-beginsel en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De nadruk zou moeten liggen op het verzekeren van de effectiviteit en kwaliteit van de implementatie van de bestaande EU-

---

<sup>3</sup> Kamerstukken 2018-2019, 22 112, nr. 2639

<sup>4</sup> Zie document 9318/2019

wetgeving. Lidstaten moeten voldoende tijd krijgen om richtlijnen te implementeren. Op dit moment lijkt er bij Lidstaten geen behoefte te bestaan aan verdere omzetting van kaderbesluiten in richtlijnen of tot het formuleren van gezamenlijke definities voor bepaalde noties, zoals *serious crime* en *minor cases*. Bij een beperkt aantal Lidstaten bestond de behoefte om nader onderzoek te doen naar de wenselijkheid van geharmoniseerde strafbepalingen op specifieke terreinen. Daar waar het gaat om terreinen die ook al onderwerp zijn van andere internationale instrumenten, zoals verdragen van de Raad van Europa, zal ook de meerwaarde ten opzichte van die andere instrumenten onderzocht moeten worden. Nederland heeft op dit moment geen signalen uit de praktijk dat er behoefte bestaat aan nieuwe EU-wetgeving. Als uit onderzoek blijkt dat een wijziging van bestaande instrumenten nodig is, dan staat Nederland daar voor open. Voor Nederland is belangrijk dat bij het overwegen van nieuwe wetgeving de belangen van burgers en de behoeften in de rechtspraak voorop staan.

## **5. De te volgen koers op het gebied van wederzijdse erkenning in strafzaken**

= Beleidsdebat

Het voorzitterschap beoogt een gedachtewisseling over wederzijdse erkenning in de strafrechtelijke samenwerking op basis van een voorzitterschapsdocument<sup>5</sup>. In het eigen document identificeert het voorzitterschap vier punten voor bespreking:

- Uitdagingen ten aanzien van de toepassing van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over de criteria ten aanzien van gevangenisomstandigheden in overleveringsprocedures;
- Opleiding en richtsnoeren ten aanzien van instrumenten op het terrein van wederzijdse erkenning.
- Identificatie van mogelijke gaten in de toepassing van de betreffende instrumenten en mogelijke oplossingen;

Versterking van het institutionele kader ten behoeve van een goede werking van de strafrechtelijke samenwerking.

Nederland is voorstander van een goede toepassing van de instrumenten voor strafrechtelijke samenwerking. Nederland steunt daarom de gedachten die in het document zijn opgenomen over ondersteuning van de samenwerking in strafzaken.

Nederland heeft er in de discussie op Raadswerkgroepniveau op gewezen dat niet de suggestie moet worden gewekt dat de Raad met richtsnoeren een dwingende uitleg aan de rechtspraak van het Hof van Justitie zou kunnen geven. Het zou specifiek gaan om de elementen die de nationale rechter zou dienen te betrekken bij beoordeling of slechte detentieomstandigheden in de weg staan aan overlevering van een persoon. Dat zou in strijd zijn met de scheiding der machten. Dit laat onverlet dat het delen van *best practices* ontwikkeld in de praktijk, zou kunnen helpen. Verder vindt Nederland in algemene zin dat nieuwe instrumenten op het terrein van strafrechtelijke samenwerking (zoals inzake de overdracht van strafvervolging) alleen kunnen worden overwogen na grondig onderzoek voor wat betreft de daadwerkelijke behoefte daaraan.

## **6. Raadsconclusies over de synergiën tussen Eurojust en door de Raad opgezette netwerken op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken**

= Aanname

Eurojust, het Europees justitieel netwerk, het netwerk van Joint Investigation Team experts, het Genocidenetwerk en het European Judicial Cybercrime Network hebben een

---

<sup>5</sup> 9317/2019

gezamenlijk paper uitgebracht over het versterken van de onderlinge synergie<sup>6</sup>. Het Voorzitterschap heeft naar aanleiding daarvan ontwerp Raadsconclusies opgesteld ter ondersteuning van de ideeën in het paper. Nederland steunt deze Raadsconclusies, net als alle andere lidstaten.

