

Vergaderjaar 2022–2023

32 317

JBZ-Raad

Nr. 772

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN
VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRETARIS VAN
JUSTITIE EN VEILIGHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2022

Hierbij bieden wij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uw Kamer de geannoteerde agenda aan van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 13 en 14 oktober 2022 in Luxemburg. De Minister voor Rechtsbescherming zal op 13 oktober deelnemen aan de justitiedag. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid zal op 14 oktober deelnemen aan de dag gereserveerd voor onderwerpen op het terrein van binnenlandse zaken.

Met deze brief informeren wij uw Kamer tevens over het kopgroepontbijt terrorisme voorafgaand aan de JBZ-Raad op 14 oktober. Tot slot maken wij van de gelegenheid gebruik om uw Kamer te informeren over de voorgenomen Nederlandse inzet onder het aankomende EU hervestiging- en humanitaire toelatingsprogramma 2023–2025, waarvan de termijn voor het indienen van toezeggingen is gesteld op 7 oktober 2022. In de bijlage treft uw Kamer het kwartaaloverzicht van de wetgevende voorstellen op JBZ-terrein over het derde kwartaal.

Kopgroepontbijt terrorisme

Voorafgaand aan de JBZ-Raad zal de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid deelnemen aan de ontbijtbijeenkomst van de kopgroep terrorisme. Tijdens dit ministerieel ontbijt spreken België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Spanje, Zweden en de EU contraterrorismecoördinator (EU CTC) over diverse actuele terrorismeonderwerpen. Op het moment van schrijven zijn nog geen stukken beschikbaar.

Inzet EU hervestiging- en humanitaire toelatingsprogramma 2023–2025

Ten behoeve van het EU-programma voor 2023–2025 heeft de Europese Commissie lidstaten gevraagd om uiterlijk 7 oktober 2022 door te geven

hoeveel vluchtelingen zij van plan zijn te hervestigen in 2023 en uit welke prioriteitslanden. Daarnaast heeft de Commissie lidstaten gevraagd om een prognose te geven van het aantal vluchtelingen dat een lidstaat in beginsel voornemens is te hervestigen in 2024–2025, op grond waarvan de Commissie binnen het financiële kader een budget kan gaan reserveren. In de loop van 2023 zal de Commissie een toezeggingronde lanceren voor 2024–2025 en lidstaten vragen om een definitieve *pledge* voor die jaren. Voortdurende inzet op hervestiging maakt deel uit van het coalitieakkoord (bijlage bij Kamerstuk 35 788, nr. 77) en ook in EU-verband is het een strategisch onderdeel van de integrale aanpak van migratie.

Zoals uw Kamer bekend heeft het kabinet vanwege de opvangcrisis besloten de hervestigingselecties in het kader van de EU-Turkijeverklaring tijdelijk stop te zetten.¹ De Nederlandse toezegging voor hervestiging onder het EU-programma in 2023 omvat daarom enkel de hervestiging op grond van het nationaal meerjarig beleidskader (2020–2023). Het gaat dan om een inzet van 737 aankomsten van hervestigde vluchtelingen, bestaande uit het nationale quotum van gemiddeld 500 hervestigde vluchtelingen per jaar en de nog in te lopen achterstand vanwege de COVID-19-pandemie. Overeenkomstig de hervestigingsprioriteiten van zowel UNHCR als de EU is Nederland van plan deze vluchtelingen te hervestigen uit Libanon, Jordanië, Egypte, Kenia, Maleisië en het *Emergency Transit Mechanism* in Niger en/of Rwanda. Ook reserveert Nederland ruimte voor het hervestigen van een beperkt aantal individuele urgente hervestigingen vanuit de hele wereld.

Voor het verzoek van de Commissie om een prognose van het aantal vluchtelingen dat Nederland voornemens is te hervestigen in 2024–2025 gaat het kabinet uit van de gebruikelijke inzet onder normale omstandigheden, wanneer geen sprake zou zijn van de pandemie of opvangproblematiek en de daaraan gekoppelde tijdelijke stop in het kader van de EU-Turkijeverklaring. Per jaar komt dat neer op zo'n 500 aankomsten van hervestigde vluchtelingen op grond van het nationale meerjarig beleidskader en zo'n 1.000 aankomsten in het kader van migratiesamenwerking met derde landen (EU-Turkijeverklaring).

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

¹ Brief aan de Tweede Kamer inzake Besluitvorming opvangcrisis d.d. 26 augustus 2022. De tijdelijke maatregelen worden juli 2023 geëvalueerd. Dit valt samen met de periode waarin vanuit de Commissie zal worden gevraagd om een definitieve toezegging voor 2024–2025.

