

Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 4-5 juni 2020

I. Justitie

1. Voorstel voor een verordening betreffende het recht dat van toepassing is op de derdenwerking van de cessie van vorderingen (internationale cessie)

Het voorzitterschap voorziet tijdens de JBZ-Raad een uitwisseling over het voorstel voor een verordening betreffende het recht dat van toepassing is op de derdenwerking van de cessie van vorderingen¹.

Cessie is de overdracht van vorderingen. Dat gebeurt bijvoorbeeld als een tandarts de vorderingen op zijn patiënten overdraagt aan een factoringmaatschappij of wanneer een bank een vordering die is ontstaan uit een lening aan een zakelijke cliënt ten behoeve van een investering overdraagt aan een andere bank. Een cessie heeft een contractuele kant en een goederenrechtelijke kant. De contractuele kant gaat over de vraag of de overeenkomst geldig is. De goederenrechtelijke kant betreft de vraag of de overdracht die op die overeenkomst volgt geldig is gebeurd en daarmee over de vraag of de vordering het vermogen van de overdrager heeft verlaten. Die vraag is vooral van belang in geval van faillissement van degene die de vordering overdraagt. Wanneer de vordering het vermogen van de overdrager heeft verlaten, zit zij immers niet meer in zijn boedel, waarmee minder opbrengst overblijft voor zijn crediteuren. Vaak worden veel vorderingen tegelijk overgedragen of betreft het aanzienlijke vorderingen. Cessies gebeuren ook grensoverschrijdend, binnen de EU of internationaal. Het voorstel voor de verordening geeft regels van internationaal privaatrecht die in dergelijke gevallen de goederenrechtelijke kant regelen. Het voorstel regelt van welk land het recht bepaalt of de vordering het vermogen van de overdrager heeft verlaten.

Het voorstel voor een verordening betreffende het recht dat van toepassing is op de derdenwerking van de cessie van vorderingen is een complex internationaal privaatrechtelijke voorstel. Tot op heden wordt er enkel op technische niveau onderhandeld over de verordening. Het voorzitterschap heeft expliciet gesteld dat ten aanzien van het grootste deel van het voorstel nog verdere (technische) onderhandelingen nodig zullen zijn, onder andere de reikwijdte van het voorstel (artikel 1) en de hoofdregel (artikel 4). Niettemin is tijdens deze informele JBZ-Raad een debat voorzien aan de hand van drie onderwerpen: de geldigheid van nieuwe regels van de verordening alleen voor cessies die plaatsvinden van na het van toepassing worden van deze verordening; de uitsluiting van het onderwerp novatie (schuldvernieuwing) van de verordening en; de universele toepassing van de verordening, dat wil zeggen dat de verordening ook tot toepasselijkheid van het recht van niet-EU-lidstaten kan leiden.

Ten aanzien van de door het voorzitterschap voorgelegde onderwerpen is de Nederlandse positie als volgt: het kabinet deelt de analyse van het voorzitterschap dat over het grootste gedeelte van het voorstel nog verdere technische onderhandelingen nodig zijn, in het bijzonder de nieuwe hoofdregel en een alternatief daarvoor waarmee de praktijk al bekend is (zie hierna) en de

¹ COM (2018) 96

reikwijdte die nog niet geheel duidelijk is. Daardoor vindt het kabinet in het algemeen dat het te vroeg is voor een beleidsdebat over dit voorstel.