## **7. Verordening Europees Openbaar Ministerie (EOM): implementatie**

= Informatie van de Commissie over de stand van zaken

Naar verwachting zal de Europese Commissie onder dit agendapunt de laatste stand van zaken met betrekking tot de voorbereidingen van de feitelijke start van het EOM toelichten. In de Tweede Voortgangsrapportage EOM van 4 april jl. bent u over de stand van zaken geïnformeerd<sup>7</sup>. Op basis van de shortlist van drie kandidaten voor de positie van Europees hoofaanklager die op 4 februari 2019 aan de Raad en het Europees Parlement is gepresenteerd door het onafhankelijke selectiepanel (zoals bedoeld in artikel 14 (3), van de EOM-Verordening), hebben beide instellingen hun kandidaat gekozen. De onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement verkeren evenwel in een impasse. Naar verwachting zal deze patstelling voortduren totdat het EP in de nieuwe samenstelling bijeen is. Daarnaast hebben inmiddels de meeste lidstaten, waaronder Nederland, de drie vereiste kandidaten voorgedragen voor de positie van Europese aanklager. Deze zullen worden gehoord door bovengenoemd onafhankelijk selectiepanel, waarna het selectiepanel een rangschikking maakt van de voorgedragen kandidaten per lidstaat ten behoeve van besluitvorming door de Raad. Tot slot loopt er een haalbaarheidsstudie naar het case management systeem voor het EOM.

## **8. Elektronisch bewijsmateriaal (E-evidence)**

### **a) Besluit van de Raad tot machtiging van het openen van onderhandelingen over een overeenkomst EU-VS inzake grensoverschrijdende toegang tot digitaal bewijsmateriaal**

= Vaststelling

Op 5 februari 2019 heeft de Europese Commissie een aanbeveling gedaan aan de Raad om een besluit vast te stellen als machtiging tot het openen van onderhandelingen ten behoeve van een overeenkomst tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten van Amerika, betreffende grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs voor justitiële samenwerking in strafzaken. In de geannoteerde agenda van 22 februari 2019 heb ik u over het voorgestelde mandaat geïnformeerd. Voor deze JBZ-Raad is de vaststelling van het onderhandelingsmandaat<sup>8</sup> ter adoptie geagendeerd door het voorzitterschap, na behandeling in verschillende Raadswerkgroepenvergaderingen en Coreper.

In de brieven aan uw Kamer van 5 oktober 2018 en 1 mei 2019 is het kabinet ingegaan op de Amerikaanse CLOUD Act en heeft het kabinet een appreciatie gegeven van het voorgestelde mandaat, mede in relatie tot de Nederlandse inzet rondom de ontwerpverordening inzake elektronisch bewijs (*E-evidence*).<sup>9</sup>

Nederland is voorstander van totstandkoming van een overeenkomst met de VS. Een overeenkomst kan voorzien in snellere en wat betreft resultaat zekerdere procedures voor het verkrijgen van gegevens in strafzaken en daarmee bijdragen aan een effectievere rechtshandhaving ter bestrijding van ernstige criminaliteit. Verder kan een overeenkomst met een procedureregeling er aan bijdragen dat afgifte van gegevens door een dienst aanbieder (internet service provider) niet wordt belemmerd door tegenstrijdige wettelijke verplichtingen van verschillende landen. Dit kan zich voordoen als de

<sup>6</sup> 9316/2019

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 33709, nr. AO

<sup>8</sup> 9114/2019

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2019-2019, 32 317, nrs. 526 & 551.

dienstenaanbieder onderworpen is aan zowel het recht van het land van de autoriteit die gegevens vordert, als het recht van het land waar de gegevens zijn opgeslagen.

Nederland is er daarbij ook van overtuigd dat nodig is de Commissie een onderhandelingsmandaat namens de lidstaten te geven. Het gaat om het bewaken van het EU *acquis*, hier vooral waar het de gegevensbescherming betreft, en om het *E-evidence*-pakket waarmee de EU voor het verkrijgen van elektronisch bewijs specifiek EU recht voorbereid. Het is positief dat de tekst van het voorgestelde mandaat voorziet in verankering van grondrechten voor burgers, in aandacht voor de positie van het bedrijfsleven en leidt tot voordelen voor de rechtshandhaving.

Een belangrijk punt van aandacht is de directe vordering door Amerikaanse autoriteiten bij bedrijven van gegevens die in de EU zijn opgeslagen, zonder tussenkomst van autoriteiten in de lidstaten. Volgens de CLOUD Act mogen bij een eventuele bilaterale overeenkomst met een ander land gegevens van Amerikaanse personen niet rechtstreeks bij een bedrijf worden gevorderd, hetgeen bij gegevens van andere personen wel kan. Bij Amerikaanse personen dient de bestaande rechtshulpprocedure te worden gevolgd. Het kabinet streeft naar wederkerigheid in de verhouding tussen de EU en VS. Dat wil zeggen dat er analogie moet zijn tussen de procedures die Amerikaanse autoriteiten en autoriteiten van Europese lidstaten moeten volgen om data te verkrijgen als de desbetreffende autoriteiten in het andere land vorderen. Dit punt over reciprociteit is naar tevredenheid opgenomen in het mandaat.