I. Justitie

1. Richtlijn milieustrafrecht

= voortgangsrapport

Op 15 december 2021 heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd om de richtlijn inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (2008/99/EG) te herzien en te vervangen. Het voorstel ziet bijvoorbeeld op het actualiseren van de lijst met milieuovertredingen die in alle lidstaten strafbaar moeten worden gesteld. Ook worden verschillende minimale strafmaxima gesteld ten aanzien van de in de ontwerp-richtlijn opgenomen milieudelicten. In het bijzonder in grensoverschrijdende milieuzaken is het van belang dat dezelfde milieuovertredingen door alle lidstaten strafbaar worden gesteld. Dit vergemakkelijkt de samenwerking tussen lidstaten in grensoverschrijdende milieuzaken en versterkt daarmee een effectieve aanpak van milieucriminaliteit binnen de EU. Ook draagt het voorstel eraan bij dat binnen de EU geen vrijhavens voor milieucriminaliteit ontstaan.

De lidstaten staan eensgezind positief tegenover de doelstelling van de richtlijn, namelijk het versterken van de strafrechtelijke aanpak van milieuovertredingen. Nederland heeft een voorstel ingediend om de regeling van minimale strafmaxima voor milieudelicten die de dood tot gevolg hebben te laten vervallen omdat bij dergelijke milieudelicten vervolging reeds mogelijk is op grond van de algemene strafbaarstellingen van dood door schuld en doodslag. De regeling heeft daarom volgens een aantal lidstaten waaronder Nederland geen toegevoegde waarde. Daarnaast zijn deze bepalingen vanwege de reeds bestaande algemene strafbaarstellingen van dood door schuld en doodslag juridisch slecht inpasbaar in de Nederlandse strafwetgeving. Op dit moment wordt nog gesproken over de voorstellen.

Ten aanzien van straffen voor rechtspersonen zal worden gekeken naar omzetgerelateerde geldboetes. Een aantal lidstaten kent dergelijke boetes niet in de nationale strafwetgeving. Naar verwachting zal worden gesproken over het toevoegen van een alternatief voor de omzetgerelateerde geldboete in de vorm van absolute boetebedragen. Voor Nederland is het van belang dat dit een alternatief blijft aangezien Nederland al omzetgerelateerde geldboetes kent.

2. Europees Openbaar Ministerie

= stand van zaken

Tijdens de JBZ-Raad van 9 – 10 juni jl. werd een bezoek gebracht aan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) in het kader van het 1-jarig jubileum. In vervolg hierop zal het EOM naar verwachting ingaan op behaalde resultaten en mogelijk ook toelichten dat in de ogen van het EOM een aantal gerichte aanpassingen van de EOM-verordening nodig zijn om het EOM in staat te stellen zijn taakopdracht binnen het huidige mandaat doeltreffend en volledig te vervullen. In lijn met motie van het lid Sjoerdsma hecht Nederland eraan dat zoveel mogelijk lidstaten zich voegen bij het EOM met het oog op effectieve fraudebestrijding in de gehele EU.²

² Kamerstuk 21 501-02, nr. 2312

3. Mogelijke oorlogsmisdrijven in Oekraïne en de strijd tegen straffeloosheid

= stand van zaken

Het kabinet is van mening dat het van belang is de coördinatie en continuïteit van forensisch onderzoek in Oekraïne te waarborgen en dat de inzet van forensische teams onder leiding van het Internationaal Strafhof hieraan kan bijdragen. De eerste forensische opsporingsmissie onder de vlag van het Internationaal Strafhof vond plaats in mei 2022 en de tweede missie is voorzien voor dit najaar. Indien de situatie dit toelaat zal in het voorjaar van 2023 en in het najaar van 2023 opnieuw een forensisch opsporingsteam worden ingezet in Oekraïne.

Tijdens de *Ukraine Accountability Conference* van 14 juli jl. hebben 45 staten zich gecommitteerd aan het oprichten van een *Dialogue Group on Accountability for Ukraine* ten behoeve van informatiedeling en het voorkomen van duplicatie van werk. Bovendien organiseerde Nederland samen met Oekraïne, Duitsland en Denemarken op 22 september jl. een *side-event* bij de Algemene Vergadering van de VN om toekomstige stappen voor collectieve actie tegen straffeloosheid te bespreken. Het kabinet zet zich in voor effectieve en respectvolle bewijsvergaring richting slachtoffers van seksueel geweld.

Op het moment van schrijven is nog geen discussiestuk beschikbaar. Naar verwachting zal de Raad spreken over het belang van een voortdurende Europese inzet voor de vervolging en berechting van oorlogsmisdrijven in Oekraïne. Het kabinet steunt deze inzet en zal indien opportuun oproepen tot intensivering van de ondersteuning bij bewijsvergaring, bijvoorbeeld door forensische missies. Nederland heeft op dit moment drie van dergelijke missies ter ondersteuning van het Internationaal Strafhof gepland staan.

