



Straatsburg, 28.4.2015
COM(2015) 185 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

De Europese veiligheidsagenda

De Europese Unie streeft ernaar dat burgers kunnen leven in een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen. Europeanen moeten erop kunnen vertrouwen dat, ongeacht waar in Europa zij zich bevinden, hun vrijheid en veiligheid goed worden beschermd, volledig in overeenstemming met de waarden van de Unie, zoals het beginsel van de rechtsstaat en de grondrechten.

De afgelopen jaren zijn nieuwe en complexe dreigingen ontstaan, waardoor duidelijk is geworden dat meer synergieën en nauwere samenwerking op alle niveaus nodig zijn. Veel van de huidige veiligheidsproblemen vloeien voort uit de instabiliteit in de directe nabijheid van de EU en de veranderende vormen van radicalisering, geweld en terrorisme. Dreigingen worden steeds gevarieerder en internationaler en in toenemende mate grens- en sectoroverschrijdend.

Deze bedreigingen vereisen een doeltreffende en **gecoördineerde reactie op Europees niveau**. Alle EU-instellingen zijn het erover eens geworden dat er behoefte is aan een vernieuwde strategie voor interne veiligheid voor de komende vijf jaar¹.

Om dit doel te bereiken, wordt in deze Europese veiligheidsagenda beschreven hoe de Unie een meerwaarde kan bieden ter ondersteuning van de lidstaten bij het waarborgen van de veiligheid. Zoals voorzitter Jean-Claude Juncker in zijn politieke beleidslijnen stelde: "*De bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme is een gemeenschappelijke Europese verantwoordelijkheid*".² De lidstaten hebben de eerstelijnsverantwoordelijkheid voor veiligheid, maar kunnen dit niet langer volledig alleen aan. De nationale verantwoordelijkheden voor rechtshandhaving van de wetgeving en het waarborgen van de interne veiligheid moeten weliswaar worden geëerbiedigd, maar alle relevante EU- en nationale actoren moeten beter samenwerken om grensoverschrijdende dreigingen aan te pakken. Daarom moet de Europese veiligheidsagenda een **gezamenlijke agenda** van de Unie en de lidstaten zijn. Dit zou moeten leiden tot een **EU-ruimte van interne veiligheid** waar personen worden beschermd met volledige inachtneming van de grondrechten.

Deze agenda zal zorgen voor een betere uitwisseling van informatie en voor meer operationele samenwerking en wederzijds vertrouwen, door gebruik te maken van het volledige scala van EU-beleidsmaatregelen en -instrumenten. De agenda zal ervoor zorgen dat er de interne en de externe dimensie van veiligheid op samenhangende wijze worden aangepakt. De EU moet weliswaar waakzaam blijven voor andere opkomende dreigingen die mogelijk ook een gecoördineerde reactie op EU-niveau vereisen, maar deze agenda behandelt prioritair **terrorisme, georganiseerde criminaliteit en cybercriminaliteit** als onderling verbonden gebieden met een sterke grensoverschrijdende dimensie, waarbij het optreden van de EU een echt verschil kan maken.

1. BETER SAMENWERKEN INZAKE VEILIGHEID

De EU heeft al een aantal juridische, praktische en ondersteunende instrumenten ingesteld ter ondersteuning van een Europese ruimte van interne veiligheid. De strategische doelstellingen van de interneveiligheidsstrategie 2010-2014 zijn nog steeds geldig en moeten nog steeds worden nagestreefd³. Het Verdrag van Lissabon heeft ervoor

¹ Conclusies van de Europese Raad EUCO 79/14 van 27.6.2014. Resolutie van het Europees Parlement 2014/2918 van 17.12.2014. Conclusies van de Raad van 4.12.2014 over de ontwikkeling van een vernieuwde EU-strategie inzake interne veiligheid.

² Een nieuwe start voor Europa: mijn agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering. Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie, 15 juli 2014.