Verder vindt Nederland dat er bij de vordering van verkeersgegevens of inhoudelijke gegevens door de Amerikaanse autoriteiten betrokkenheid moet zijn van het land waar de gegevens zijn opgeslagen of waar de aanbieder gevestigd is. Dit land kan dan toetsen of er gewichtige belangen zijn die zich tegen verstrekking verzetten, met name rechten van burgers en nationale belangen. In dat geval zouden de autoriteiten van dat land moeten kunnen interveniëren. Deze opvatting wordt gedeeld door de Europese Toezichthouder Gegevensbescherming (EDPS) van 2 april 2019.<sup>10</sup> In de gevallen die in een toekomstig verdrag vallen onder de werking van het beginsel van wederkerigheid is de betrokkenheid van het land waar de gegevens zijn opgeslagen of waar de aanbieder gevestigd is, verzekerd (door toepassing van de traditionele rechtshulp). Voor de gevallen die niet onder de werking van de wederkerigheid vallen, bepleit NL – overeenkomstig ons standpunt inzake de ontwerp *E-evidence*-verordening – dat de EU zich in de onderhandelingen inzet voor betrokkenheid van het EU-land waar de gegevens zijn opgeslagen of waar de aanbieder gevestigd is indien Amerikaanse autoriteiten verkeersgegevens of inhoudelijke gegevens vorderen. Dit land kan dan toetsen of er gewichtige belangen zijn die zich tegen verstrekking verzetten. Nederland heeft dit naar voren gebracht in de onderhandelingen over het mandaat op het niveau van de Raadswerkgroepen binnen de EU. Het aandachtspunt van de betrokkenheid van de autoriteiten van het land van het bedrijf van wie data worden gevorderd, werd echter niet door voldoende landen ondersteund en is niet opgenomen in de uiteindelijke compromistekst. Op basis van het mandaat hebben de lidstaten invloed op het komende onderhandelingsproces met de VS door de Commissie. In de tekst van het mandaat is opgenomen dat voor en na elke onderhandelingsronde de Commissie haar inzet en resultaat bespreken met de lidstaten op Raadswerkgroepniveau.

Zoals bekend, moet het Europees Parlement zich nog uitspreken over de ontwerp *E-evidence* verordening, de trilog met de Raad en de commissie is nog niet gestart. Dit betekent dat in de onderhandelingen met de VS er ook rekening mee moet worden gehouden dat het juridisch kader van de EU betreffende elektronisch bewijs nog kan wijzigen. Dat is ook opgenomen in het mandaat. In het licht van het voorgaande is Nederland voornemens in te stemmen met het onderhandelingsmandaat, maar dat een

---

<sup>10</sup> Opinion 2/2019. EDPS Opinion on the negotiating mandate of an EU-US agreement on cross-border access to electronic evidence ([https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02\\_edps\\_opinion\\_on\\_eu\\_us\\_agreement\\_on\\_e-evidence\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf)).

uiteindelijk oordeel over de overeenkomst pas kan worden gevormd wanneer een akkoord is bereikt tussen de EU en de VS. De genoemde aandachtspunten in de kabinetsappreciatie zullen leidend zijn voor de uiteindelijke afweging van het standpunt van de regering.

**b) Besluit van de Raad tot machtiging om deel te nemen aan de onderhandelingen over een tweede aanvullend protocol van het Verdrag van Boedapest**

= Vaststelling

Op 5 februari 2019 heeft de Europese Commissie een aanbeveling gedaan aan de Raad om een besluit vast te stellen als machtiging tot het openen van onderhandelingen over het "Onderhandelingsmandaat voor het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest". Tijdens deze JBZ-Raad is de vaststelling van het onderhandelingsmandaat<sup>11</sup> geagendeerd door het voorzitterschap, na behandeling in verschillende Raadswerkgroepen en Coreper.

