

Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid

Overzicht nieuw gepubliceerde EU-voorstellen

Datum: 12-05-2021

Voorstellen verschenen in de periode t/m 7 mei 2021

Naar aanleiding van het vastgestelde rapport 'Voorop in Europa' (Kamerstuk 33936, nr. 2) wordt standaard op de procedurevergadering een overzicht geagendeerd van nieuwe ontwerp-EU-verordeningen en richtlijnen, Groen- en Witboeken, mededelingen en openbare raadplegingen op het terrein van J&V die sinds de vorige procedurevergadering zijn verschenen. Dit geldt ook voor voorstellen voor (Raads)besluiten en verslagen die niet uitsluitend technisch van aard zijn. Naar aanleiding van dit overzicht kan de commissie besluiten een of meer vermelde EU-voorstellen die van belang worden geacht in behandeling te nemen. Daartoe worden in de kolom 'Opmerking' behandelvoorstellen gedaan. Los hiervan wordt u door de regering geïnformeerd via BNC-fiches, geannoteerde agenda's en de voortgang in EU-dossiers zoals vastgelegd in informatieafspraken met de Kamer (Kamerstuk 22112, nr. 1985).

Onderaan deze lijst (bijlage) treft u een overzicht aan van vaak voorkomende EU-instrumenten en een (niet uitputtend) overzicht van momenten waarop u als commissie of als fractie invloed kunt uitoefenen op de vorming van EU beleid: hetzij via het kabinet; hetzij zelf in Brussel.

Nummer	Publicatie-datum	Soort	Titel	COM-nummer	Deadline Sub.toets	Opmerking
Onderwerpen op het terrein van Justitie & Veiligheid						
1.	14 april 2021	Mededeling	COMMUNICATION on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021- 2025	COM (2021) 171		Voorstel: BNC-fiche afwachten en agenderen voor een komend commissiedebat over de JBZ-Raad. Noot: <i>het betreft een nieuwe strategie voor het tegengaan van mensensmokkel die (pre-corona) eigenlijk voor 2020 gepland stond. Het document beschrijft de huidige situatie en kondigt tal van nadere initiatieven aan waaronder een evaluatie van de anti-mensensmokkel richtlijn.</i>
2.	14 april 2021	Besluit	Recommendation for a COUNCIL DECISION authorising the opening of negotiations for a cooperation agreement between the European Union and the International Criminal Police Organisation (ICPO-INTERPOL)	COM (2021) 177		Voorstel: voor kennisgeving aannemen Noot: <i>het betreft een voorstel voor een Raadsbesluit om de Unie in staat te stellen nauwer met Interpol samen te werken onder meer waar het Europol en het recent operationeel geworden Europees Openbaar Ministerie</i>

						(EOM) betreft. Het voorstel ziet onder meer op informatie-uitwisseling met Interpol en het waarborgen van de daarbij geldende EU-vereisten inzake gegevensbescherming.
3.	19 april 2021	Raadpleging	EU police cooperation code – tackling cross-border serious & organised crime	OR	12 juli 2021	<p>Voorstel: voor kennisgeving aannemen</p> <p>Noot: het betreft een publieke raadpleging om te bezien hoe het EU-rechtskader voor grensoverschrijdende politieke samenwerking nader ontwikkeld zou kunnen worden. Indien het kabinet besluit op deze raadpleging te reageren dan ontvangt – conform standaardafpraak – de Kamer een afschrift van de reactie naar de Europese Commissie.</p>
4.	27 april 2021	Mededeling	EU-strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie	COM (2021) 120		<p>Voorstel: BNC-fiche afwachten en agenderen voor een komend commissiedebat over de JBZ-Raad.</p> <p>Noot: De strategie is gericht op vrijwillige terugkeer en re-integratie als integraal onderdeel van een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer, een kerndoelstelling in het kader van het nieuwe migratie- en asielpact. De strategie bevat praktische maatregelen om het juridische en operationele kader voor vrijwillige terugkeer uit Europa en de doorreislanden te versterken, de kwaliteit van de programma's voor terugkeer en re-integratie te verbeteren, betere koppelingen tot stand te brengen met ontwikkelingsinitiatieven en de samenwerking met de partnerlanden te versterken.</p>
5.	3 mei 2021	Overig	Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION amending Council Recommendation (EU) 2020/912 on the temporary restriction on non-essential travel into the EU and the possible lifting of such restriction	COM (2021) 232		<p>Voorstel: BNC-fiche afwachten en agenderen voor een komend commissiedebat over de JBZ-Raad.</p> <p>Noot: Deze aanbeveling bevat een oproep van de Europese Commissie aan lidstaten om de reisbeperkingen van reizen naar de EU te versoepelen, gelet op de vaccinatievoortgang en de wereldwijde epidemiologische situatie. Niet-EU-onderdanen die volledig gevaccineerd zijn</p>