4. Juridische opleiding en de invloed op toegang tot het recht in de context van de rechtsstaat

= uitwisseling van standpunten

Het kabinet vindt het van groot belang dat de rechtspraak toegankelijk is. Het opleiden en trainen van degenen werkzaam in de rechtspraak draagt hier aan bij. De Rechtspraak onderkent dit belang en is verantwoordelijk voor de opleiding van rechters en juridisch medewerkers. Ditzelfde geldt voor de andere juridische beroepen, zoals de advocatuur en het notariaat. De Rechtspraak werkt aan diverse trajecten om nieuwe juristen aan te trekken, aan loopbaanontwikkeling en om de kennis van juridische professionals te vergroten, bijvoorbeeld over de rol en bescherming van het slachtoffer in een rechtszaak, georganiseerde ondermijnende criminaliteit, integriteitsonderwerpen, roosteren en plannen, digitaal werken en gespreksvaardigheden. Naar verwachting zal tijdens de Raad gesproken worden over verdere verbeteringen van opleidingen en trainingen als onderdeel van de bredere versterking van de rechtsstaat in Europa.

5. Behoud van fundamentele rechten in tijden van crisis

= uitwisseling van standpunten met de directeur van het EU-grondrechtenagentschap (FRA)

Tijdens de JBZ-Raad van 9–10 december jl. sprak de Raad over een sterke rechtsstaat in crisistijden (tijdens de COVID-19-pandemie) met inbegrip van behoud van fundamentele rechten. De lidstaten gingen vooral in op de geleerde lessen voor de rechterlijke toetsing van noodmaatregelen en

op de maatregelen die zij hebben genomen om een ononderbroken en effectieve toegang tot het recht te garanderen tijdens de COVID-19-pandemie.

Nederland hecht aan het belang van parlementaire en rechterlijke controle op noodmaatregelen. Bij de invoering van noodmaatregelen moet sprake zijn van een noodsituatie, de maatregelen moeten proportioneel en tijdelijk zijn en ze moeten worden gecontroleerd door een onafhankelijke rechter. Ook vindt Nederland het essentieel om ook in crisistijd het rechtsstelsel werkende te houden als onderdeel van een goed functionerende rechtsstaat. Naar verwachting zullen de lidstaten voortbouwen op discussie van de JBZ-Raad in december en zal uitwisseling plaatsvinden met het EU-grondrechtenagentschap.

6. Diversen: AI-aansprakelijkheidsrichtlijn

= informatie van de Commissie

De Commissie zal naar verwachting het op 28 september jl. gepubliceerde Commissievoorstel voor een AI-aansprakelijkheidsrichtlijn presenteren³. Deze richtlijn is complementair aan de EU AI-Verordening en zal een rechtsgrondslag geven voor claims inzake niet-naleving van de wettelijke verplichtingen in de AI-verordening. Het kabinet zal uw Kamer via de gebruikelijke BNC-procedure informeren over de beoordeling van dit voorstel en de Nederlandse inzet.

7. Diversen: eerste rapport over toepassing en functioneren van de richtlijn voor gegevensbescherming bij rechtshandhaving 2016/680

= informatie van de Commissie

De Commissie zal het eerste rapport presenteren dat zij heeft opgesteld over het functioneren van de richtlijn voor gegevensbescherming bij rechtshandhaving. De richtlijn betreft de bescherming van persoonsgegevens die worden verwerkt met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten en de handhaving van de openbare orde. De richtlijn werd aangenomen in 2016 en trad in werking in 2018. De richtlijn is inmiddels door vrijwel alle lidstaten in nationale wetgeving geïmplementeerd. Omdat in de praktijk nog slechts beperkte ervaring is opgedaan met het nieuwe gegevensbeschermingsregime van de richtlijn ziet de Commissie nu geen aanleiding om met voorstellen te komen voor aanpassing van de richtlijn.

8. Workshop over grensoverschrijdende bescherming van kwetsbare volwassenen

= informatie van het Voorzitterschap

Tijdens de JBZ-Raad van 7-8 juni 2021 heeft de Raad conclusies aangenomen over de bescherming van kwetsbare volwassenen in de EU. Hierbij was aandacht voor zowel de strafrechtelijke als de civielrechtelijke kant. Daarbij werd vastgesteld dat de Commissie zou onderzoeken of verdere inzet nodig is om kwetsbare volwassenen te beschermen in grensoverschrijdende situaties.

Ten aanzien van het civiele recht is de verwachting dat de Commissie, in lijn met de Raadsconclusies, lidstaten zal oproepen zich op het gebied van civielrechtelijke maatregelen aan te sluiten bij het Haags Verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen van 13 januari 2000.