Bij Geannoteerde agenda voor de JBZ-Raad van maart 2019<sup>12</sup> is uw Kamer geïnformeerd over de aanbeveling van de Europese Commissie aan de Raad om een besluit vast te stellen als machtiging tot het openen van onderhandelingen over het "Onderhandelingsmandaat voor het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest". In deze brief is tevens een toelichting gegeven van de aard en reikwijdte van het Verdrag van Boedapest, het tweede aanvullend protocol en het onderhandelingsproces. Het onderhandelingsmandaat ziet op alle onderdelen van het tweede aanvullende protocol, te weten de bepalingen voor doeltreffende wederzijdse rechtshulp, grensoverschrijdende vorderingen en directe toegang tot bewijs. Onder dit laatste kan de voortgezette netwerkzoeking worden verstaan of toegang via verkregen wachtwoorden en/of gebruikersnamen.

Nederland ondersteunt dat het bewaken van het EU acquis – in dit verband vooral de gegevensbeschermingsregels – noopt tot het vaststellen van een onderhandelingsmandaat namens alle Unie. Het is positief dat het voorgestelde mandaat ziet op conformiteit met het Unierecht, garanties en waarborgen voor grondrechten en, bij de grensoverschrijdende vordering, evenredige lasten voor dienstenaanbieders. In het mandaat is opgenomen dat de Europese Unie aanvullende waarborgen en weigeringsgronden zou moeten kunnen overwegen ten opzichte van de E-evidence verordening en dat rekening wordt gehouden met de voortgang van de wetgevingsprocedure van deze verordening.

Nederland is voornemens om in te stemmen met het onderhandelingsmandaat. Maar het uiteindelijke oordeel hangt af van het definitieve onderhandelingsresultaat over het tweede aanvullende protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit. Een exact tijdspad over de duur van het onderhandelingsproces is nog niet te geven. DE Raad blijft betrokken bij het onderhandelingsproces. In het onderhandelingsmandaat is opgenomen dat de Raad in kennis wordt gesteld van de planning en van de punten waarover moet worden onderhandeld en ook een terugkoppeling ontvangt. Onderhandelingsessies worden zo nodig of op verzoek van de Raad voorbereid op Raadswerkgroepniveau. De EU is als entiteit geen partij bij het cybercrimeverdrag; de EU lidstaten, op Ierland en Zweden na, zijn dat wel. Als het protocol is aangenomen, zullen staten ieder afzonderlijk moeten ratificeren.

---

<sup>11</sup> 9116/2019

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 32317, nr. 542

## **9. Dataretentie: Raadsconclusies over het bewaren van gegevens ten behoeve van misdaadbestrijding**

= Aanname

Deze Raadsconclusies staan in relatie tot de invoering van een nieuwe wettelijke regeling op EU niveau die aanbieders van telecommunicatiediensten en -netwerken verplicht om data te bewaren: dataretentie. De Tele 2 uitspraak van het Europees Hof van Justitie heeft een grote impact gehad op de reikwijdte van een mogelijke bewaarplicht voor telecommunicatie gegevens binnen de EU.

In maart 2018 is uw Kamer bericht, dat een bewaarplicht voor gebruikersgegevens – in tegenstelling tot verkeers- en locatiegegevens - buiten de scope van de Tele 2 uitspraak valt en dat het kabinet voornemens is om een bewaarplicht voor gebruikersgegevens te introduceren. Dit eerste aspect wordt bevestigd in de voorliggende Raadsconclusies.

Daarna is uw Kamer geïnformeerd dat het indienen van een Memorie van Wijziging is uitgesteld omdat onderzocht wordt door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum hoe de problemen die ontstaan bij het identificeren van een persoon door het gebruik van *Network-Adress-Translation* (NAT) – waarmee vele tientallen gebruikers van één publiek IPv4 adres gebruik maken - opgelost kunnen worden. Over dit onderzoek heeft u de Kamer per brief geïnformeerd op 25 september 2018<sup>13</sup>.

Helaas blijft veel onduidelijk en zijn de verschillen in de wettelijke verplichtingen tussen landen op dit moment groot. Daarom heeft Nederland de Europese Commissie samen met veel andere lidstaten tijdens de JBZ-Raad van december 2018 gevraagd om een omvattend onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor dataretentie binnen de huidige juridische kaders, zodat we eenduidigheid krijgen over wat wel en niet bewaard mag worden, voor hoe lang, onder welke waarborgen, etc.

Tijdens deze Raad zullen Raadsconclusies worden vastgesteld. In deze Raadsconclusies wordt de Europese Commissie uitgenodigd een studie te doen naar mogelijke oplossingen voor data retentie waaronder de mogelijkheid van een toekomstig wetgevend voorstel. De studie zou moeten zijn afgerond voor eind 2019 en de Commissie zou eind 2019 moeten rapporteren aan de JBZ-raad over de uitkomsten.