					<p><i>of uit landen met een goede epidemiologische situatie zouden weer moeten worden toegelaten. Bovendien worden de criteria om landen op de hoogrisicolijst te plaatsen versoepeld (van 25 naar 100 gevallen per 14 dagen). Tenslotte wordt een nieuwe noodremprocedure voorgesteld om in te spelen op nieuwe gevaarlijke virusmutaties. Deze aanbeveling is een niet-bindende vorm van soft-law en de Raad moet nog besluiten over eventuele aanvaarding.</i></p>
6.	4 mei 2021	Mededeling	Beoordeling van het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland tot toetreding tot het Verdrag van Lugano van 2007	COM (2021) 222	<p><u>Voorstel</u>: voor kennisgeving aannemen</p> <p>Noot: <i>het VK heeft verzocht toe te kunnen treden tot het ‘Verdrag van Lugano’ dat ziet op de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken. In de mededeling beoordeelt de Europese Commissie dit verzoek negatief omdat “voor de Europese Unie het Verdrag van Lugano een flankerende maatregel bij de interne markt [is] en het betrekking [heeft] op het EU-EVA/EER-kader. Voor alle overige derde landen is het vast beleid van de Europese Unie om samenwerking in het kader van de multilaterale Haagse verdragen te bevorderen. Het Verenigd Koninkrijk is [nu] een derde land zonder bijzondere band met de interne markt. Daarom is er voor de Europese Unie geen reden om voor het Verenigd Koninkrijk af te wijken van haar algemene benadering”.</i></p>

Bijlage: behandel mogelijkheden EU-voorstellen

Hieronder treft u een overzicht aan van vaak voorkomende EU-instrumenten en een (niet uitputtend) overzicht van momenten waarop u als commissie of als fractie invloed kunt uitoefenen op de vorming van EU beleid: hetzij via het kabinet; hetzij zelf in Brussel.

Indien de Europese Commissie een als prioritair aangemerkt EU-voorstel publiceert, wordt dit met een behandelvoorstel op de agenda van een procedurevergadering geagendeerd. In EU-notities en EU-signalerings, bijvoorbeeld ter voorbereiding op bijeenkomsten van Europese Raden, wordt ook ingegaan op parlementaire beïnvloedingsmomenten in het EU-proces.

Soort Instrument	Toelichting	Mogelijke beïnvloedingsmomenten
<i>Wetgevende, bindende rechtshandelingen¹</i>		
Verordening	Een verordening heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Dit betekent dat een verordening algemene regels stelt die voor een ieder gelden, direct van toepassing zijn in de nationale rechtsorde en voorrang hebben op (eventueel strijdig) nationaal recht. Soms is aanvullende wetgeving nodig om de verordening volledig te operationaliseren (bijvoorbeeld bij het aanwijzen van een nationale toezichthouder). Een door de EU wetgever (Raad en/of Europees Parlement) aangenomen verordening komt niet terug in de Kamer voor behandeling.	<ul style="list-style-type: none"> - ambtenaren of Commissaris Europese Commissie (de 'auteurs') uitnodigen voor briefing/gesprek, evt. via videoconferentie. - subsidiariteitstoets overwegen: let op termijn (zie hieronder). - behandelvoorbehoud overwegen: let op termijn (zie hieronder). - ad-hoc rapporteur(s) binnen de commissie(s) benoemen. - tijdens overleg met kabinet NL onderhandelingsinzet aan de orde stellen, evt. aan de hand van het "BNC-fiche".² - EP-rapporteur uitnodigen, evt. via videoconferentie.
Richtlijn	Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat - aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Lidstaten dienen richtlijnen om te zetten in nationaal recht - pas dan treden de regels in werking. Een richtlijn laat zo ruimte aan lidstaten om zelf invulling te geven aan het verwezenlijken van een gemeenschappelijk vastgesteld doel. In de praktijk kunnen richtlijnen zeer gedetailleerde bepalingen bevatten. Daarnaast bieden richtlijnen geen soms geen enkele ruimte om andere regels te stellen. Een aangenomen richtlijn komt terug in de Kamer indien er implementatiewetgeving wordt voorgesteld.	<ul style="list-style-type: none"> - NB: Pas na afronding van het onderhandelingstraject: nationale wetgevingstraject monitoren (i.h.k.v. omzetting naar nationale wetgeving).
(Besluit)	Een besluit is verbindend in al zijn onderdelen. Indien de adressanten worden vermeld, is zij alleen voor hen verbindend. Met besluiten kunnen algemeen verbindende voorschriften worden toegepast op een concreet geval. Daarnaast kunnen besluiten ook algemeen	