³ Conclusies van de Raad van 25.2.2010 over de interneveiligheidsstrategie voor de Europese Unie: naar een Europees veiligheidsmodel; COM(2014) 154 final van 11.3.2014.

gezorgd dat de EU goed geplaatst is om deze te bereiken, door versterking van het rechtskader om de inspanningen te bundelen en vrijheid en veiligheid, het interne vrije verkeer en een effectieve Europese reactie op grensoverschrijdende bedreigingen te waarborgen. Het Verdrag heeft de bescherming van de grondrechten en de democratische controle op het EU-beleid inzake interne veiligheid versterkt en heeft van het Europees Parlement een gelijkwaardige medewetgever gemaakt op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken. Sinds 1 december 2014 vallen politieke en justitiële samenwerking in strafzaken binnen de gewone rechtsorde van de EU. De rechterlijke toetsing door het Europees Hof van Justitie en de rol van de Commissie als hoedster van de Verdragen zijn nu volledig van toepassing⁴, hetgeen ervoor zal zorgen dat de rechten van particulieren worden geëerbiedigd en de rechtszekerheid en het vertrouwen worden versterkt.

Nu is het tijd om beter en nauwer samen te werken. Het succes van de instrumenten die de Unie de laatste jaren heeft ingesteld, is in de eerste plaats gebouwd op gedeelde verantwoordelijkheid, wederzijds vertrouwen en effectieve samenwerking tussen alle betrokken actoren: instellingen en agentschappen van de EU, lidstaten en nationale instanties.

Daartoe voorziet de agenda voor de EU en de lidstaten in een gezamenlijke aanpak die allesomvattend, resultaatgericht en realistisch is. Om zoveel mogelijk voordelen te halen uit de bestaande EU-maatregelen en, indien nodig, nieuwe en aanvullende acties te kunnen ondernemen, moeten alle betrokken actoren samenwerken op basis van **vijf kernbeginselen**.

Ten eerste moeten de grondrechten ten volle worden geëerbiedigd. Veiligheid en eerbiediging van de grondrechten zijn geen tegenstrijdige doelen, maar consistente en complementaire beleidsdoelstellingen⁵. De aanpak van de Unie is gebaseerd op de gemeenschappelijke democratische waarden van onze open samenlevingen, met inbegrip van de rechtsstaat, en moet de grondrechten eerbiedigen en bevorderen, zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten. Alle veiligheidsmaatregelen moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van noodzakelijkheid, evenredigheid en legaliteit, met passende waarborgen om de verantwoordingsplicht en het gerechtelijk verhaal te waarborgen⁶. De Commissie zal strikt nagaan of elke veiligheidsmaatregel volledig in overeenstemming is met de grondrechten en tegelijkertijd de doelstelling ervan doeltreffend verwezenlijkt. De gevolgen van eventuele nieuwe initiatieven op het gebied van het vrije verkeer en de bescherming van persoonsgegevens moeten volledig in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel en de fundamentele rechten. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle actoren van de EU en van de lidstaten. EU-organen zoals het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming hebben een belangrijke rol in het bijstaan van EU-instellingen en andere EU-agentschappen om onze waarden te verdedigen en te bevorderen.

Ten tweede is er meer transparantie, verantwoording en democratische controle nodig om het vertrouwen van de burgers te vergroten. Het Europees Parlement vervult nu volledig zijn taak als medewetgever, door te zorgen voor democratische

⁴ Behoudens de bijzondere bepalingen van protocol nr. 22 wat Denemarken betreft en de protocols nrs. 21 en 36 wat het Verenigd Koninkrijk en Ierland betreft.

⁵ Artikel 6 van het Handvest van de grondrechten en het arrest van het Europees Hof van Justitie van 8 april 2014 in de gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12, punt 42.

⁶ Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten; arrest van het Europees Hof van Justitie van 8 april 2014, hierboven aangehaald.

controle. De specifieke rol van de nationale parlementen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht⁷ komt tot uiting in de bredere inzet van de Commissie voor een hernieuwde politieke dialoog met de nationale parlementen. De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad tweemaal per jaar op de hoogte brengen van de uitvoering van deze agenda. De Commissie zal ook prestatie-indicatoren ontwikkelen voor de belangrijkste EU-instrumenten. Met het oog op nog meer transparantie en participatie zal de Commissie in 2015 een raadgevend EU-forum voor interne veiligheid instellen, waarin de lidstaten, het Europees Parlement, EU-agentschappen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, de academische wereld en de particuliere sector bijeenkomen.

