

Fiche 3: Mededeling EU-strategie aanpak georganiseerde criminaliteit

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's over de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025)

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 april 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 170 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:52021DC0170>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

n.v.t.

f) Behandelingstraject Raad

Justitie en Binnenlandse Zaken Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 14 april jl. heeft de Commissie een EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (hierna de strategie) gepubliceerd¹. Tegelijkertijd presenteerde de Commissie een EU strategie voor de aanpak van mensenhandel² en een aanbeveling³ aan de Raad om de Commissie te mandateren een samenwerkingsakkoord tussen de EU en INTERPOL te sluiten.⁴

De strategie voor de periode 2021-2025 volgt op de EU Veiligheidsuniestrategie⁵, de EU Raadsconclusies voor Interne Veiligheid en een Europese Politiepartnerschap ⁶ en het EU

¹ Samen met een Staff Working Paper over versterking van de EU EMPACT-samenwerking, SWD(2021) 74 final

² COM(2021) 171 final

³ COM (2021) 177 final

⁴ Hierover worden separaat BNC-fiches aan uw Kamer verzonden.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 22 112, nr. 2927; COM(2020) 605 final

⁶ 13083/1/20 REV 1 [pdf \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:52021DC0170)

dreigingsbeeld over de georganiseerde criminaliteit (SOCTA) van 2021⁷. De strategie bestaat uit vier actielijnen voor de Commissie, lidstaten, Raad, Europees Parlement en EU-agentschappen.

De eerste actielijn betreft de versterking van de rechtshandhavende en justitiële samenwerking en bijbehorende tijdige informatiedeling en toegang tot informatie. De Commissie roept op tot volledige en tijdige implementatie van EU-wetgeving, zoals voor het Schengen informatiesysteem (SIS) en de interoperabiliteit tussen informatiesystemen. Ook kondigt de Commissie voorstellen aan voor herziening van de Prüm-besluiten⁸ en een EU Politiesamenwerkingscode⁹ in 2021 en voor de aanpassing van de richtlijn voor het gebruik van biografische passagiersgegevens - *Advanced Passengers Information (API)*¹⁰ in 2022. Daarnaast pleit de Commissie voor het sterker verankeren van de EU EMPACT-samenwerking met acties en een wetgevend voorstel in 2023¹¹ en de versterking van de samenwerking met derde landen onder meer via Europol, Eurojust, het EOM en via het EU externe veiligheidsbeleid. De Commissie wijst verder op verschillende initiatieven voor EU agentschappen en organisaties, zoals de lopende onderhandelingen over de Europol-verordening¹², het gebruik van het VN Verdrag tegen Transnationale Georganiseerde Criminaliteit (UNTOC) door het EOM en modernisering van het casemanagement-systeem van Eurojust.

De tweede actielijn beoogt versterking van de opsporing en de aanpak van criminele structuren en fenomenen. Dat vergt volgens de Commissie daarop gerichte hoogwaardige criminaliteitsbeelden, bijpassende statistische informatievergaring, speciale nationale autoriteiten en bijpassende EU-samenwerking. Ook moeten gemeenschappelijke criteria voor de selectie van criminele kopstukken en facilitators (*High Value Targets*) worden ontwikkeld. De Commissie wijst verder op bestaande initiatieven, waaronder het EU actieplan illegale vuurwapenhandel¹³ en de EU drugsstrategie van de Raad¹⁴, en kondigt voor 2021 initiatieven aan, zoals het actieplan tegen mensensmokkel en wetgeving om online dienstverleners te verplichten tot het detecteren en melden van seksueel kindermisbruik-materiaal. De Commissie beoogt voortzetting van de ingezette bestrijding van cybercrime en cyberaanvallen, de aanpak van misbruik van girale betaalmiddelen, verschillende vormen van fraude (inclusief BTW- en accijnsfraude), evenals de aanpak van namaak-producten.¹⁵ Lidstaten worden aangespoord toe te treden tot het MEDICRIME-verdrag¹⁶ en de Commissie verkent of de EU ook tot dat verdrag kan toetreden. Vanwege de ondermijnende effecten van

⁷ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>

⁸ 2008/615/JHA en 2008/616/JHA. De Prüm-besluiten regelen de uitwisseling van opsporingsinformatie uit databanken inzake DNA, vingerafdrukken en voertuigregistratiegegevens.