¹Wetgevingshandelingen moeten zijn vastgesteld volgens een zogeheten wetgevingsprocedure, zoals omschreven in de Europese verdragen. Het kan gaan om de gewone wetgevingsprocedure op grond van art. 294 EU-Werkingsverdrag (VWEU) of een bijzondere wetgevingsprocedure. In het verdragsartikel waarin de bevoegdheid om wetgeving op een bepaald terrein te maken moet letterlijk het woord 'wetgevingsprocedure' staan.

² Krachtens de standaard EU-informatieafspraken (Parlis [22112-1985](#)) ontvangt de Kamer over alle nieuwe wetgevende en niet-wetgevende EU voorstellen een kabinetsappreciatie in de vorm van een zgn. "BNC fiche" ("Beoordeling nieuwe commissievoorstellen). met daarin onder andere rechtsbasis, subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel, alsook het krachtenveld in Europa. De Kamer ontvangt elk fiche binnen zes weken, of binnen drie weken als in de prioriteitenlijst reeds een subsidiariteitstoets of behandelvoorbehoud is voorzien.

	<p>verbindende voorschriften bevatten. In dat laatste geval is sprake van een wetgevende handeling, in dat eerste geval niet.</p> <p>Voor wetgevende besluiten kan gekozen worden als richtlijnen en verordeningen niet geschikt zijn als instrument. Niet-wetgevende besluiten kunnen gericht zijn tot individuele of alle lidstaten (bv. maatregelen tegen onrechtmatige staatssteun) of individuen (natuurlijke personen en rechtspersonen) (bv in mededingingszaken). Verder is er nog een aantal bijzondere besluiten, zoals direct op de Verdragen gebaseerde uitvoeringsbepalingen; besluiten van de Europese Raad (bv het meerjarenplan op JBZ-gebied); en besluiten op het terrein van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid en besluiten tot het sluiten van internationale verdragen. Deze zijn in de regel niet wetgevend. Indien een besluit alleen door de Commissie wordt genomen, is het een niet-wetgevend besluit. Besluiten op voorstel van de Europese Commissie, genomen door de Raad en het Parlement zullen in de regel wetgevend zijn. Dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.</p>	
<i>Niet-wetgevende bindende rechtshandelingen</i>		
Gedelegeerde handeling	<p>In een wetgevingshandeling (richtlijn, verordening) kan aan de Europese Commissie de bevoegdheid worden overgedragen om niet-wetgevingshandelingen van algemene strekking vast te stellen ter aanvulling of wijziging van bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling. Essentiële onderdelen van een gebied worden uitsluitend bij een wetgevingshandeling geregeld en kunnen derhalve niet het voorwerp zijn van bevoegdheidsdelegatie. Experts, o.a. uit nationale lidstaten geven in een expertgroep advies over een voorstel tot gedelegeerde handeling. De Commissie stelt de handeling vast. Raad en Europees Parlement kunnen bezwaar maken of de bevoegdheid van de Commissie om de gedelegeerde handeling vast te stellen intrekken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - kabinet per brief of tijdens overleg bevragen over stand van zaken en appreciatie EU onderhandelingen en NL inzet, inclusief het voornemen van NL of andere lidstaten om binnen de Raad een bezwaarprocedure te initiëren of een procedure tot intrekking van de delegatie.
Uitvoerings-handeling	<p>Indien de implementatie van Unierecht volgens uniforme standaarden van procedurele aard moeten plaatsvinden, kan de Europese Commissie de bevoegdheid worden overgedragen om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Uitvoeringshandelingen gaan vaak om een nadere praktische of technische uitwerking van regels die al bestaan, zoals templates, procedures, deadlines, etc. Er wordt over onderhandeld door comités van nationale ambtenaren, voorgezeten door de Europese Commissie. De Commissie stelt de uitvoeringshandeling vast.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - kabinet per brief of tijdens algemeen overleg/debat bevragen over stand van zaken en appreciatie EU onderhandelingen en NL inzet. - op basis van de (<u>gewijzigde</u>) <u>motie Van Gent</u> dient het kabinet de Kamer afschriften te sturen van zijn correspondentie met de Europese Commissie over de uitvoering van Europese regelgeving.
Handelingen vastgesteld volgens de regelgevingsprocedure met toetsing	<p>Deze procedure komt nog voor in Europese wetgeving van voor 2009. Bij deze procedure wordt de Europese Commissie geadviseerd door een zogeheten regelgevend comité met toetsing met vertegenwoordigers van lidstaten. Dit comité spreekt zich met gekwalificeerde meerderheid van stemmen uit over het voorstel. EP en Raad kunnen bezwaar maken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - kabinet per brief of tijdens overleg bevragen over stand van zaken en appreciatie EU onderhandelingen en NL inzet, inclusief het voornemen van NL of andere lidstaten om binnen de Raad een bezwaarprocedure te initiëren. -
Bijzondere rechtshandelingen	<p>Er bestaan nog andere typen niet-wetgevende rechtshandelingen waarvan op voorhand niet te zeggen zijn of zij bindend zijn of niet. Bijvoorbeeld meerjarige kaderprogramma's of actieprogramma's. Deze programma's worden vastgesteld volgens dezelfde</p>	<ul style="list-style-type: none"> - kabinetsappreciatie ('BNC-fiche') vragen, bespreken. - ambtenaren of Commissaris van Europese Commissie (de 'auteurs') uitnodigen voor briefing/gesprek, evt. via videoconferentie