Omdat deze conclusies in lijn zijn met mijn verzoek tijdens de JBZ-Raad van december 2018 stemt Nederland in met deze Raadsconclusies, net als naar verwachting alle andere lidstaten.

## **10. Diversen**

### **a) Acties tegen magistraten**

= Informatie van de Litouwse delegatie

Naar verwachting zal de Litouwse delegatie informatie geven over de Russische behandeling van Litouwse rechters en officieren van justitie.

### **b) Werkprogramma van het inkomend voorzitterschap**

= Presentatie door Finland

Nederland zal de presentatie van het Finse voorzitterschap aanhoren.

---

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 34537, nr. 8



## II. Binnenlandse Zaken, Asiel en Migratie

### Raad wetgevende besprekingen

#### 1. Terugkeerrichtlijn

= Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Bij het opstellen van deze geannoteerde agenda was nog geen onderliggend document verspreid. Verwacht wordt dat de Raad stil zal staan bij de lopende onderhandelingen over de herziening van de Terugkeerrichtlijn<sup>14</sup>. Er is brede steun voor een gedeeltelijke algemene oriëntatie die overeengekomen is in Coreper op 22 mei jl. Ook Nederland kan instemmen met het bereikte compromis. Het is geagendeerd als een *gedeeltelijke algemene oriëntatie*, omdat er geen overeenstemming is over het invoeren van een grensprocedure.

Over het voorstel is sinds oktober 2018 onderhandeld. Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen over de herziening van de Terugkeerrichtlijn ingezet voor aanpassingen die een bijdrage kunnen leveren aan de intensivering van terugkeer en het verbreden van de mogelijkheden voor vreemdelingenbewaring, zoals ook in het Regeerakkoord opgenomen. Hierop is voortgang geboekt.

Zo is in het huidige tekstvoorstel de mogelijkheid opgenomen om vreemdelingen die niet rechtmatig in een lidstaat verblijven en een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, in bewaring te stellen om hun uitzetting voor te bereiden. Daarnaast is de overdracht van statushouders tussen lidstaten nu opgenomen in de tekst, al is daaraan nu een complex proces van consultatie gekoppeld. Het oorspronkelijke voorstel voorzag daar niet in. Ook is voldaan aan de Nederlandse wens om de definitie van terugkeer te verbreden naar andere landen dan herkomst- of transitlanden. Ook dit onderdeel is met waarborgen omgeven. Voor Nederland zou ook de in het voorstel opgenomen tekst over de grensprocedure aanvaardbaar zijn. Al met al kan Nederland redelijk tevreden zijn over het resultaat. Echter, er is sprake van een aantal precaire compromissen voor wat betreft artikelen over rechtsmiddelen, bewaring en risico op onderduiken. Dat kan het proces van de trilog kwetsbaar maken bij het trachten te bereiken van overeenstemming.

#### 2. Commissievoorstellen in het kader van het Meerjarig Financieel Kader

**a) Verordening tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI)**

**b) Verordening tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMF)**

**c) Verordening tot oprichting van het Fonds voor interne veiligheid (ISF)**

= Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Op 7 juni zal de Raad op initiatief van het huidige EU-voorzitterschap de gedeeltelijke algemene oriëntatie voor de bovengenoemde Commissievoorstellen bespreken. Deze voorstellen werden uitgebracht op 13 juni 2018 en zijn toegelicht in de BNC-fiches die uw Kamer heeft ontvangen.<sup>15</sup> Het BMVI en het AMF vallen onder het onderdeel Migratie en Grensmanagement (hoofdstuk 4) van het door de Europese Commissie voorgestelde MFK 2021-2027 en het ISF valt onder het onderdeel Veiligheid en Defensie (hoofdstuk

<sup>14</sup> Voor het BNC-fiche zie: Kamerstukken 2019-2019, 22112, nr. 2717

<sup>15</sup> Kamerstukken 22 112, nr. 2672, 22 112, nr. 2673 en 22 112, nr. 2674

5). Op 13 maart 2019 heeft het Europees parlement een eerste lezing vastgesteld die grotendeels in lijn is met de positie van de lidstaten voor BMVI, AMF en ISF.