⁹ Het voorstel voor een EU Politiesamenwerkingscode ziet volgens de Commissie op een modern EU regelgevend kader, met oog voor de bevoegdheden van lidstaten en met inzet van opsporingsbevoegdheden voor effectievere grensoverschrijdende operationele samenwerking tussen rechtshandhavingsautoriteiten.

¹⁰ Met als doel versterkte datakwaliteit, API-gegevens systematisch aan Europol-informatie toetsen, evenals verbreding van de reikwijdte naar intra-Schengen vervoersbewegingen inclusief watervoertuigen en bussen

¹¹ Informatie gestuurd geprioriteerde operationele samenwerking tussen opsporing- en handhavingsinstanties en Openbaar Ministeries met als doel sterkere bestuurlijke en financiële ondersteuning, vereenvoudiging van processen voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

¹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/15/beoordeling-voorstel-tot-wijziging-europolverordening>

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 22 112, nr. 2927; COM(2020) 608 final

¹⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14178-2020-INIT/en/pdf>

¹⁵ Dit volgt uit het volgend het Intellectueel Eigendom actieplan. De Commissie komt in 2022 met een toolbox.

¹⁶ Het verdrag van de Raad van Europa over de namaak van medische producten en soortgelijke misdrijven die een bedreiging vormen voor de Volksgezondheid

milieucriminaliteit zal de Commissie in 2021 aangepaste wetgeving voorstellen¹⁷. Tot slot zal de Commissie een actieplan tegen de illegale handel in culturele goederen presenteren.

De derde actielijn richt zich op het afpakken van crimineel vermogen en het voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit infiltreert in de legale economie en samenleving. Hiertoe brengt de Commissie in 2021 een EU anti-witwaspakket uit¹⁸, een voorstel tot verruiming van de toepassing van de EU confiscatierichtlijn¹⁹ en een voorstel voor herziening van het EU Raadsbesluit over *Asset Recovery Offices*.²⁰ Verder beoogt de Commissie een koppeling van nationale verwijzingsportalen bankgegevens. Infiltratie en corruptie zijn belangrijke criminele modus operandi en daarom zal de Commissie onderzoeken of de bestaande EU-regelgeving nog toereikend is. Ook benadrukt de Commissie de noodzaak van een gezamenlijk intelligencebeeld op deze handelswijzen en bescherming van (onderzoeks)journalisten. Om de aanpak verder te versterken noemt de Commissie ook de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en het belang van preventie.

De vierde actielijn moet de rechtshandhaving en justitiële autoriteiten voor het digitale tijdperk toerusten. De georganiseerde criminaliteit opereert digitaler terwijl bewijsvergaringsmethoden en handhavende maatregelen onvoldoende zijn aangepast aan het digitale tijdperk. De Commissie benoemt in het bijzonder de verkenning naar oplossingen en een weg vooruit in 2022, voor dataretentie²¹, behoud van standaard interceptiemogelijkheden naar aanleiding van 5G en voor rechtmatige gerichte toegang tot versleutelde informatie, terwijl de effectiviteit van encryptie gehandhaafd blijft voor privacybescherming en de communicatiebeveiliging. De Commissie roept verder op tot spoedige afronding van wetgeving voor grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijs (E-evidence). Naast versterking van trainingsmogelijkheden geeft de Commissie aan dat Europol en de EU innovatie Hub aan de lidstaten prioriteiten voor onderzoek en ontwikkeling bij digitale opsporing voor accordering zullen voorleggen. Tot slot, de Commissie zal een Europese veiligheidsruimte voor data helpen ontwikkelen onder het DIGITAL programma voor het ontwikkelen van data-analyse-instrumenten inclusief kunstmatige intelligentie.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De aanpak van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit is een topprioriteit van het kabinet²². Criminele samenwerkingsverbanden, hun kopstukken en facilitators moeten in binnen- en buitenland worden opgerold. Criminele bedrijfsprocessen en criminele investeringen in de (il)legale nationale en Europese economie moeten integraal en multidisciplinair worden voorkomen en verstoord en crimineel vermogen moet waar deze zich ook in de wereld bevindt worden

¹⁷ Deze voorstellen zien op herziening van de EU-richtlijn over milieucriminaliteit en op handhaving bij de verordening over maritiem vervoer van afval.

¹⁸ Het EU witwaspakket beoogt harmoniserende regelgeving, een Europese toezichthouder op het financiële stelsel en een EU coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor Financial Intelligence Units.