	wetgevingsprocedures als richtlijnen en verordeningen. Het is zaak goed in de teksten te bezien wat de voorgestelde rechtskracht is.	<ul style="list-style-type: none"> - indien het Europees Parlement een rapporteur heeft aangesteld kan deze desgewenst worden uitgenodigd voor een gesprek. - uw commissie kan op dit onderwerp een ad-hoc rapporteur benoemen nationale wetgevingstraject (i.h.k.v. omzetting van richtlijn naar nationale wetgeving).
<i>Niet-bindende handelingen (soft-law)</i>		
Advies, aanbeveling, mededeling	De EU kent een grote hoeveelheid uiteenlopende typen beleid ('soft law') zonder bindende rechtskracht, maar soms met juridische effecten, zoals aanbevelingen en adviezen, resoluties, verklaringen, notificaties, mededelingen, handboeken, gedragscodes, etc. Zij kunnen op verschillende manieren toch effect hebben: zo is bijvoorbeeld de Europese Commissie (en soms ook de lidstaten) gebonden aan het eigen beleid. Daarnaast moet bij de toepassing van het 'harde' Unierecht gekeken worden naar soft-law.	<ul style="list-style-type: none"> - kabinet om appreciatie in de vorm van BNC-fiche verzoeken aangezien over deze categorie niet standaard een fiche wordt gemaakt.
<i>Overige handelingen en instrumenten</i>		
Routekaart, actieplannen, strategie, agenda	Via routekaarten, actieplannen, strategieën en agenda's informeert de Europese Commissie belanghebbenden en burgers over nieuwe initiatieven, evaluaties en geschiktheidscontroles. In deze documenten voor nieuwe initiatieven wordt uitgelegd wat het probleem is, wat de Commissie wil bereiken, waarom juist de EU maatregelen moet nemen, wat de toegevoegde waarde is en welke alternatieven er zijn. In deze documenten voor evaluaties en geschiktheidscontroles wordt bepaald wat er geëvalueerd moet worden en welke aspecten moeten worden onderzocht.	<ul style="list-style-type: none"> - kabinet om appreciatie in de vorm van BNC-fiche verzoeken aangezien over deze categorie niet standaard een fiche wordt gemaakt - en/of kabinet vragen om NL inzet (per commissiebrief of tijdens algemeen overleg/debat).
Groen- en witboek	<p>Groenboek: een discussiestuk, waarmee de Europese Commissie de stand van zaken inventariseert omtrent een onderwerp. Ook doet ze aanbevelingen voor nieuw beleid.</p> <p>Witboek: hierin zet de Europese Commissie uiteen hoe zij bepaalde doelen wil bereiken. Vaak worden in een witboek al concrete voorstellen uitgewerkt en toegelicht. De Europese Commissie nodigt overheden, nationale parlementen en andere organisaties uit om binnen een bepaalde termijn op een Groen- of Witboek te reageren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - desgewenst ambtenaren EC of Europees Commissaris uitnodigen voor een toelichting. - in commissieverband (via schriftelijke inbreng in de vorm van een politieke dialoog) of als lid, burger of via fracties een reactie sturen aan de Europese Commissie. - kabinet stuurt de Kamer het concept van haar reactie op Groen- en Witboeken tenminste dertig dagen voor het verstrijken van de reactietermijn bij de Europese Commissie. Ook de definitieve reactie wordt in afschrift aan de Kamer gezonden. Deze reactie kan in behandeling worden genomen, bv. door te agenderen voor een algemeen overleg/debat.