Het kabinet onderschrijft dat de verordening alleen van toepassing zou moeten zijn op cessies gesloten na het van toepassing worden van de verordening. Een andere regel dan deze zou allerlei onwenselijke effecten hebben omdat in dat geval het toepasselijk recht op een cessie die al is gedaan, achteraf wijzigt. Wat betreft novatie (schuldvernieuwing) meent het kabinet dat dit in zijn geheel buiten het voorstel moet worden gelaten. Het voorstel is al complex genoeg als het alleen van toepassing is op cessie. Bovendien hoeven in dat geval in het voorstel ook geen regels opgenomen worden over voorrang tussen cessie en novatie. Tot slot, steunt het kabinet de universele toepassing van de verordening en is het ermee eens dat de verordening ook het recht van niet EU-lidstaten als toepasselijk recht kan aanwijzen. Dat is gebruikelijk voor verordeningen die toepasselijk recht aanwijzen (bijvoorbeeld de Rome I-verordening) en ligt ook voor dit voorstel voor de hand.

Wat betreft de voorgestelde hoofdregel is het recht van de gewone verblijfplaats van de cedent het aanknopingspunt. Daarmee wordt afgeweken van de regel dat voor de contractuele aspecten van de cessie het recht dat van toepassing is op de gecedeerde vordering als aanknopingspunt geldt. Met dit aanknopingspunt, dat volgt uit de verordening Rome-I, werkt de praktijk al. Door nu een nieuwe, extra regel toe te voegen, wordt de complexiteit en rechtsonzekerheid eerder vergroot dan verkleind. Volgens het kabinet zou beter kunnen worden aangesloten bij de al bestaande en bekende regel. Een groeiend aantal lidstaten lijkt inmiddels van mening dat in elk geval meer onderzoek nodig is naar dit alternatief.

Voor wat betreft het krachtenveld ten aanzien van de door het voorzitterschap voorgelegde vragen is de verwachting dat de meeste lidstaten op een lijn zitten ten aanzien van het alleen van toepassing zijn van de verordening op cessies van na het van toepassing worden van deze verordening en de universele toepassing van de verordening. Ten aanzien van novatie is dat nog onzeker. Het onderwerp is nog niet uitgebreid besproken op technisch niveau. Bovendien bestaat vanwege de verschillende rechtstradities tussen de lidstaten geen overeenstemming over de vraag wanneer precies sprake is van novatie. Vooralsnog lijkt het erop dat de meeste lidstaten uiteindelijk zullen vinden dat novatie moet worden uitgesloten van het voorstel, maar de verwachting is dat tijdens dit agendapunt veel ministers zullen opmerken dat verder werk op technisch niveau moet worden verricht alvorens zij zich daarover definitief kunnen uitspreken.

De Nederlandse zienswijze dat het nog te vroeg is voor een beleidsdebat wordt door een aantal lidstaten gedeeld. De meeste lidstaten hebben zich echter flexibel opgesteld over de vraag of een deze uitwisseling tijdens deze informele JBZ-Raad moet plaatsvinden. Deze flexibele houding komt veelal voort uit de omstandigheid dat de markt voor internationale cessies anders dan in Nederland in veel lidstaten, vooral de kleinere, (zeer) beperkt van aard is. Aldus kunnen de in het kader van dit voorstel rijzende rechtsvragen daar nog niet goed worden ingeschat. Vermoedelijk zullen de meeste lidstaten wel bevestigend reageren op de analyse van het voorzitterschap dat het grootste gedeelte van het voorstel verdere bespreking op technisch niveau vergt. Dat geldt in het bijzonder voor de voorgestelde hoofdregel voor de goederenrechtelijke effecten van een grensoverschrijdende cessie.

2. De impact van COVID-19 op het gebied van Justitie

De verwachting is dat het voorzitterschap met deze agendering een gedachtewisseling beoogt tussen lidstaten over ervaringen en nieuwe inzichten als gevolg van de COVID-19 crisis met betrekking tot het functioneren van justitie. Bij het opstellen van deze geannoteerde agenda was nog geen document beschikbaar.