Ten derde moet er worden gezorgd voor een betere toepassing en tenuitvoerlegging van de bestaande rechtsinstrumenten van de EU. Een van de prioriteiten van de Commissie zal erin bestaan de lidstaten te helpen het wederzijds vertrouwen verder te ontwikkelen, het volledige potentieel van de voornaamste instrumenten voor informatiedeling te benutten en grensoverschrijdende operationele samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten te bevorderen. Wederzijdse toetsing en doeltreffend toezicht op de uitvoering van de Europese maatregelen hebben beide een rol te spelen.

Ten vierde is een meer geïntegreerde en sectoroverschrijdende aanpak tussen de instanties nodig. Gelet op de toenemende verwevenheid van verschillende soorten veiligheidsdreigingen moeten het beleid en de concrete maatregelen volledig worden gecoördineerd met alle relevante EU-agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken⁸ en daarbuiten. Deze agentschappen bieden de lidstaten en de EU gespecialiseerde steun en expertise. Zij fungeren als informatiecentra, helpen bij de tenuitvoerlegging van EU-recht en spelen een cruciale rol bij de ondersteuning van operationele samenwerking, zoals gezamenlijke grensoverschrijdende acties. Het is tijd voor een intensivering van de samenwerking tussen deze instanties. De Commissie zal een discussie op gang brengen over de vraag hoe hun bijdrage zo groot mogelijk kan worden gemaakt door nauwere samenwerking tussen agentschappen, coördinatie met de lidstaten, uitgebreide programmering, zorgvuldige planning en het doelgericht besteden van middelen.

Specifieke maatregelen in een brede waaier van EU-beleidsterreinen dragen bij aan de veiligheidsdoelstellingen, onder meer op het gebied van vervoer, financiën, douane, onderwijs, maritieme veiligheidsbeleid, informatietechnologie, energie en volksgezondheid. Maatregelen in het kader van de digitale interne markt en het Europese nabuurschapsbeleid zullen de Europese veiligheidsagenda aanvullen en versterken. De agenda bouwt ook voort op bestaande sectorale strategieën die — direct of indirect — kunnen bijdragen aan een hoog niveau van veiligheid⁹.

⁷ Artikel 69 VWEU.

⁸ Het EU-rechtshandavingsagentschap Europol, het EU-agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen Frontex, het EU-agentschap voor justitiële samenwerking Eurojust, de Europese Politieacademie Cepol, het EU-agentschap voor grootschalige IT-systemen eu-LISA en het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving EWDD.

⁹ EU-strategie voor maritieme veiligheid (conclusies van de Raad van 24.6.2014); de strategie inzake cyberveiligheid (JOIN (2013) 1 final van 7.2.2013); de strategie voor douanericobeheer: (COM(2014) 527 final van 21.8.2014); het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding (conclusies van de Raad van 12.5.2009); de EU-strategie voor jongeren (COM(2009) 200 final van 27.4.2009); EU-strategie ter intensivering van de bestrijding van sigarettensmokkel en andere vormen van illegale handel in tabaksproducten (COM(2013) 324 final van 6.6.2013). De agenda vormt ook een aanvulling op lopende initiatieven zoals de herziening van de strategische uitvoercontroles (COM(2014) 244 final van 24.4.2014).

Deze agenda moet worden gezien in samenhang met de komende Europese migratieagenda¹⁰, waarin kwesties aan bod zullen komen die van direct belang zijn voor de veiligheid, zoals het smokkelen van migranten, mensenhandel, sociale samenhang en het grensbeheer.

Ten vijfde moeten alle interne en externe dimensies van veiligheid worden samengebracht. Veiligheidsdreigingen stoppen niet aan de grenzen van de EU. De interne veiligheid van de EU en de mondiale veiligheid zijn wederzijds afhankelijk en onderling met elkaar verbonden. De reactie van de EU moet daarom alomvattend zijn en gebaseerd zijn op een samenhangende reeks maatregelen die betrekking hebben op zowel de interne als de externe dimensie, teneinde de banden tussen het beleid inzake justitie en binnenlandse zaken en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid te versterken. Het succes ervan is sterk afhankelijk van samenwerking met internationale partners. Een preventieve dialoog met derde landen is nodig om de diepere oorzaken van veiligheidskwesties aan te pakken.