¹⁹ Bij de herziening van de EU confiscatierichtlijn worden ook voorstellen op het gebied van non conviction based confiscation en maatschappelijke herbestemming verwacht.

²⁰ De herziening van het Raadsbesluit *Asset Recovery Offices* ziet op betere bevroeringsmogelijkheden van verdacht vermogen en toegang tot kadasters en registers van kamers van koophandel.

²¹ Wettelijke bewaarplicht van historische telecommunicatiegegevens voor opsporingsdoeleinden.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 911, nr. 281; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 29 911, nr. 286; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 31 477, nr. 53

afgepakt. Dat vereist een beter criminaliteitsbeeld, een geïntegreerde aanpak en sterke multidisciplinaire Europese en internationale samenwerking in samenhang met de nationale en lokale aanpak, inclusief bestuurlijke en private partners en internationale organisaties. De aanpak moet door versterking van de weerbaarheid en handhaving een effectief antwoord bieden op het misbruik van kwetsbare maatschappelijke sectoren en faciliterende processen zoals het financiële stelsel, de digitale economie, logistieke processen en arbeidsintensieve sociaaleconomische sectoren. Digitale en innovatieprocessen vereisen dat dezelfde rechten, plichten en waarden online gelden als offline. De inzet moet zich ook richten op verbetering van de implementatie van EU-wetgeving en sterke handhaving van de rechtsstaat zowel in nationaal als in EU-verband. Gelet de dreiging is samenwerking essentieel, met behoud van de uitgangspunten van het Nederlandse rechtssysteem en door een systematische waarborging van de principes van subsidiariteit, proportionaliteit, soevereiniteit en wederkerigheid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de strategie en is overwegend positief. Daarbij is wel van belang op te merken dat de aangekondigde maatregelen nog dienen te worden uitgewerkt.

Wat betreft de versterking van de rechtshandhavende en justitiële samenwerking ziet het kabinet waardevolle initiatieven voor bestaande en nieuwe instanties²³ om met buitenlandse partners sterker te kunnen optreden tegen georganiseerde criminaliteit in goede samenhang met nationale initiatieven zoals de aanpak van ondermijning. Het kabinet steunt initiatieven tot het versterken van de informatiedeling zoals door aanpassing van wetgeving inzake het delen van opsporingsinformatie (Prüm), en het gebruik van de biografische gegevens van passagiers (API) en ziet noodzaak tot coherentie met (het gebruik van) mondiale informatiesystemen met dezelfde doelbinding. Het kabinet is positief over de in de mededeling aangehaalde initiatieven voor digitalisering van de Europese justitiesector conform haar eerder dit jaar uitgebrachte standpunt.²⁴ Wat betreft de voorstellen voor de Europese Politiecode kan het kabinet het actualiseren en bijeenbrengen van bestaande instrumenten steunen, maar is het kritisch waar het gaat om (vergaande) harmonisatie, bijvoorbeeld van opsporingsbevoegdheden of de gerelateerde strafrechtelijke samenwerking. Sterkere doeltreffende samenwerking kan ook worden bereikt door optimaler gebruik van bestaande structuren, inclusief ondersteuning door EU-agentschappen en -netwerken, betere kennisuitwisseling tussen de lidstaten met behoud van maatwerk als gevolg van de verschillende rechtssystemen en in een klimaat van wederzijdse erkenning met passende rechtstatelijke waarborgen. Het kabinet is positief over de wens van de Commissie om de EMPACT-samenwerking meer te ondersteunen, mede vanwege de tastbare opsporings- en vervolgingsresultaten van EMPACT. Het kabinet is geïnteresseerd aan deze operationele EU-samenwerking maar is ook kritisch over de door de Commissie bepleite noodzaak om de samenwerking in EU-wetgeving te verankeren daar waar de samenwerking al op politiek niveau nog recentelijk door de Raad kracht is bijgezet.²⁵ Het kan leiden tot een systeem waarin nationale instanties wettelijk gebonden zijn aan de afspraken in deze samenwerking wat op gespannen voet

²³ OM, politie, bijzondere opsporingsdiensten, KMar, douane, het Multidisciplinair Interventieteam

²⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 22 112, nr. 3034

kan staan met de gezagsrol van het Openbaar Ministerie, het opportuniteitsbeginsel en de gewenste flexibiliteit in de inzet van middelen en capaciteit van instanties. Het kabinet wenst deze belangrijke elementen in het Nederlandse rechtssysteem te behouden. Verder mist het kabinet aandacht voor het Europees Justitieel Netwerk dat een belangrijke bijdrage aan de praktische justitiële samenwerking biedt. Het kabinet is positief over het sluiten van een akkoord met INTERPOL²⁵ en voor akkoorden met derde landen voor Europol en Eurojust, met name met belangrijke bron- en transitlanden, met inachtneming van de zorgen over de rechtsstaat in de beoogde landen. Daarbij is een coherent operationeel optreden samen met internationale partners noodzakelijk zodat alle informatie en instrumenten integraal en optimaal worden ingezet. Het kabinet hecht tot slot aan een sterke inzet van het EU-externe beleid maar stelt vast dat de mededeling onduidelijk blijft over de concrete EU-ambitie op dat vlak. Het kabinet zou graag zien dat de geopolitieke positie van de EU wordt ingezet en zogenoemde *upstream disruption* gericht op criminaliteit in bron- en transitlanden concreet wordt vormgegeven. Het kabinet zal daar in Europees verband actief op blijven inzetten.

Voor de versterking van de opsporing steunt het kabinet de inzet op een beter Europees criminaliteitsbeeld om doeltreffender analyse-gestuurd gemeenschappelijke interventies te plegen. Het beeld moet verder verrijkt worden in het bijzonder als het gaat over het functioneren van criminele samenwerkingsverbanden. Het kabinet is positief over de voornemens om op EU-niveau, met oog voor ieders' verantwoordelijkheid en bevoegdheid, sterk in te zetten op mensenhandel, mensensmokkel en illegale handel in culturele goederen. Daarnaast omarmt het kabinet de voorgestelde aanpak van namaakproducten. Ten aanzien van toetreding tot het MEDICRIME-verdrag stelt het kabinet vast dat de strafrechtelijke aanpak het ultimatum remedium is. Nederlandse en EU-deelname aan het MEDICRIME-verdrag, bieden in haar ogen momenteel geen toegevoegde waarde. Een grondige analyse van huidige tekortkomingen in de samenwerking is eerst nodig. Voor de aanpak van milieucriminaliteit ziet het kabinet een noodzaak tot een stevige Europese inzet onder meer in het licht van de *Green Deal*. Het kabinet acht het van belang dat in geval van een (bredere) verplichting tot strafbaarstelling er ruimte blijft voor andere, effectieve wijzen van handhaving (bestuurs- en privaatrechtelijk). Daarnaast is voor het kabinet de invoering van minimumstraffen niet aan de orde gezien de rechterlijke toetsingsvrijheid. Tot slot, de voorstellen voor de aanpak van seksueel misbruik van minderjarigen sluiten goed aan bij de oproep van de Raad en van Nederland die daar een actieve rol in Europees verband in vervult.

Wat betreft het afpakken van crimineel vermogen is het kabinet positief over het versterken van de gemeenschappelijke analyses inzake criminele investeringen en kwetsbaarheden van maatschappelijke sectoren en de aangekondigde maatregelen voor het versterken van de weerbaarheid van het financiële stelsel. Deze sluiten goed aan bij haar inzet voor meer *evidence-based* inzicht in criminaliteit zoals ook door het Strategisch Kenniscentrum Ondermijning wordt beoogd, meer harmonisatie van EU anti-witwas-wetgeving, de aanpak van facilitators van witwassen, een Europese toezichthouder en een effectieve ondersteuning van *Financial Intelligence*

²⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6481-2021-INIT/en/pdf>

²⁶ Zie BNC-fiche mandaat samenwerkingsakkoord EU-Interpol dat gelijktijdig aan de Kamer wordt verzonden