De COVID-19 crisis raakt sterk aan aspecten van de rechtsstaat. Hierbij is het Nederlandse standpunt dat buitengewone maatregelen in het kader van de bestrijding van het COVID-19 virus goorloofd en wenselijk zijn vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid, maar dat deze wel dienen te voldoen aan de vereisten van noodzakelijkheid, proportionaliteit en tijdelijkheid, en tevens de waarden van de Unie en internationale verdragsverplichtingen dienen te respecteren. Samen met een groot aantal lidstaten maakt Nederland zich sterk voor naleving van de beginselen van de rechtsstaat. Zo is op 1 april jl. een verklaring gepubliceerd waarin lidstaten wordt opgeroepen om bij het nemen van uitzonderlijke noodmaatregelen de beginselen van rechtsstaat, democratie en grondrechten te respecteren. De Commissie heeft aangegeven de noodmaatregelen die lidstaten nemen in het kader van de COVID-19 crisis te monitoren; Nederland heeft in de Raad Algemene Zaken van 23 april jl. de Commissie opgeroepen om indien noodzakelijk nadere actie te ondernemen. Ook heeft de minister voor Rechtsbescherming tijdens de informele JBZ-Raad van 6 april jl. eveneens het Nederlandse standpunt uitgedragen en gewezen op de bijzondere verantwoordelijkheid die JBZ-ministers hebben.

Alle lidstaten hebben naar aanleiding van de COVID-19 crisis maatregelen genomen op het terrein van Justitie. Nederland heeft per 24 april jl. een spoedwet in werking getreden die tijdelijk een aantal voorzieningen treft die op onder andere het terrein van Justitie noodzakelijk zijn in verband met de uitbraak van COVID-19².

Wat betreft de rechtspraak is de notie relevant dat de rechtspraak een eigenstandige, onafhankelijke verantwoordelijkheid heeft om maatregelen te treffen die invulling geven aan de adviezen van het RIVM. In Nederland hebben de adviezen van het RIVM geleid tot vergaande fysieke maatregelen die leiden tot beperkingen in doorgang van de rechtspraak. Het streven is hierbij dat alle beperkende maatregelen die ten gevolge van de COVID-19 crisis zijn genomen zo snel als mogelijk beëindigd worden. Vanaf begin april is het aantal zaken uitgebreid dat in de gerechtsgebouwen wordt afgedaan. Vanaf 11 mei jl. worden in principe alle straf-, jeugd- en familierechtzaken weer fysiek behandeld en worden partijen in staat gesteld ofwel fysiek ofwel via telecommunicatiemiddelen deel te nemen aan de zitting. Ook wordt getracht met in achtname van de adviezen van het RIVM de openbaarheid zoveel als mogelijk te garanderen. Naast partijen (waaronder ook slachtoffers) kunnen in ieder geval drie mediavertegenwoordigers deelnemen. In zaken met een grote publieke belangstelling kan de rechter de Raad voor de Rechtspraak vragen een livestream op te zetten. Er worden meer uitspraken online openbaar gemaakt. Ook heeft de rechtspraak besloten de gerechtsgebouwen langer op te stellen waardoor tevens in de avonduren zittingen gehouden kunnen worden.

Door de noodzaak om het aantal terechtzittingen te beperken, neemt de voorraad door de rechter te behandelen strafzaken toe. Daarom is het noodzakelijk dat maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat de strafrechtspiegeling vastloopt. Met het oog daarop is een keten brede werkgroep geformeerd met de opdracht voorstellen te doen over wat kan worden gedaan om de opgelopen voorraden weg te werken.

² Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid (Staatsblad 2020, nr. 124)

In het gevangeniswezen zijn maatregelen genomen om de verspreiding van het COVID-19 virus tegen te gaan, hoofdzakelijk door het opschorten van verlof, het vergroten van uitstroom door thuisdetentie en het niet meer oproepen van gedetineerden met bepaalde, korte straffen.

Op het gebied van internationale rechtshulp en uitlevering zijn er maatregelen genomen waardoor verzoeken nu digitaal verzonden kunnen worden. Momenteel worden verzoeken digitaal ontvangen en verzonden en lopen de juridische procedures op dit gebied door zoals gebruikelijk.