Er moet worden gezorgd voor een zo groot mogelijke toegevoegde waarde van de bestaande **beleidsdialogen inzake veiligheid** die de EU voert met de uitbreidings- en nabuurschapslanden, belangrijke strategische partners, en relevante internationale en regionale organisaties — en de daaraan gekoppelde financiële instrumenten en activiteiten van de EU —. De dialogen zouden moeten worden uitgebreid tot prioriteiten als samenwerking in de bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en terrorisme, migrantensmokkel en mensenhandel. Dit zou moeten leiden tot specifieke, gezamenlijke actieplannen met belangrijke derde landen en worden weerspiegeld in het gerichte gebruik van de financiële instrumenten van de EU.

De EU-delegaties in derde landen zijn belangrijk voor de dialogen over veiligheid, en vergen daarom deskundigheid en sterkere lokale coördinatie. Het verder **inzetten van veiligheidsdeskundigen** in EU-delegaties in de landen van het Europees nabuurschapsbeleid en andere gerichte niet-EU-landen moet een prioriteit zijn. Er moet ook worden onderzocht hoe optimaal gebruik kan worden gemaakt maken van de expertise van naar derde landen gedetacheerde rechtshandhavingsambtenaren van de lidstaten, en er moet worden nagegaan of het haalbaar is verbindingsfunctionarissen van EU-agentschappen en magistraten te detacheren naar belangrijke derde landen.

Overeenkomsten inzake wederzijdse rechtshulp met derde landen (Verenigde Staten, Japan¹¹) zijn belangrijke instrumenten voor internationale justitiële samenwerking, en de Commissie zal nagaan of het nodig is andere bilaterale of multilaterale overeenkomsten met belangrijke derde landen te ontwikkelen.

Ten slotte moet de EU haar betrekkingen met internationale organisaties, zoals de VN, de Raad van Europa en Interpol blijven ontwikkelen, en actiever gebruik maken van multilaterale fora zoals het mondiaal terrorismebestrijdingsforum om beste praktijken te bevorderen en gemeenschappelijke doelstellingen te halen.

De externe aspecten van veiligheid zullen uitvoeriger worden ontwikkeld in het kader van de strategische herziening die de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter van de Commissie heeft gestart, alsook in het kader van de lopende herziening van het Europees nabuurschapsbeleid.

¹⁰ De Europese migratieagenda is een van de initiatieven van het werkprogramma van de Commissie voor 2015.

¹¹ Besluiten van de Raad 2009/820/GBVB van 23.10.2009 en 2010/88/GBVB/JBZ van 30.11.2009.

2. VERSTERKING VAN DE PIJLERS VAN HET EU-OPTREDEN

In operationele termen betekent beter en nauwer samenwerken vooral dat alle betrokken actoren — EU-instellingen en -agentschappen, lidstaten of nationale rechtshandavingsinstanties — de bestaande instrumenten volledig ten uitvoer leggen. In voorkomend geval vergt dit ook nieuwe of meer ontwikkelde instrumenten om de toegevoegde waarde van EU-maatregelen voor informatie-uitwisseling, operationele samenwerking en andere ondersteuning zo groot mogelijk te maken.

2.1 *Betere informatie-uitwisseling*

De Unie voorziet in een aantal instrumenten om de uitwisseling van informatie tussen nationale rechtshandavingsinstanties te vergemakkelijken. Deze moeten ten volle door de lidstaten worden benut. Wanneer er nog belangrijke lacunes bestaan, moet worden nagegaan of extra EU-instrumenten nodig zijn.

Thans is het Schengeninformatiesysteem (SIS) het meest gebruikte instrument om informatie uit te wisselen. De nationale bevoegde instanties kunnen het gebruiken om signaleringen van gezochte of vermiste personen en goederen te raadplegen, zowel binnen de Unie als aan de buitengrenzen. Begin 2015 werd het SIS opgewaardeerd om de uitwisseling van informatie over terrorismeverdachten te vergemakkelijken en de inspanningen van de lidstaten te intensiveren om reisdocumenten van personen die ervan verdacht worden zich bij terroristische groeperingen buiten de EU te willen aansluiten, ongeldig te maken. De Commissie zal ook zoeken naar mogelijkheden om de lidstaten te helpen bij de tenuitvoerlegging van een op nationaal niveau opgelegd reisverbod. In 2015-2016 zal de Commissie het SIS evalueren om na te gaan of nieuwe operationele behoeften wetgevingswijzigingen vereisen, zoals de invoering van meer categorieën die tot signaleringen leiden.