³ COM(2022) 496.

Mogelijk zal de inzet van de Commissie op het civiele recht ook zien op een eigen Europese regeling voor de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties. Bijvoorbeeld over de erkenning in het buitenland van een in Nederland uitgesproken beschermingsmaatregel, zodat de wettelijk vertegenwoordiger ook in het buitenland bevoegd is om voor de kwetsbare volwassene onroerende goederen te kopen of te verkopen of een beslissing te nemen over de voortzetting van een medische behandeling. Het kabinet wacht de initiatieven van de Commissie af en zal het in dat kader bezien of en zo ja wanneer een passend moment is om tot het Haags verdrag toe te treden.

II. Binnenlandse Zaken

De eerste drie agendapunten zullen plaatsvinden onder de noemer «Schengenraad». Ook Schengenstaten die geen lid zijn van de EU zullen hierbij aansluiten.

1. Algemene staat van de Schengenzone

- a. **Presentatie van de barometer van de Commissie**
- b. **Presentatie van de Strategische Risico-analyse van Frontex**
= uitwisseling van standpunten

Op basis van twee documenten zal de Schengenraad van gedachten wisselen over de staat van het Schengengebied. Dit betreft de Schengenbarometer, die de Commissie zal presenteren, en de Strategische risicoanalyse 2022. In dit document geeft Frontex een analyse van wat de belangrijkste megatrends en mogelijke ontwikkelingen zijn die impact kunnen hebben op het Europese grens- en migratiebeheer. Het Voorzitterschap heeft reeds aangegeven tijdens de discussie te willen focussen op de situatie aan de buitengrenzen.

Zoals bij uw Kamer bekend verwelkomt het kabinet de totstandkoming van de Schengenraad en de daarbij behorende Schengencyclus. Het kabinet is in het algemeen van mening dat in de Schengenraad tekortkomingen in de uitvoering van de huidige regels moeten worden gesignaleerd. Daarbij dienen ernstige tekortkomingen die mogelijk kunnen volgen uit Schengenevaluaties, zoals grootschalige irreguliere (secundaire) migratiestromen of veiligheidsvraagstukken, openlijk en snel te worden geadresseerd. Het kabinet is voornemens tijdens de Raad aan te geven dat het de focus van het Voorzitterschap op het onderwerp buitengrenzen verwelkomt. Het versterken van bescherming van de buitengrenzen is een speerpunt van het kabinet. Gezien de recente ontwikkelingen, zoals de nationale opvangsituatie, de mobilisatie in Rusland en de toegenomen instroom via de Westelijke Balkan- en de Centraal-Mediterrane route, bespreekt het kabinet graag strategieën om tekortkomingen aan de buitengrenzen te adresseren. De lidstaten en de EU dienen ervoor te zorgen dat buitengrenscontroles systematisch en naar behoren worden uitgevoerd. Dat geldt ook voor controles in relevante datasystemen zoals SIS en registratie in EURODAC waar het een asielzoeker betreft. *Situational awareness* ten aanzien van onze buitengrenzen, maar ook ten aanzien van secundaire migratie, is nodig. Verder is het kabinet voornemens aandacht te vragen voor volledige implementatie van het Frontexmandaat en de noodzaak tot het opzetten van nationale monitoringsmechanismen voor grondrechten aan de buitengrenzen. Tot slot zal het kabinet het belang onderstrepen van snelle aanname van diverse wetgevende voorstellen waarop een Raadspositie is bereikt, zoals de Schengengrenscodex.

Naar verwachting zullen lidstaten ook hun nationale migratiedruk benoemen, de noodzaak tot het versterken van de buitengrenzen omarmen en het tegengaan van secundaire migratie onderstrepen als belangrijk element. Een andere groep lidstaten zal mogelijk beleid tegen instrumentalisering van migratie als prioriteit benoemen.

2. Meerjarige strategische beleidscyclus voor Europees Geïntegreerd Grensbeheer (EIBM): conclusies

= aannname

De Raad zal naar verwachting Raadsconclusies aannemen over de meerjarige strategische beleidscyclus voor Europees geïntegreerd grensbeheer (EIB). De Raadsconclusies zijn opgesteld naar aanleiding van het strategisch beleidsdocument dat de Europese Commissie in mei 2022 heeft gepubliceerd ten behoeve van de meerjarige beleidscyclus voor EIBM 2023–2027.