Onderliggend principe is dat rechtspleging een belangrijk vitaal proces is. Maatregelen met betrekking tot de werking van het rechtssysteem tijdens de COVID-19 crisis moeten er daarom steeds op gericht zijn om de vitale processen, waaronder internationale strafrechtelijke samenwerking, zo veel en zo lang als mogelijk doorgang te laten vinden.

Maatregelen kunnen ook positieve effecten hebben op het terrein van Justitie. Veel van de maatregelen die nu onder invloed van COVID-19 crisis getroffen worden, kunnen ook na afloop van de COVID-19 crisis wellicht van toegevoegde waarde zijn. Met name het toenemend gebruik van digitale en audiovisuele middelen in de rechtspraak, maar ook de versnelling van de digitalisering van het justitieel systeem. Dit geldt tevens op het gebied van internationale rechtshulp en uitlevering. Binnen de rechtspraak wordt er gewerkt aan IT-oplossingen om achterstand in zaken effectiever af te doen. Daarnaast wordt nagedacht over prioriteringskaders, verruimde toepassing van bestraffing van strafbare feiten door middel van een strafbeschikking en alternatieven wijzen om zaken af te doen. Het kabinet zet zich er daarom voor in om deze positieve effecten voor de toekomst te behouden.

3. Stand van zaken over de onderhandelingen inzake e-evidence

a. Onderhandelingen voor een EU-VS overeenkomst inzake grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal voor justitiële samenwerking in strafzaken

b. Onderhandelingen voor het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit

Zoals vastgelegd in de onderhandelingsmandaten informeert de Commissie de JBZ-Raad periodiek over de voortgang van de onderhandelingen die het namens de EU voert met de VS over een overeenkomst inzake grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal voor justitiële samenwerking in strafzaken en over de onderhandelingen in de Raad van Europa met de andere partijen bij het cybercrime verdrag over het tweede aanvullend protocol bij dat Verdrag.

Onderhandelingen voor een EU-VS overeenkomst inzake grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal voor justitiële samenwerking in strafzaken

Sinds de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van 13 maart jl. waarin u bent geïnformeerd over de stand van zaken van de onderhandelingen voor een EU-VS overeenkomst inzake grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal voor justitiële samenwerking in strafzaken zijn er geen ontwikkelingen geweest³.

Onlangs zijn de lidstaten verzocht op vertrouwelijk wijze input te leveren op een vragenlijst van het Kroatisch voorzitterschap. Een compilatie van de antwoorden is ook op vertrouwelijke wijze uitgegeven door het Raadssecretariaat. Vanwege het 'vertrouwelijk' classificeren van informatie

³ Kamerstukken II, 2019-2020, 32317 nr. 602, bijlage 925978

heeft Nederland nogmaals zijn zorgen geuit over de wijze waarop invulling gegeven kan worden aan het toezicht op de onderhandelingen binnen de kaders van het onderhandelingsmandaat. Voor Nederland blijven de verplichtingen en afspraken in het onderhandelingsmandaat leidend.

Onderhandelingen voor het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit

De werkzaamheden voor het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit worden zo veel mogelijk voortgezet ondanks de maatregelen die de Raad van Europa heeft genomen naar aanleiding van de COVID-19 crisis. De bijeenkomsten worden waar mogelijk via teleconferencing voortgezet. Ook de voorbereidende overleggen in EU-verband vinden zo veel mogelijk schriftelijk of via teleconferencing plaats. De planning van de bijeenkomsten is enigszins vertraagd, maar dit heeft vooralsnog niet geleid tot een nieuwe verlenging van de terms of reference. De Europese Commissie heeft het voortouw bij de onderhandelingen.