Om de veiligheid aan de buitengrenzen verder te versterken, moet intensiever gebruik worden gemaakt van het SIS, samen met de **Interpol-gegevensbank inzake verloren en gestolen reisdocumenten (SLTD)**. De Commissie zal de lidstaten helpen om gebruik te maken van automatische grenscontroles waarbij het SIS en de SLTD worden geraadpleegd en zal blijven controleren of de lidstaten hun verplichting nakomen gegevens te verstrekken aan de SLTD¹². De Commissie is ook het handboek voor grenswachters aan het actualiseren om doelgerichter grenscontroles mogelijk te maken en ervoor te zorgen dat het SIS en de SLTD ten volle worden benut.

De lidstaten dragen verantwoordelijkheid voor de gehele Unie wanneer zij hun deel van de buitengrens controleren. Daarom zouden **gemeenschappelijke risico-indicatoren** de werkzaamheden van de nationale grensautoriteiten moeten ondersteunen bij personencontroles. Op basis van de bijdragen van de lidstaten zal de Commissie in de eerste helft van 2015 de laatste hand leggen aan een eerste reeks gemeenschappelijke risico-indicatoren die betrekking hebben op buitenlandse terroristische strijders. Europol en Frontex zullen een belangrijke rol spelen bij de toekomstige handhaving van deze risico-indicatoren. De Commissie zal toezicht blijven houden op de doeltreffendheid van de Schengengrenscode, en nagaan of er nieuwe behoeften tot verbetering zijn.

Gemeenschappelijke strenge normen voor **grensbeheer**, met volledige eerbiediging van de rechtsstaat en van de grondrechten, zijn van groot belang voor het voorkomen van grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. De Europese migratieagenda zal nader

¹² Gemeenschappelijk standpunt 2005/69/JBZ van 24.1.2005.

ingaan op grensbeheer. Het herziene voorstel inzake slimme grenzen dat de Commissie begin 2016 wil indienen, zal bijdragen tot meer efficiëntie en doeltreffendheid.

Aanvullende maatregelen ter verbetering van de veiligheid in verband met het **verkeer van goederen** dragen eveneens bij tot de bestrijding van illegale activiteiten aan de grens, zoals wapenhandel, smokkel van drugs en sigaretten, en illegale overdracht van deviezen. Het douanesysteem voor voorafgaande vrachtinformatie doet douaneautoriteiten vooraf kennisgeving ten behoeve van de veiligheidsrisicobeoordeling van ladingen die aankomen in of vertrekken uit de EU. Dit systeem moet ten volle worden benut door te zorgen voor doeltreffende uitwisseling van informatie tussen de douane en andere rechtshandavingsinstanties. Het antifraude-informatiesysteem (AFIS) biedt een belangrijk platform voor de uitwisseling van douanegegevens inzake fraudebestrijding ter ondersteuning van de rechtshandhaving door de douane bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit¹³.

Het kader van **Prüm**¹⁴ is een ander voorbeeld van een instrument voor informatie-uitwisseling op EU-niveau waarvan het potentieel nog niet ten volle wordt benut. Het kan een geautomatiseerde vergelijking maken van DNA-profielen, vingerafdrukgegevens en gegevens uit kentekenregisters, hetgeen van cruciaal belang is om strafbare feiten op te sporen en om een effectieve zaak op te bouwen. Het systeem benut niet zijn volledige potentieel aangezien in dit stadium slechts een beperkt aantal lidstaten hun wettelijke verplichtingen zijn nagekomen en het netwerk in hun eigen systemen hebben geïntegreerd. Dit belemmert de algemene doelmatigheid van het kader van Prüm bij het aanhouden en vervolgen van criminelen. De lidstaten hebben aanzienlijke financiële en technische ondersteuning gekregen voor de uitvoering. De Commissie zal dit gebied als een prioriteit behandelen wanneer zij haar bevoegdheid gebruikt om te zorgen voor de correcte tenuitvoerlegging van het EU-recht.