Het kabinet kan de aannname van de Raadsconclusies steunen. De Raad verwelkomt in de conclusies het strategisch beleidsdocument van de Commissie dat als basis dient voor discussie binnen de Raad en het Europees Parlement over het EIBM.⁴ De Raad onderschrijft de belangrijkste principes die in het document zijn opgenomen. Tegelijkertijd wordt de Commissie gevraagd om in het document meer nadruk te leggen op het zogenoemde *four tier access control* model (maatregelen in derde landen, samenwerking met buurlanden, grenstoezicht, controlemaatregelen binnen de ruimte van vrij verkeer) als een van de belangrijkste elementen binnen EIBM. Tevens onderstreept de Raad het belang van fundamentele rechten als een integraal en essentieel onderdeel van EIBM. Er is naar het oordeel van de lidstaten op centraal en nationaal niveau meer behoefte aan prioritering ten aanzien van de beleidsprioriteiten en strategische richtlijnen. Deze prioritering kunnen lidstaten aanbrengen in hun nationale strategieën. Verder wordt in de Raadsconclusies aandacht gevraagd voor fenomenen als instrumentalisering van migratie, mensen-smokkel en pandemieën. Ook wordt onderstreept dat lidstaten de nodige maatregelen kunnen nemen bij instrumentalisering van migratie om de veiligheid van het Schengengebied te waarborgen. Daarbij blijven internationale verplichtingen, waaronder waarborging van recht op internationale bescherming en verbod op non-refoulement, voorop staan. Ten slotte vindt het kabinet het van belang dat de Raad in zijn conclusies het belang onderstreept van het voorkomen van irreguliere secundaire migratiestromen. Naar verwachting zullen alle lidstaten de aannname van de conclusies steunen.

3. Russische agressie tegen Oekraïne

- a. **situatie van vluchtelingen in de EU**
- b. **gevolgen voor interne veiligheid**

= uitwisseling van standpunten

Vanaf het begin van de Russische agressie tegen Oekraïne in februari van dit jaar heeft de EU zich ingezet om ontheemden uit Oekraïne een veilige haven te bieden. Daar heeft Nederland een belangrijke bijdrage aan geleverd. Op dit moment zijn er in Nederland meer dan 85.000 mensen geregistreerd onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Het Tienpuntenplan van de Commissie en het Voorzitterschap heeft in de afgelopen maanden houvast geboden om op Europees niveau op een gecoördineerde manier actie te ondernemen op verschillende onderwerpen.

⁴ Online te raadplegen, via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0303>.

Bijvoorbeeld voor de bescherming van alleenstaande minderjarige vluchtelingen en de ondersteuning van Moldavië en lidstaten aan de grens met Oekraïne. Het plan bevatte ook het voornemen om een registratieplatform op te zetten om zo inzicht te krijgen in registraties voor tijdelijke bescherming van ontheemden in de verschillende lidstaten. Het registratieplatform is inmiddels operationeel en lidstaten, onder leiding van de Commissie, bezien nu hoe op een efficiënte manier, binnen de juridische kaders, het aantal dubbele registraties kan worden verminderd en daarmee mogelijk misbruik van voorzieningen tegen kan worden gaan.

Diverse analyses, waaronder het recent verschenen rapport van Clingendael waarover het kabinet uw Kamer in de Verzamelbrief opvang Oekraïne⁵ heeft geïnformeerd, stellen dat de oorlog in Oekraïne niet alleen van langere duur zou kunnen zijn (met langdurig verblijf van een aanzienlijk aantal ontheemden tot gevolg), maar dat het gebrek aan voorzieningen in Oekraïne er op de korte termijn toe zou kunnen leiden dat er een nieuwe instroom van ontheemden richting de EU ontstaat. Het is de verwachting dat de Raad zal spreken over de voorbereiding op een eventuele nieuwe instroom, zowel op Europees niveau als op nationaal niveau. Daarnaast zal de Raad mogelijk ook verder vooruitkijken naar vraagstukken die raken aan een langer verblijf van ontheemden in de lidstaten. Tot slot wordt mogelijk de Russische mobilisatie besproken en de eventuele gevolgen hiervan voor Russen die deze mobilisatie willen ontduiken en hun toevlucht nemen tot de EU.