Het kabinet kan de voortgang met betrekking tot de drie voorstellen ondersteunen. De door Nederland gewenste uniformiteit en benodigde flexibiliteit is in de voorstellen behouden. Wel blijft Nederland zich inzetten voor een sterke *midterm review*, waarbij de aanvullende toerekening van financiële middelen aan de lidstaten wordt gebaseerd op zowel de inzet en resultaten van projecten als activiteiten die door de lidstaten met het fonds (AMF, BMVI of ISF) worden gefinancierd. Tevens blijft Nederland het signaal afgeven dat ook de JBZ-fondsen een bijdrage dienen te leveren aan de externe dimensie. De thematische faciliteit van het BMVI, AMF en ISF kan deze rol vervullen, zonder dat dit ten koste gaat van de benodigde flexibiliteit. Ten aanzien van de externe dimensie binnen het AMF, BMVI en ISF dient (ook) de samenhang tussen interne (JBZ-fondsen) en externe fondsen (NDICI) op gebied migratie (en veiligheid) geborgd te zijn. Dit kan door middel van een goede coördinatiestructuur in de Raad.

Conform BNC-fiches die uw Kamer in 2018 heeft ontvangen, zet Nederland in op een modern en financieel houdbaar MFK.<sup>16</sup> Nieuwe uitdagingen vragen om een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting. Het kabinet zet in op een neerwaartse bijstelling van de omvang van het MFK, en daarbinnen een sterkere focus op de prioritaire beleidsterreinen. Migratie, zowel de interne als externe aspecten, behoort wat betreft het kabinet tot de prioritaire onderwerpen binnen het toekomstig MFK. Het kabinet zet in de migratieagenda in op een integrale benadering van het migratievraagstuk, waarbij het noodzakelijk wordt geacht op alle punten van de migratieroute actie te ondernemen. Het toekomstig MFK moet hieraan bijdragen. Ook veiligheid is een belangrijke prioriteit in EU-verband. Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van het voorstel inzake het Fonds voor interne veiligheid: terrorismebestrijding, de aanpak van radicalisering, de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, de aanpak van cybercrime en de bescherming van slachtoffers van criminaliteit. Voor alle JBZ-fondsen en programma's geldt het uitgangspunt dat gefinancierde projecten daadwerkelijk toegevoegde waarde creëren op EU-niveau.

De meerderheid van de lidstaten heeft aangegeven te kunnen instemmen met de gedeeltelijke algemene oriëntatie voor de Commissievoorstellen voor het BMVI en ISF. Voor het AMF heeft een aantal lidstaten gemeld de gedeeltelijke algemene oriëntatie nog niet te kunnen steunen. Het compromisvoorstel voor het AMF wordt op 29 mei opnieuw besproken in Coreper. Daarnaast hebben veel lidstaten zorgen geuit over de financiering van de externe dimensie, veel van de lidstaten willen niet dat financiering van de externe dimensie ten koste gaat van de nationale enveloppe. Alle verwijzingen naar bedragen en verwijzingen naar horizontale punten (zoals bepalingen met betrekking tot anti-fraude voorzieningen, rechtsstatelijkheid, klimaatdoelen, de externe dimensie, de verdeelsleutel voor de toewijzing van middelen aan de lidstaten, GEAS, horizontale bepalingen met betrekking tot het beheer van de fondsen) zijn geen onderdeel van de compromisvoorstellen aangezien hierover nog onderhandeld wordt. Verwacht wordt dat de trilog met het Europees Parlement, na de verkiezingen onder het Finse voorzitterschap worden gestart.

### **3. Diversen**

= Informatie van het voorzitterschap over actuele wetgevende voorstellen

Nederland zal de presentatie door het voorzitterschap aanhoren.

---

<sup>16</sup> Kamerstukken 22 112, nr. 2672, 22 112, nr. 2673 en 22 112, nr. 2674

## **Raad niet-wetgevende besprekingen**

### **4. Migratie en asiel: uitdagingen voor de toekomst**

= Gedachtewisseling

Voor dit agendapunt heeft het voorzitterschap een discussiedocument<sup>17</sup> opgesteld over de toekomstige uitdagingen in het asiel- en migratiebeleid van de EU. Daarbij gaat het document in op zowel uitdagingen op de korte als midden-lange termijn en uitdagingen op zowel de interne als externe dimensie van het asiel- en migratiebeleid. Zo worden de hervorming van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel, het tegengaan van secundaire migratie, het verbeteren van de prestaties van de EU op het gebied van terugkeer en de samenwerking met derde landen genoemd. Ook worden meer institutionele en procedurele uitdagingen benoemd, waarbij te denken valt aan verbetering van dataverzameling. Tijdens de JBZ-Raad zal op dit discussiedocument gereflecteerd worden en zullen de ministers gevraagd worden welke acties zij nodig achten om vooruitgang te boeken met een efficiënt Europees asiel- en migratiebeleid. De Nederlandse inbreng zal de lijnen volgen die zijn geschetst in de Staat van de Unie en het met de Kamer gedeelde non-paper over dit onderwerp (*A renewed European Agenda on Migration*).<sup>18</sup>