Juridische uitvoering van EU-instrumenten op nationaal niveau is uiteraard niet voldoende. De instrumenten van het EU-veiligheidskader zullen pas ten volle effect sorteren wanneer de nationale rechtshandavingsinstanties vertrouwen hebben in de bestaande instrumenten en bereid zijn informatie uit te wisselen. Het voorstel voor een nieuwe rechtsgrondslag voor **Europol**¹⁵, dat momenteel bij de medewetgevers in behandeling is, wil de analytische capaciteiten van Europol vergroten, het operationele optreden aan de zijde van de lidstaten activeren, en de gegevensbeschermingsregeling van het agentschap versterken. De lidstaten zouden Europol moeten gebruiken als hun voorkeurskanaal om in het kader van rechtshandhaving informatie uit te wisselen in de hele EU. De applicatie van Europol voor veilige informatie-uitwisseling (SIENA) biedt de lidstaten de mogelijkheid om op een snelle, betrouwbare en gebruiksvriendelijke manier informatie uit te wisselen met elkaar, met Europol, of met derde partijen die een samenwerkingsovereenkomst met Europol hebben. Het actieve gebruik van instrumenten voor informatie-uitwisseling vergt ook de juiste interface tussen de instrumenten van de EU en nationale rechtshandavingssystemen, zoals de **enige contactpunten**. De lidstaten moeten op nationaal niveau de gepaste structuren opzetten om de werkzaamheden van de betrokken autoriteiten te integreren en coördineren.

¹³ AFIS wordt beheerd door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

¹⁴ Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23.6.2008 en Besluit 2008/616/JBZ van de Raad van 23.6.2008.

¹⁵ COM(2013) 173 final van 27.3.2013. Een deel van het voorstel werd vervangen door het voorstel voor een verordening tot oprichting van een agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol) (COM(2014) 465 final van 16.7.2014).

Het opsporen van verplaatsingen van daders is van essentieel belang voor het verstoren van terroristische en criminele netwerken. De medewetgevers moeten nu dringend hun werkzaamheden voltooien voor de oprichting van een **EU-systeem voor persoonsgegevens van vliegtuigpassagiers (PNR)** dat volledig in overeenstemming is met Handvest van de grondrechten en tegelijkertijd een krachtig en effectief instrument op EU-niveau is. De analyse van de PNR-gegevens die worden verstrekt bij het boeken en het inchecken helpt vast te stellen welke reizigers een hoog risico inhouden en nog niet bekend zijn bij de rechtshandavingsinstanties. PNR-gegevens zijn noodzakelijk gebleken om vast te stellen welke reizigers een hoog risico inhouden in het kader van de bestrijding van terrorisme, drugshandel, mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen, en andere ernstige strafbare feiten. Na goedkeuring van de richtlijn inzake PNR-gegevens zal een betere samenwerking tussen de nationale stelsels mogelijk zijn en zullen de verschillen tussen de lidstaten op het gebied van veiligheid kleiner worden. Gemeenschappelijke risico-indicatoren voor de verwerking van PNR-gegevens zullen helpen voorkomen dat criminelen niet kunnen worden opgespoord doordat zij door een andere lidstaat reizen. Europol en Frontex kunnen een belangrijke rol spelen bij de ontwikkeling en distributie van dergelijke risico-indicatoren op basis van door de lidstaten verstrekte informatie.

De EU heeft **PNR-overeenkomsten** gesloten met de Verenigde Staten, Canada en Australië. Deze samenwerking heeft een reële toegevoegde waarde bij de identificatie en aanhouding van buitenlandse terroristische strijders, drugshandelaars en reizende seksuele delinquenten. In de toekomstige aanpak van de Unie voor de uitwisseling van PNR-gegevens met derde landen zal rekening worden gehouden met de noodzaak om consistente normen en specifieke grondrechtelijke bescherming toe te passen. Zodra het Hof van Justitie zijn advies heeft uitgebracht over de ontwerp-PNR-overeenkomst met Canada zal de Commissie op basis van de conclusies van het Hof haar werkzaamheden inzake juridisch deugdelijke en duurzame oplossingen voor de uitwisseling van PNR-gegevens met andere derde landen voltooien, onder meer door zich te beraden over een model-PNR-overeenkomst waarin de vereisten worden opgenomen waaraan derde landen moeten voldoen om PNR-gegevens te ontvangen van de EU.