Het kabinet zal aandringen op het verder optimaliseren van uitwisseling van data van de agentschappen en de lidstaten over het conflict en informatie over stromen van ontheemden zodat lidstaten zich kunnen voorbereiden op nieuwe ontwikkelingen. Het kabinet zal daarnaast benadrukken alert te zijn op een mogelijke nieuwe toestroom van ontheemden vanuit Oekraïne en hier in het huidige opschalingsmodel voor opvang zo goed mogelijk rekening mee te houden. Ten aanzien van mogelijk langer verblijf zal Nederland enerzijds het belang benadrukken van participatie van ontheemden in de samenleving, bijvoorbeeld op het gebied van werk en onderwijs. Anderzijds zal Nederland het belang benadrukken van ondersteuning aan ontheemden die terug willen keren naar Oekraïne. Deze twee elementen moeten in balans blijven met elkaar. Naar verwachting zal de eensgezindheid tussen lidstaten ten aanzien van steun aan Oekraïne en opvang van ontheemden voorop blijven staan. Wat de gevolgen van de Russische mobilisatie betreft, is inmiddels op Europees ambtelijk niveau besproken om op het gebied van visum- en asielbeleid te streven naar een gebalanceerde en gecoördineerde aanpak onder leiding van de Commissie waarbij zowel internationale verplichtingen als veiligheidsaspecten in acht worden genomen. Nederland steunt deze aanpak en beziet of eventuele aanpassing van beleid aan de orde is. Naar verwachting spreekt de Raad in het tweede deel van dit agendapunt, in vervolg op de discussie tijdens de informele JBZ-Raad van 11–12 juli jl., verder over de prioriteiten van een gezamenlijke aanpak van de diverse uitwassen van het conflict die een dreiging kunnen vormen voor de interne veiligheid van de EU. In de Raad van juli was brede steun voor een gezamenlijke EU-aanpak van de diverse uitwassen van het conflict. Een groot aantal lidstaten deelde het Nederlandse standpunt dat de analyse en aanpak van de situatie dient te gebeuren op basis van goede data en informatie-uitwisseling en in nauwe samenwerking met onder andere de EU-agentschappen, non-gouvernementele organisaties (ngo's) en andere partners. Na een periode waarin we op Europees niveau vooral gericht waren op maatregelen voor de korte termijn (crisisrespons) moet de blik gericht worden op de langere termijn. Daarvoor is het van belang dat de

⁵ Kamerstukken 19 637 en 36 045, nr. 2982

EU meer gaat doen aan het opstellen van onderbouwde prognoses (*forecasting*). Bijvoorbeeld over de verwachtingen ten aanzien van de instroom en terugkeer van ontheemden zoals hierboven gesteld. Ook is Nederland alert op hybride dreigingen en het risico van desinformatie en onderstreept daarbij het belang van het gebruik van de hybride toolbox en de toolbox voor het tegengaan van buitenlandse informatie manipulatie en inmenging (*foreign information manipulation and interference – FIMI*). Voor de interne veiligheid is hierbij voornamelijk versterking van weerbaarheid van belang.

Het kabinet is verder van mening dat de steun aan Oekraïne en de grenslanden, de aanpak van illegale wapenhandel en mensenhandel via EMPACT en het EU-plan tegen mensenhandel verbonden aan het conflict in Oekraïne voorop moeten staan.

4. Werklunch: migratieroutes Westelijke Balkan

Naar verwachting zal tijdens de lunch gesproken worden over de irreguliere migratieroutes door de Westelijke Balkan. De Westelijke Balkan is een belangrijke transitregio van irreguliere migratie richting Europa. Het kabinet zal benadrukken dat het van belang is dat landen in de Westelijke Balkan hun migratieketen versterken en regionaal samenwerken. Daarnaast is het van belang dat enkele landen hun visumbeleid meer harmoniseren met dat van de EU, om de kans op irreguliere migratiestromen te verkleinen. Andere lidstaten zullen deze lijn naar verwachting onderschrijven.

5. Asiel en migratie

= Stand van zaken

Het Voorzitterschap heeft aangekondigd op deze Raad het vervolg te willen bespreken van de stap-voor-stapaanpak op het asiel- en migratiepact, zoals die onder het Frans Voorzitterschap is gestart. Op ambtelijk niveau hebben eerste gesprekken plaatsgevonden over de mogelijke vormgeving van het vervolg. Het Tsjechisch Voorzitterschap heeft allereerst de besprekingen over de Asielprocedurerichtlijn heropend. Het doel daarvan is in eerste instantie om vast te stellen op welke artikelen consensus is bereikt en welke artikelen nog nadere discussie behoeven. Daarnaast is het Voorzitterschap gestart met besprekingen in de Raadswerkgroepen van de Verordening voor de aanpak van instrumentalisering. Met deze verordening wordt beoogd lidstaten handelingsperspectief te bieden om misbruik van migratiestromen voor geopolitieke doeleinden tegen te gaan. Het is de inzet van het Voorzitterschap om nog tijdens deze voorzitterschapsperiode een Raadspositie op dit voorstel aan te nemen. Inmiddels heeft het Voorzitterschap een eerste compromisvoorstel verspreid. Het voorstel zal nog niet op de JBZ-Raad worden besproken. Het is de verwachting dat het Voorzitterschap op deze Raad wenst te bespreken hoe enerzijds lidstaten onder migratiedruk ondersteund kunnen worden via flexibele solidariteit (financiële ondersteuning, capaciteitsopbouw of herplaatsing) en anderzijds lidstaten meer instrumenten tot hun beschikking kunnen krijgen om een migratiecrisis het hoofd te bieden. Deze voorstellen zouden moeten worden ondersteund met een monitoringscyclus die de ontwikkeling van migratiestromen naar de EU en de kwetsbaarheden in asiel- en migratiemanagementsystemen van de lidstaten in kaart brengt. Het idee van het Voorzitterschap is dat de hoofdlijnen die worden besproken in de Raad na verdere uitwerking uiteindelijk moeten landen in onderdelen van de Asiel- en Migratiemanagementverordening (AMMR) en de Verordening inzake aanpak van crisis en overmacht (de «Crisisverordening»). Het is nog niet duidelijk