### **5. Terrorismebestrijding: stand van zaken betreffende de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten**

= Gedachtewisseling

Het voorzitterschap van de Counter Terrorism Group (CTG), het Europees samenwerkingsverband van de veiligheidsdiensten uit de EU-lidstaten, Noorwegen en Zwitserland, zal tijdens de JBZ-Raad een toelichting geven op de samenwerking tussen bevoegde autoriteiten op het gebied van terrorismebestrijding. Nederland zal de toelichting aanhoren.

### **6. De toekomst van EU-rechtshandhaving**

= Oriënterend debat

Op 7 juni zal de Raad van ministers op initiatief van het huidige EU voorzitterschap een beleidsdebat over de toekomst van de EU rechtshandhaving houden als onderdeel van het reflectieproces voor het zorgdragen van de EU interne veiligheid. Dit debat wordt georganiseerd in het licht van de zogenoemde nieuwe EU institutionele cyclus voor de komende jaren en staat in verbinding met de besprekingen van de Europese Raad over de strategische agenda. Voor Nederland is het versterken van de EU interne veiligheid één van haar vijf thematische prioriteiten zoals ook neergelegd in de kabinetsinzet voor de strategische agenda van de EU. Uw Kamer is over deze strategische inzet geïnformeerd op 3 mei 2019 door de minister van Buitenlandse Zaken<sup>19</sup>.

Aan de hand van een discussiepaper van het voorzitterschap<sup>20</sup> waarin zij enkele algemene denkrichtingen en horizontale thema's identificeert zal een eerste debat op hoofdlijnen worden gevoerd. Daarnaast wenst het voorzitterschap aan de ministers de vraag voor te leggen of ze de voorgestelde plafondbedragen voor het JBZ onderdeel in het door de Europese Commissie voorgestelde Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021-

---

<sup>17</sup> 9511/19

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 35 078, nr. 1, 21501-20, nr. 1450

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 21501-20, nr. 1450

<sup>20</sup> 9393/19

2027 en de indicatieve bedragen voor Europol in het bijzonder, gelet op de uitdagingen inzake EU interne veiligheid, de gewenste flexibiliteit voor evoluerende behoeften in EU rechtshandhaving op adequate wijze ondervangen.

In het discussiestuk benadrukt het voorzitterschap onder meer de noodzaak van een geïntegreerde benadering waar de complementariteit, synergie tussen instanties en initiatieven en de koppeling van EU interne en externe veiligheid wordt versterkt; en daartoe de vereiste juridische kaders worden gerealiseerd. Ook benadrukt het voorzitterschap de noodzaak van volledige implementatie en gebruik van EU instrumenten inzake informatiedeling en operationele samenwerking, maar stelt ze ook vast dat implementatie veel middelen vergt en deze middelen niet gelijkmatig zijn verdeeld. Daarom zou technische expertise bijeen moeten worden gebracht om lidstaten te ondersteunen.

Het voorzitterschap bepleit ook het voortbouwen op interoperabiliteit om gedecentraliseerde informatiesystemen, douanesystemen en financiële opsporingstools te integreren. Waarschijnlijk mede geïnspireerd door Nederlandse voorstellen bepleit ze een financiële aanpak van veiligheidsproblemen inclusief een hechtere samenwerking met de private sector. Een ander idee dat het voorzitterschap bepleit is het versterken van data-analyse capaciteiten zoals door de ontwikkeling van gemeenschappelijke standaarden, methoden, structuren en technologische tools. Europol zou een centrale rol moeten vervullen in het bijeen brengen van kennis en expertise, ondersteund door agentschappen als Frontex, Cefop, Eurojust en eu-LISA. Ook wordt door haar de noodzaak benadrukt van het realiseren van gerichte, gemeenschappelijke trainingen met modules voor nationale academies en flexibele trainingsschema's waarbij goed gebruik wordt gemaakt van bijvoorbeeld het EU agentschap Cefop. Daarnaast bepleit het voorzitterschap het versterken van de kaders voor grensoverschrijdende operationele samenwerking door mogelijke juridische, operationele, technische en praktische barrières te identificeren en aan te pakken.