Units. Ook de beoogde herziening van en accenten voor de confiscatierichtlijn en het Raadsbesluit voor *Asset Recovery Offices* evenals versterking van internationaal financieel onderzoek door opsporingsinstanties van lidstaten bij de verdenking van strafbare feiten komen overeen met de Nederlandse wensen en inzet. Daarbij is ook een informatie-gestuurde inzet buiten de EU noodzakelijk. Het positieve oordeel geldt ook voor een koppeling van nationale verwijsportalen bankgegevens. Het kabinet steunt het initiatief om te analyseren of EU-wetgeving voor de bestrijding van corruptie nog toereikend is. Het is daarbij van belang dat de Commissie EU-wetgeving in samenhang met bestaande internationale wetgeving beschouwt. Daarnaast verwelkomt het kabinet de aanbeveling van de Commissie over de veiligheid van journalisten mede gelet op maatschappelijke ontwikkelingen. Hoewel het kabinet het positief beoordeelt dat de bestuurlijke en preventieve aanpak bij de strategie zijn betrokken, had het kabinet op meer ambitie gehoopt door meerjarige Commissie-steun voor het verder opzetten van de bestuurlijke aanpak in en tussen EU-lidstaten en het realiseren van publiek-private coalities in kwetsbare maatschappelijke sectoren. Het kabinet had gelet op de rol van de Commissie inzake de interne markt en douane-unie op meer ambitie gehoopt voor het vergroten van de weerbaarheid van economische sectoren zoals transport en logistiek. Op verzoek van de Tweede Kamer wordt op nationaal niveau hieromtrent een plan voor mainports opgesteld en wordt daarbij ook gekeken naar internationale samenwerking voor betere screeningsprocessen en publiek-private samenwerking. Daarvoor zal het kabinet blijvend aandacht vragen, ook in EU-verband.

Aangaande het gereedmaken van de rechtshandhaving en justitiële autoriteiten voor het digitale tijdperk zet het kabinet sterk in op effectieve rechtshandhaving in het digitale domein, inclusief het mogelijk maken van rechtmatige, proportionele grensoverschrijdende toegang tot gegevens. Daarbij zijn de bescherming van fundamentele rechten, consumenten- en rechtsbescherming, cyberveiligheid inclusief hoogwaardige encryptie, belangrijke uitgangspunten. Daartoe hebben Nederland en andere lidstaten opgeroepen, waarbij het kabinet het betreurt dat de mogelijkheden voor dataretentie in de EU-jurisprudentie zeer zijn beperkt ondanks het grote belang voor de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Daarbij signaleert het kabinet ook de problematiek van bewaartermijnen bij data verbonden aan een IP-adres dat strafrechtelijk in beeld komt. De door de Commissie gepresenteerde analyse en afwegingen deelt het kabinet, waaruit blijkt dat nader onderzoek wordt uitgevoerd bij dataretentie en rechtmatige, proportionele toegang van versleutelde digitale gegevens in overeenstemming met de resolutie van de Raad van november 2020.²⁷ Bij beide vraagstukken beoogt het kabinet een voortvarend en zorgvuldig proces waarin onder meer de verschillende bovengenoemde belangen worden betrokken en ook aandacht is voor misbruik van dynamische IP-adressen waar vele gebruikers van één IP-adres gebruik kunnen maken. Ook de gepresenteerde inzet van de Commissie op versterking van de expertise, gemeenschappelijke capaciteit van lidstaten voor digitale opsporing en bredere innovaties op veiligheidsterrein wordt door het kabinet verwelkomd. Daarbij moeten de EU maar ook individuele lidstaten zich blijven inzetten om hun eigen digitale gereedheid op orde te brengen, ook voor het voorkomen van ongewenste strategische afhankelijkheden. De voorgestelde maatregelen zijn

²⁷ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/12/14/encryption-council-adopts-resolution-on-security-through-encryption-and-security-despite-encryption/>