wanneer het Voorzitterschap de besprekingen van deze verordeningen wenst te herstarten.

Over het vervolg op de geleidelijke aanpak van het asiel- en migratiepact is het kabinet allereerst van mening dat zo spoedig mogelijk begonnen moet worden met de trilogie op de wetsvoorstellen waar de lidstaten voor de zomer een Raadspositie op hebben bereikt. Dat betreft de wetsvoorstellen op screening en Eurodac. Robuuste grens- en registratieprocedures zijn essentieel om de EU weerbaarder te maken tegen grootschalige irreguliere migratiestromen en om meer grip te krijgen op migratie. Het kabinet acht het daarnaast, zoals uw Kamer reeds bekend, zeer problematisch dat het schort aan de naleving van de Dublinverordening. Het kabinet pleit al geruime tijd voor actie en verwelkomt dat de Commissie mede naar aanleiding daarvan stappen neemt voor verbetering van de implementatie. De Commissie doet dit via het schrijven van een *roadmap*, Nederland wordt daarbij geconsulteerd. Het kabinet zal tijdens de Raad nogmaals het belang benadrukken van commitment op de hoogste niveaus voor de naleving van de Dublinverordening. Het is nu echt tijd dat gemaakte afspraken worden nageleefd. Het kabinet heeft, gezamenlijk met een aantal gelijkgezinde lidstaten, hiervan de urgentie recentelijk ook nogmaals benadrukt via een brief aan de Commissie. Een afschrift van deze brief wordt als bijlage bij deze geannoteerde agenda aan uw Kamer meegestuurd. De brief is onderdeel van de geïntensiverde inzet van het kabinet richting de Nederland omringende EU-lidstaten om gezamenlijk op te trekken en zo te komen tot een EU-asielsysteem met meer grip op de instroom, betere naleving van de Dublinverordening en aansporing van de EU om samenwerking met derde landen te verbeteren. Dat gaat onder meer via bilaterale gesprekken. Zo sprak de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid voorafgaand aan de JBZ-Raad van juli jl. met zijn Belgische collega om de inzet in de Raad te coördineren. Ook is op hoogambtelijk niveau met verschillende lidstaten het gesprek geïntensiveerd om samen op te trekken in de betreffende vraagstukken, waar nodig richting de Commissie. Dat zal in aanloop naar deze Raad wederom gebeuren. Deze geïntensiverde inzet is mede ter uitvoering van de motie van de leden Brekelmans en Slootweg.⁶

In de besprekingen van de asielprocedurerichtlijn heeft het kabinet naar voren gebracht dat asielgrensprocedures een voor Nederland essentieel onderdeel van de richtlijn zijn. De bepalingen daarover dienen dan ook onderdeel van de onderhandelingen te zijn. Tijdens de eerste bijeenkomsten over de instrumentaliseringverordening heeft het kabinet zijn waardering uitgesproken voor de voortvarendheid waarmee de Commissie het voorstel heeft ontwikkeld en uitgebracht en het Tsjechisch Voorzitterschap het voorstel heeft geagendeerd. Het kabinet vindt het belangrijk dat lidstaten worden ondersteund als zij worden geconfronteerd met een complexe situatie waarin derde landen migratie instrumentaliseren. Hiervoor moet binnen de EU een algemeen geldend kader worden opgesteld. Het kabinet heeft aangegeven het voorstel van de Commissie in grote lijnen te kunnen steunen, zoals genoemd in het BNC-fiche.⁷ Het is van belang dat de lidstaten de mogelijkheid geboden wordt de asielverzoeken versneld maar zorgvuldig af te doen en daarbij ongewilde secundaire migratie te voorkomen. Nederland en een aantal andere lidstaten hebben daarbij vooropgesteld dat het recht op asiel en het principe van non-refoulement gewaarborgd moeten blijven.