4. Uitlevering van EU-onderdanen aan derde landen

Oorspronkelijk stond het onderwerp uitlevering van EU burgers aan derde landen op verzoek van enkele lidstaten op de agenda van de JBZ-Raad van 13 maart jl. Vanwege de COVID-19 crisis is de agenda van die JBZ-Raad substantieel gewijzigd. Nu heeft het voorzitterschap dit agendapunt alsnog geagendeerd voor de JBZ-Raad van 4-5 juni. Bij het opstellen van deze geannoteerde agenda was nog geen document beschikbaar.

Uitlevering aan derde landen kan enkel plaatsvinden op grond van een verdrag tussen twee of meer staten. Wanneer op basis van een dergelijk verdrag een verzoek tot uitlevering bij Nederland binnenkomt, wordt dat getoetst aan de voorwaarden van dat verdrag en aan de voorwaarden zoals opgenomen in de Nederlandse Uitleveringswet. Uiteraard is daarbij tevens aandacht voor mensenrechten en wordt beoordeeld of een verzoek discriminatoir of mogelijk politiek gemotiveerd is.

Nederland levert Nederlandse burgers alleen uit aan derde landen indien er sprake is van vervolging en niet ten behoeve van executie van een straf. Daarbij wordt dan om een garantie gevraagd dat de Nederlandse burger zijn of haar straf in Nederland mag uitzitten nadat vervolging is afgerond.

Een in Nederland aangehouden Unieburger, niet zijnde Nederlander, kan door Nederland worden uitgeleverd ten behoeve van zowel vervolging als executie. Op grond van de zogenoemde Petruhhin jurisprudentie van het EU Hof van Justitie wordt in geval van vervolging wel aan de staat van herkomst gevraagd of de staat gronden ziet zelf een Europees Aanhoudingsbevel (EAB) uit te vaardigen. Of de zaak zich leent voor het uitvaardigen van een EAB, wordt per zaak beoordeeld op grond van onder andere de bovenstaande voorwaarden.

5. Overige onderwerpen

a. EU-VS ministeriële ontmoeting over Justitie en Binnenlandse Zaken (28 mei 2020)

Eén keer per jaar komen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van het land van het voorzitterschap, de twee Commissarissen en de Amerikaanse minister van Homeland Security en de minister van Justitie bijeen. De bijeenkomst eindigt met een gemeenschappelijke verklaring. In verband met de COVID-19 crisis zal de bijeenkomst dit jaar per videoconferentie plaatsvinden. De

conferentie zal naar verwachting in het teken staan van COVID-19 gerelateerde onderwerpen. Tijdens dit agendapunt zal de Raad naar verwachting worden geïnformeerd over de agenda en inzet voor deze (digitale) ontmoeting. Het betreft een informatiepunt. Er wordt geen discussie voorzien.

b. Werkprogramma van inkomend voorzitterschap

Het inkomend Duitse Voorzitterschap zal aan de JBZ-Raad haar prioriteiten presenteren op het gebied van justitie. Nederland zal de presentatie door het aankomend Duits voorzitterschap aanhoren.

6. Stand van zaken Europees Openbaar Ministerie (EOM)

De Europese Commissie zal de JBZ-Raad schriftelijke informeren over de laatste stand van zaken betreffende de voorbereidingen voor de feitelijke start van het EOM. De Commissie heeft aangegeven op korte termijn hiertoe een document te verspreiden. Er wordt geen discussie voorzien.

De Europese Commissie gaat er nog steeds van uit dat het EOM eind dit jaar operationeel zal zijn. Het is tegelijkertijd duidelijk dat deze planning tamelijk ambitieus is, gelet op het feit dat er bijvoorbeeld nog steeds geen College is en de lidstaten volop bezig zijn met de nationale implementatie van de EOM-Verordening. Daarnaast is de duur van de COVID-19 crisis en de mogelijke effecten daarvan op de oprichting van het EOM en de internationale samenwerking moeilijk te voorspellen.