cruciaal want de nood is hoog vanwege de impact van technologisch ondersteunde criminaliteit en de wedloop met criminelen inzake ver- en onthulling van crimineel handelen. Recente arbeidsintensieve operaties (Encrochat en Sky ECC) zijn geen garantie voor toekomstig succes.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De strategie van de Commissie is mede tot stand gekomen aan de hand van expert-vergaderingen waar de Commissie inbreng van lidstaten en andere partijen heeft opgehaald. Ook het Europese Parlement heeft mede aan de hand van eerdere resoluties opgeroepen tot versterking van de Europese aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Gelet op bekende posities van lidstaten lijkt groot draagvlak te zijn voor EU-initiatieven voor een meer geharmoniseerde anti-witwasaanpak met sterker toezicht, het versterken van de grensoverschrijdende samenwerking inzake confiscatie en het realiseren van gebalanceerde vormen van dataretentie en rechtmatige, proportionele toegang tot grensoverschrijdende informatie. Ook is er veel draagvlak voor een sterke EU-inzet inzake de aanpak van drugs- en vuurwapenhandel, mensenhandel, mensensmokkel en seksueel misbruik van minderjarigen. Dat geldt ook voor een sterkere gezamenlijke aanpak van veiligheidsinnovaties en digitalisering van de rechtshandhaving en de justitiële samenwerking. Initiatieven voor betere informatiedeling, gemeenschappelijke analyses, financiële en educatieve EU-ondersteuning worden ook breed gedragen. Over de mate waarin operationele samenwerking wettelijk ingekaderd en geharmoniseerd moeten worden is het krachtenveld minder duidelijk.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU. De mededeling heeft betrekking op vele beleidsterreinen, zoals de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, de interne markt inclusief het financiële stelsel, sociaal beleid, milieu, consumentenbescherming en gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken inzake de volksgezondheid. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub a, sub b, sub e, sub f, sub j, sub k, VWEU). Daarnaast heeft de mededeling betrekking op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling. Dit betreft een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en lidstaten (artikel 4, lid 3 VWEU), zonder dat de uitoefening van die bevoegdheid lidstaten belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen. Verder heeft de mededeling betrekking op de douane-unie, op welk terrein de EU een exclusieve bevoegdheid heeft (artikel 3, lid 1, sub a, VWEU). Tot slot ziet de mededeling op de bescherming en verbetering van de menselijke gezondheid, cultuur, onderwijs en administratieve samenwerking. Op deze terreinen is de EU bevoegd het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen (artikel 6, sub a, c, e en g, VWEU).

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel via een voorstel tot een strategie en aangekondigde initiatieven bij te dragen aan een gemeenschappelijke aanpak van lidstaten tegen de georganiseerde criminaliteit en maatschappelijke factoren die

criminaliteit in de hand werken. Georganiseerde criminaliteit is bij uitstek grensoverschrijdend van aard en kan alleen effectief bestreden worden door een combinatie van lokale, nationale, EU en internationale (multidisciplinaire) interventies. EU-optreden is van meerwaarde omdat sprake is van verwevenheid van de Europese georganiseerde criminaliteit en de Europese samenleving en economie. Daardoor kan de aanpak onvoldoende door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt en is een gemeenschappelijke Europese samenwerkingsbasis met bijpassende randvoorwaarden noodzakelijk. Voor zover de mededeling betrekking heeft op de douane-unie is de subsidiariteit niet van toepassing, gegeven de exclusieve bevoegdheid van de EU op dit terrein.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met kanttekeningen. De aangekondigde maatregelen zijn voor zover inzicht wordt geboden in hun inhoud vooralsnog grotendeels geschikt en noodzakelijk om bij te dragen aan de gemeenschappelijke aanpak van lidstaten tegen georganiseerde criminaliteit en maatschappelijke factoren die criminaliteit in de hand werken. Dit geldt bijvoorbeeld voor voorgestelde acties voor de bestrijding van witwassen, versterking van confiscatie van crimineel vermogen, een gemeenschappelijke EU aanpak voor rechtshandhavend optreden in het digitale domein, de aanpak van seksueel misbruik van minderjarigen en versterking van de kennispositie over criminele structuren en hun handelen. Echter, de kanttekeningen zien op de reikwijdte en mate van beoogde harmonisatie van wetgeving voor operationele rechtshandhavende samenwerking zoals bij een Europese Politiecode of de EMPACT-samenwerking. Gelet op de dusver bekende ambitie van de Commissie lijken deze voorstellen verder te gaan dan noodzakelijk en onvoldoende ruimte te verschaffen voor het noodzakelijke maatwerk vanwege aangetroffen risico's in lidstaten, hun grensregio's, het behoud van het Nederlandse rechtssysteem met het bijbehorende opportuniteitsbeginsel, soevereiniteit in rechtshandhavend optreden en de eigenstandige afweging inzake de inzet van opsporingsbevoegdheden en capaciteit. Ook betwijfelt het kabinet de noodzaak van een EU-certificeringsregeling voor deskundigen inzake digitale opsporing. Het aangekondigde initiatief lijkt onvoldoende ruimte te geven aan de nationale invulling van opleidingen en trainingen. Soortgelijke regelingen zijn ook niet aanwezig voor de inzet van andere opsporingsvaardigheden.