Op grond van gemeenschappelijke regels inzake **gegevensbescherming** zullen rechtshandavings- en gerechtelijke instanties doeltreffender met elkaar kunnen samenwerken, en ook vertrouwen opbouwen en rechtszekerheid waarborgen. Het is van essentieel belang om uiterlijk eind 2015 een akkoord te bereiken over de hervorming van de gegevensbescherming als geheel, en met name over het voorstel voor een richtlijn inzake gegevensbescherming voor politieke en justitiële autoriteiten. Daarnaast onderhandelt de Europese Unie met de regering van de Verenigde Staten over een internationale raamovereenkomst inzake gegevensbescherming ("Data Protection Umbrella Agreement") om te zorgen voor een hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens die de EU en de VS aan elkaar doorgeven, met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten, daaronder begrepen terrorisme.

Communicatiegegevens kunnen ook doeltreffend bijdragen tot het voorkomen en vervolgen van terrorisme en georganiseerde misdaad. Naar aanleiding van het arrest van het Europees Hof van Justitie over de richtlijn betreffende gegevensbewaring¹⁶ zal de Commissie toezicht blijven houden op de wetgevingsontwikkelingen op nationaal niveau.

¹⁶ Arrest van het Europees Hof van Justitie van 8 april 2014, hierboven aangehaald.

De bestrijding van criminele organisaties die actief zijn in verschillende EU-landen vereist eveneens uitwisseling van informatie en samenwerking tussen justitiële autoriteiten. 26 lidstaten gebruiken het **Europees Strafregisterinformatiesysteem** (ECRIS), dat voorziet in de uitwisseling van informatie over eerdere veroordelingen voor EU-onderdanen. Het systeem werkt echter niet doeltreffend voor in de EU veroordeelde onderdanen van derde landen. De Commissie zal meer vaart zetten achter de lopende werkzaamheden ter verbetering van het ECRIS voor onderdanen van derde landen en is bereid om bij te dragen aan de doeltreffende uitvoering ervan.

De realtimebeschikbaarheid van bestaande gegevens tussen de lidstaten is een van de gebieden voor toekomstige werkzaamheden inzake informatie-uitwisseling. Als reactie op een verzoek van de Raad¹⁷ zal de Commissie nagaan of het nodig is om een **Europees Indexsysteem van politiegegevens (EPRIS)** in te voeren en of dit systeem toegevoegde waarde heeft om de grensoverschrijdende toegang tot informatie in nationale politieregisters te vergemakkelijken. Intussen steunt de Commissie de lancering van een door een groep lidstaten voorgenomen proefproject om de mechanismen voor geautomatiseerde grensoverschrijdende opzoeken in nationale registers op "treffer"/"geen treffer"-basis vast te stellen¹⁸.

Ten slotte zal **de gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur voor het maritieme gebied van de EU (CISE)** de interoperabiliteit van de betrokken veiligheidsgegevens tussen bevoegde instanties binnen hun bestaande mandaat mogelijk maken op gebieden zoals piraterij, terrorisme, wapen- en drugssmokkel, mensenhandel, milieuvervuiling, civiele bescherming en natuurrampen.

*Het optreden van de EU moet in de eerste plaats gericht zijn op de **volledige tenuitvoerlegging van reeds bestaande voorschriften** — zoals het kader van Prüm — en de goedkeuring van voorstellen die al ter tafel liggen — zoals de PNR-richtlijn van de EU, de Europolverordening en de hervorming van de gegevensbescherming. Dit zal een belangrijke stap voorwaarts betekenen aangezien op die manier een duidelijk, veilig en naar behoren gereguleerd instrumentarium tot stand wordt gebracht waarmee de autoriteiten de informatie kunnen verkrijgen die zij nodig hebben, zolang dit instrumentarium ten volle wordt benut. **Belangrijke instrumenten** zoals het Schengeninformatiesysteem, de Schengengrenscore en het ECRIS moeten ook worden herzien en eventuele hiaten in de dekking moeten worden opgevuld.*

2.2 Meer operationele samenwerking

Het Verdrag van Lissabon voorziet in wettelijke en praktische regelingen om de operationele samenwerking tussen de autoriteiten van verschillende lidstaten doeltreffend te maken.