Vervolgens stelt het voorzitterschap dat deze stappen gepaard moeten gaan met een gedegen, proportionele financiering. Consolidatie en optimalisatie van het gebruik van bestaande middelen en gerichte investeringen in innovatie en technologieën zijn volgens haar essentieel.

Nederland kan zich grotendeels vinden in de insteek van het voorzitterschap waarbij Nederland van belang acht dat inzake informatiedeling de aandacht vooral gericht wordt op de volledige implementatie van bestaande EU wetgeving. Daarnaast is EU ondersteuning op specifieke technische en financiële uitdagingen welkom maar blijft het noodzakelijk dat lidstaten hun capaciteiten op orde brengen en houden. Nederland is voorstander van een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak van het EU interne en externe veiligheidsbeleid. Daarbij is o.a. publiek-private samenwerking belangrijk. Net als voldoende steun voor de EU-JBZ agentschappen zoals Europol. Ten aanzien van de aanpak van georganiseerde criminaliteit ziet het Kabinet graag dat er niet alleen ingezet wordt op de bestrijding van de reeds geprioriteerde fenomenen zoals terrorisme, maar ook op de aanpak van de ondermijning en de financiële aanpak van veiligheidsproblemen (*follow-the-money*, ontneming, witwasbestrijding). In het kader van de financiering van de prioriteiten moet rekening worden gehouden met de lopende onderhandelingen inzake het Meerjarig Financieel Kader 2021-2027. Verder zal Nederland andere lidstaten ter inspiratie attenderen op het recente gewijzigde Benelux-politieverdrag dat ook inspeelt op de wens tot versterkte grensoverschrijdende samenwerking.

Tot slot zal in het vervolg van de discussie die ook tijdens het aankomende Finse EU voorzitterschap gevoerd zal worden de visie van het Kabinet op de internationale politieverwerking - volgend op de aangenomen motie Den Boer c.s.<sup>21</sup>- door Nederland betrokken worden.

---

<sup>21</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 35000 VI, nr. 62

## **7. Besluit van de Raad betreffende de volledige toepassing van het Schengenacquis in Bulgarije en Roemenië (mogelijk)**

= Vaststelling

Op de voorlopige agenda heeft het voorzitterschap de toetreding van Roemenië en Bulgarije tot de Schengenzone als mogelijk onderwerp toegevoegd. Het kabinet beoordeelt Schengentoetreding met inachtneming van alle relevante ontwikkelingen. Waarbij aandacht uitgaat naar de Coöperatie en Verificatie Mechanisme-ijkpunten zoals rechtsstaat en corruptiebestrijding. Het Nederlandse standpunt blijft op dit punt onveranderd.

## **8. Diversen**

### **a) Implicaties van 5G op het gebied van interne veiligheid**

= Informatie van de EU-coördinator voor contraterrorisme

De EU contraterrorisme coördinator zal de Raad informeren over implicaties van 5G voor de interne veiligheid.

### **b) Acties tegen magistraten**

= Informatie van de Litouwse delegatie

Naar verwachting zal de Litouwse delegatie informatie geven over de Russische behandeling van Litouwse rechters en officieren van justitie.

### **c) Salzburg Ministeriële Conferentie in Portorož, Slovenië (28-29 mei 2019)**

= Informatie van de Sloveense delegatie

Naar verwachting zal de Sloveense delegatie de lidstaten verslag doen over het verloop van deze conferentie.

### **d) Werkprogramma van het inkomend voorzitterschap**

= Presentatie door Finland

Nederland zal de presentatie van het Finse voorzitterschap aanhoren.

## **III. Gemengd Comité**

### **9. Terugkeerrichtlijn**

= Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Zie boven.

### **10. Commissievoorstellen in het kader van het Meerjarig Financieel Kader**

#### **a) Verordening tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visa (BMVI)**

#### **b) Verordening tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMF)**

**c) Verordening tot oprichting van het Fonds voor interne veiligheid (ISF)**

= Gedeeltelijke algemene oriëntatie

Zie boven.

**11. Toetreding Schengen en Roemenië tot Schengen (mogelijk)**

Zie boven.

**12. Overige zaken**

= Informatie van het voorzitterschap over actuele wetgevende voorstellen

Nederland zal de presentatie door het voorzitterschap aanhoren.