d) Financiële gevolgen

De mededeling op zichzelf heeft geen financiële gevolgen en bevat ook geen vermeldingen van beoogde concrete investeringen van de EU of van lidstaten. Echter, de in de mededeling aangekondigde initiatieven zullen wel tot financiële gevolgen leiden welke substantieel kunnen zijn, zowel voor lidstaten als geheel, als voor daarin functionerende uitvoeringsorganisaties, onder meer variërend van de politie, het Openbaar Ministerie, de bijzondere opsporingsdiensten, douane, inspecties, rechterlijke macht en organisaties belast met de tenuitvoerlegging van straffen. Dit is bijvoorbeeld voorstelbaar bij harmoniserende EU-wetgeving, het versterken van de grensoverschrijdende operationele samenwerking en informatiedeling en het regelen van verplichtingen in het digitale domein. Ook investeringen inzake digitalisering van de justitiële samenwerking, uitvoering van actieplannen op criminele fenomenen en een EU onderzoeks- en ontwikkelagenda voor innovaties zullen kosten met zich meebrengen, inclusief de inzet van personele capaciteit. Omgekeerd kan de voorgestelde bundeling van capaciteiten, expertise,

sterkere operationele samenwerking en ondersteuning van EU-agentschappen evenals een duidelijker EU-regelgevend kader bijdragen aan kostenbesparing op EU- en lidstaat-niveau. De Commissie beoogt de initiatieven mede te bekostigen uit het Internal Security Fund en, hoewel niet expliciet vermeld, naar verwachting ook uit andere fondsen gericht op onder meer justitiële samenwerking, het EU extern optreden en digitalisering. Het kabinet zal de Commissie vragen aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn. Verder is het kabinet van mening dat de benodigde EU-middelen binnen de in de EU afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 moeten worden gevonden. (Eventuele) budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en) voor de aangekondigde initiatieven, conform de regels van de budgetdiscipline. Er zal hierbij ook gekeken moeten worden naar de financiële gevolgen voor de medeoverheden.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Deze mededeling bevat enkel aankondigingen van voorgenomen initiatieven van wetgevende, beleidsmatige of praktische aard waarvan net als bij de financiële gevolgen, de gevolgen voor de lastendruk zonder uitwerking nu niet zijn in te schatten. De onder 4d aangereikte redeneerlijn is ook op de lastendruk van toepassing. Waar het gaat om strafrechtelijke onderzoeken en handhavende acties is het mogelijk dat de voorgestelde internationale initiatieven effect hebben op de vraag- en aanbodkant van rechtshulp en de doorlooptijd van onderzoeken. Met een beter zicht op criminaliteit en bredere beschikbaarheid van grensoverschrijdende informatie voor opsporingsdoeleinden zal de internationale samenwerking en bijgevolg de rechtshulp waarschijnlijk toenemen. Rechtshulpverzoeken veroorzaakt door weinig gestroomlijnde samenwerking zullen wellicht wat afnemen. Meer geharmoniseerde regels en de beoogde technische ondersteuning kunnen verder bijdragen aan een verlaging van de lastendruk. Bij de uitwerking van de (wetgevings-)voorstellen moet volgens het kabinet het uitgangspunt zijn dat deze zo lastenluw mogelijk worden vormgegeven zodat hun haalbaarheid wordt vergroot en rekening wordt gehouden met de beperkingen in capaciteit en middelen bij organisaties verantwoordelijk voor hun uitvoering. Ook zullen de voorstellen nader worden beoordeeld op de effecten op de concurrentiekracht.

De mededeling raakt duidelijk ook geopolitieke aspecten als het gaat om de relatie tussen bron-, transit- en bestemmingslanden van de georganiseerde criminaliteit waarbij deze rollen zowel op EU-lidstaten als op derde landen van toepassing zijn. De economische, ondermijnende effecten van de georganiseerde criminaliteit vereisen een intensieve dialoog tussen de EU-lidstaten, EU-organen, derde landen en internationale organisaties hetgeen in de mededeling ook wordt aangekaart. Waar het gaat om het bundelen van onderzoeks- en ontwikkelinitiatieven inzake innovaties voor veiligheidsdoeleinden moet de strategische autonomie van de EU en Nederland zelf worden bewaakt, omdat hierdoor veiligheidsbelangen van lidstaten, zoals zeggenschap over de randvoorwaarden voor ontwikkeling, verspreiding en toepassing van veiligheidsinnovaties, mogelijk onder druk kunnen komen te staan.