⁶ Kamerstuk 19 637, nr. 2923

⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3313

Wat de voorstellen over ondersteuning van lidstaten onder migratiedruk betreft vindt het kabinet het van belang (zoals ook uiteengezet in het BNC-fiche over de AMMR⁸) dat er flexibiliteit kan worden betracht in de precieze vormgeving van solidariteitsondersteuning, maar dat er geen sprake kan zijn van vrijblijvendheid. Alle lidstaten dienen hun verantwoordelijkheid te nemen. Ook is het van belang dat er objectieve criteria worden gehanteerd om af te bakenen wanneer er sprake is van hoge migratiedruk. Daarnaast zullen voorstellen met betrekking tot solidariteit altijd in samenhang met de voorstellen voor het vergroten van verantwoordelijkheid worden gezien. Het inzichtelijk maken van de migratiestromen naar de EU en de kwetsbaarheden van de asiel- en migratiemanagementsystemen van de lidstaten via een monitoringscyclus is in de ogen van het kabinet een goed uitgangspunt. Het kabinet verwelkomt tot slot ook de verdere uitwerking van voorstellen voor instrumenten die een lidstaat ter beschikking kan krijgen in het geval van een plotselinge migratiecrisis. De ervaringen van de inval van Rusland in Oekraïne en eerder de ervaringen met instrumentalisering van migranten door Belarus hebben immers eens te meer aangetoond dat het ten tijde van crises en overmacht nodig is om tot een snelle en gecoördineerde EU-respons te komen.

In de besprekingen (buiten de Raad) van de asielprocedurerichtlijn kan de meeste discussie verwacht worden over de artikelen die betrekking hebben op de asielgrensprocedure. Zoals uw Kamer bekend is dit voor met name buitengrenslidstaten een gevoelig onderdeel. Uit de eerste gesprekken over de instrumentaliseringverordening in de Raadswerkgroepen valt te concluderen dat een deel van de lidstaten meer bevoegdheden wenst in geval van een situatie van instrumentalisering, terwijl een andere groep lidstaten focust op fundamentele rechten. In de gesprekken die in de Raad zullen plaatsvinden over afspraken over ondersteuning van lidstaten onder migratiedruk zullen meerdere lidstaten naar verwachting, net als Nederland, benadrukken dat de voorstellen maatregelen moeten bevatten om secundaire migratie tegen te gaan en buitengrenzen te versterken. Een belangrijk punt van gesprek zal naar verwachting ook de mate van verplichting in een eventueel solidariteitsmechanisme zijn. Daarbij zal een groep lidstaten oproepen tot het geven van harde garanties (via verplichte herplaatsingsaantallen of financiële bijdragen), terwijl een andere groep lidstaten zich juist zal uitspreken voor flexibiliteit.

6. Diversen: uitbreiding van de Schengenzone zonder interne grenscontroles

= informatie van het Voorzitterschap

Naar verwachting geeft het Voorzitterschap een feitelijke stand van zaken over het uitbreidingsproces van het Schengengebied. Bij dit agendapunt is geen discussie voorzien.

Zoals bekend volgt het kabinet de trajecten tot Schengentoetreding kritisch. Dat betekent dat toetreding alleen plaats kan vinden als een lidstaat aan alle eisen voldoet. In maart jl. heeft het kabinet middels een schriftelijke verklaring op de JBZ-Raad benadrukt dat evaluatie en monitoring van alle landen die het Schengenacquis (gedeeltelijk of volledig) toepassen noodzakelijk is om het Schengengebied te versterken en om als besluitvorming aan de orde is onderbouwde politieke besluiten te kunnen nemen over de volledige toepassing van het Schengenacquis.⁹ Bij toekomstige besluitvorming zal het kabinet alle relevante omstandig-

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2956

⁹ Kamerstuk 32 317, nr. 751

heden en gemaakte afspraken meewegen in zijn besluit en uw Kamer daarover informeren.

7. Diversen: implementatie van interoperabiliteit

= informatie van de Commissie

De Commissie zal naar verwachting rapporteren over de voortgang van de implementatie van interoperabiliteit. Tijdens de informele JBZ-Raad van 11–12 juli jl. sprak de meerderheid van de lidstaten steun uit voor een aangepaste implementatietijdlijn. De invoering van het *Entry & Exit System* (EES) is vertraagd tot mei 2023 als gevolg van het niet nakomen van contractuele verplichtingen van de ingehuurde partij. Daardoor schuift tevens de invoering van het *European Travel Information and Authorisation System* (ETIAS) op naar november 2023. Ook het *European Criminal Records Information system – Third Country Nationals* (ECRIS-TCN) moet in november 2023 geïmplementeerd zijn. Vervolgens krijgen lidstaten tot uiterlijk eind 2024 de tijd om de interoperabiliteitsystemen volledig te implementeren. De planning blijft dat *SIS Recast* in november 2022 operationeel zal zijn, Nederland is hier klaar voor.