II. Binnenlandse zaken en Veiligheid

1. COVID-19: interne grenscontroles en vrij verkeer van personen

Naar verwachting beoogt het voorzitterschap bij dit agendapunt stil te staan bij de lessen die uit de COVID-19 crisis getrokken kunnen worden op het terrein van interne grenscontroles en vrij verkeer van personen. Bij het opstellen van deze geannoteerde agenda was nog geen document beschikbaar.

Interne grenscontroles en vrij verkeer van personen

Alle lidstaten hebben ingrijpende maatregelen genomen om verspreiding van het COVID-19 virus tegen te gaan. Als onderdeel van deze maatregelen hebben zeventien Schengenlanden op basis van de Schengengrenscodes tijdelijk grenscontroles ingevoerd aan hun binnengrenzen. De afgelopen periode heeft wat het kabinet betreft gedemonstreerd dat meer coördinatie nodig is voor afspraken over grensmaatregelen. Hoewel het nadrukkelijk een nationale competentie betreft, is intensief contact tussen buurlanden en afstemming tussen alle Schengenlanden onontbeerlijk. Van belang is om voortzetting van zo veel mogelijk (essentieel) grensverkeer te verzekeren, bijvoorbeeld door de volledige implementatie van de richtsnoeren inzake green lanes en transit corridors, maar ook persoonsgebonden certificaten of vignetten om de mobiliteit van essentiële beroepen in grensregio's maximaal te faciliteren. Uitgangspunt hierbij is dat dit tijdelijke oplossingen zijn en dat grenzen niet onevenredig gesloten dienen te blijven. Wanneer dit op het gebied van volksgezondheid veilig kan, is het kabinet voorstander van een gefaseerde en gecoördineerde afbouw van grensmaatregelen en het zo snel als mogelijk terugkeren naar volledig

vrij verkeer van goederen, personen en diensten, waarbij er ook aandacht moet zijn voor maatregelen die secundaire migratie tegen gaan, zoals het registreren van migranten in Eurodac en het hervatten van Dublin- en terugkeerprocedures.

2. Overige onderwerpen

a. EU-VS ministeriële ontmoeting over Justitie en Binnenlandse Zaken (28 mei 2020)

Eén keer per jaar komen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van het land van het voorzitterschap, de twee Commissarissen en de Amerikaanse minister van Homeland Security en de minister van Justitie bijeen. De bijeenkomst eindigt met een gemeenschappelijke verklaring. In verband met de COVID-19 crisis zal de bijeenkomst dit jaar per videoconferentie plaatsvinden. De conferentie zal naar verwachting in het teken staan van COVID-19 gerelateerde onderwerpen. Tijdens dit agendapunt zal de Raad naar verwachting worden geïnformeerd over de agenda en inzet voor deze (digitale) ontmoeting. Het betreft een informatiepunt. Er wordt geen discussie voorzien.

b. Werkprogramma van inkomend voorzitterschap

Het inkomend Duitse Voorzitterschap zal aan de JBZ-Raad haar prioriteiten presenteren op het gebied van binnenlandse zaken. Nederland zal de presentatie door het aankomend Duits voorzitterschap aanhoren.

3. Implementatie van Interoperabiliteit

De Europese Commissie zal de JBZ-Raad schriftelijke informeren over de laatste stand van zaken betreffende de implementatie van beide verordeningen voor de versterking van de interoperabiliteit van centrale EU-informatiesystemen op het terrein van migratie, grensbeheer en veiligheid. Tijdens de JBZ-Raad van 2-3 december jl. heeft een uitwisseling plaatsgevonden aan de hand van aanbevelingen uit het monitoringsmechanisme dat de Commissie heeft ingesteld voor de implementatie in de lidstaten⁴. De verwachting is dat de Commissie schriftelijke de actuele stand van zaken over de opvolging van de aanbevelingen zal geven. De Commissie heeft aangekondigd op korte termijn een document te verspreiden. Er wordt geen discussie voorzien.

⁴ Kamerstukken II, 2019-2020, 32317 nr. 581