Openbare raadpleging (consultatie)	Als de Europese Commissie nieuw beleid ontwikkelt of bestaande wetgeving herziet, organiseert ze meestal een openbare raadpleging of consultatie. Particulieren, bedrijven en organisaties met belangen of expertise op het betrokken gebied kunnen de Commissie helpen om invulling te geven aan haar voorstellen, voordat ze die ter bespreking en goedkeuring naar de Raad en het Europees Parlement stuurt. <u>Bekijk alle openbare raadplegingen op "Uw stem in Europa"</u> .	<ul style="list-style-type: none"> - als burger, lid, fractie of in commissieverband (via schriftelijke inbreng in de vorm van een politieke dialoog). meedoen aan de openbare raadpleging. - kabinet verzoeken om de concept-kabinetsreactie naar de Kamer te sturen voordat de definitieve versie naar de Europese Commissie wordt gestuurd, teneinde desgewenst hierover met de bewindspersoon in gesprek te treden. - de Kamer ontvangt krachtens de standaard-informatieafspraken de definitieve kabinetsreactie op alle consultaties van de Europese Commissie waarop het kabinet reageert.
<i>Uitgelicht: twee specifieke parlementaire instrumenten bij nieuw gepubliceerde EU-voorstellen</i>		
Subsidiariteitstoets (richting EU)	Bij een subsidiariteitstoets toetst een nationale (Kamer van een) Parlement of de EU bevoegd is om hier actie op te nemen, of dat beleid/wetgeving beter op lokaal, regionaal of nationaal niveau kan worden gemaakt. Bij een negatief oordeel wordt een brief met daarin de subsidiariteitsbezwaren (een zogenaamd 'gemotiveerd advies') aan de Europese Commissie verzonden. De nationale parlementen kunnen binnen acht weken bezwaar maken uit een oogpunt van subsidiariteit. Een zgn. "gele kaart" is voor de Commissie geldig als 1/3 van de nationale parlementen een voorstel in strijd acht met het subsidiariteitsbeginsel. De Europese Commissie moet dan haar voorstel heroverwegen. In totaal zijn er 28 Parlementen met 41 Kamers in de EU. Elk parlement krijgt 2 stemmen, maar bij een bicameraal stelsel, zoals in Nederland, krijgt elke kamer 1 stem. Om een gele kaart te trekken moeten er 19 stemmen worden gehaald.	<ul style="list-style-type: none"> - bij wetgevende EU-voorstellen kan een Kamercommissie besluiten tot het uitvoeren van een subsidiariteitstoets. Let op: dit moet binnen acht weken na het uitkomen van alle taalversies van het voorstel. - kabinetsappreciatie ('BNC-fiche') komt voor aangekondigde subsidiariteitstoetsen binnen drie weken t.b.v. een snelle behandeling. - met andere parlementen in overleg treden t.b.v. behalen meerderheid voor 'gele kaart' (1/3 stemmen) via parlementaire vertegenwoordiging en/of fractielijnen.
Behandel-voorbehoud (richting regering)	Zodra de Europese Commissie een wetgevend voorstel heeft gepresenteerd, kan de Kamer binnen 8 weken besluiten dat zij het voorstel van dusdanig politiek belang acht, dat de Kamer door de regering op bijzondere wijze geïnformeerd wil blijven worden over de EU onderhandelingen. De Kamer stelt het kabinet hiervan schriftelijk op de hoogte. Binnen vier weken na dit besluit vindt er een overleg plaats met het kabinet - tot aan dit overleg wordt het kabinet geacht op de onderhandelingen inzake dit dossier in de EU geen onomkeerbare beslissingen te nemen. Tijdens dit overleg worden afspraken gemaakt over de informatieverstrekking door het kabinet aan de Kamer, over het verloop van de onderhandelingen en over een eventueel vervolgoverleg. Deze afspraken worden in een brief aan het kabinet vastgelegd. Zodra het nadere overleg heeft plaatsgevonden, wordt het behandelvoorbehoud opgeheven.	<ul style="list-style-type: none"> - bij wetgevende EU-voorstellen kan een commissie besluiten tot het uitvoeren van een zgn. 'behandelvoorbehoud'. Over deze brief moet plenair gestemd worden (let op de termijnen). - tijdens een speciaal overleg kan de commissie afspraken maken over informatieverstrekking (bv. in kwartaalrapportages) zolang het desbetreffende dossier in onderhandeling is. - kabinetsappreciatie ('BNC-fiche') komt voor aangekondigde behandelvoorbehouden binnen drie weken t.b.v. een snelle behandeling.