Via de **EU-beleidscyclus tegen zware en georganiseerde criminaliteit** coördineren de autoriteiten van de lidstaten gemeenschappelijke prioriteiten en operationele acties. Het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI) speelt hierbij een centrale rol. De beleidscyclus voorziet in een methodologie voor een inlichtingengestuurde aanpak van interne veiligheid, gebaseerd op gemeenschappelijke dreigingsanalyses, die worden gecoördineerd binnen Europol. De

¹⁷ Zie de reeds aangehaalde conclusies van de Raad van 4.12.2014.

¹⁸ Het geautomatiseerde antwoord op een opzoeking in het register zou alleen aangeven of gegevens beschikbaar zijn ("treffer") in het politieregister van een ander land of niet ("geen treffer"). In het geval van een treffer zouden aanvullende gegevens moeten worden opgevraagd via de bestaande kanalen voor politieke samenwerking.

beschikbare middelen worden gericht ingezet met het oog op veiligheidsdreigingen en -risico's op de onmiddellijke, de middellange en de lange termijn. De beleidscyclus zou meer door de lidstaten moeten worden gebruikt om concrete rechtshandavingsoperaties te starten voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit, onder meer met derde landen. De operatie Archimedes, die in september 2014 door Europol werd gecoördineerd om verschillende zware misdrijven in meerdere lidstaten en derde landen aan te pakken, was een praktisch voorbeeld van de manier waarop dit van nut kan zijn¹⁹. Dergelijke operaties zouden regelmatig moeten worden geëvalueerd om na te gaan welke de beste praktijken zijn voor toekomstig optreden.

EU-agentschappen spelen een belangrijke rol bij de ondersteuning van operationele samenwerking. Zij dragen bij tot de evaluatie van gemeenschappelijke veiligheidsdreigingen, zij helpen bij het bepalen van gemeenschappelijke prioriteiten voor operationele acties en zij vergemakkelijken de grensoverschrijdende samenwerking en vervolging. De lidstaten dienen ten volle gebruik te maken van de steun van de agentschappen om de criminaliteit aan te pakken door middel van gezamenlijke actie. Nauwere samenwerking tussen de agentschappen zou ook moeten worden bevorderd, binnen de grenzen van hun respectieve mandaat. De herziene samenwerkingsovereenkomst tussen Europol en Frontex zal, eenmaal uitgevoerd, dergelijke synergieën mogelijk maken doordat de twee agentschappen persoonsgegevens kunnen delen met passende waarborgen inzake gegevensbescherming. Eurojust en Europol moeten hun operationele samenwerking verder verbeteren.

Op basis van bijdragen van EU-agentschappen en in nauwe samenwerking met de lidstaten heeft de Commissie specifieke deskundigheid verworven op het gebied van de ontwikkeling van **risicobeoordelingen**. De Commissie heeft richtsnoeren voor het beoordelen en in kaart brengen van risico's met het oog op rampenbeheersing²⁰ en richtsnoeren voor de beoordeling van het risicobeheersingsvermogen van lidstaten ontwikkeld, en risicobeoordelingen uitgevoerd voor explosieven in de luchtvrachtsector uit derde landen en voor passagierscontroles op luchthavens in de lidstaten. De Commissie is voornemens om deze methode ook op andere gebieden toe te passen, zoals kritieke infrastructuur, het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en in het bijzonder het sneeuwbaaleffect van systeemrisico's te beoordelen.

Coördinatieknooppunten kunnen zorgen voor een coherente **Europese respons** in crisissen en noodsituaties, waardoor onnodig en kostbaar dubbel werk wordt voorkomen. In het kader van de solidariteitsclausule²¹ kan een lidstaat bij een crisis, bijvoorbeeld een terroristische aanslag, de EU om bijstand verzoeken. Het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties van de EU fungeert als het belangrijkste 24/7 coördinatie- en ondersteuningsplatform voor alle crises in het kader van het EU-mechanisme voor civiele bescherming²², de solidariteitsclausule en de geïntegreerde regeling politieke crisisrespons (IPCR). Het is gebaseerd op bijdragen van de Commissie, de EU-agentschappen en de lidstaten. Met toenemende en nieuwe risico's op rampen moeten de lidstaten en de Commissie samenwerken om de wetgeving inzake civiele bescherming van 2013²³, volledig uit te voeren en operationeel te maken, met inbegrip van de follow-

¹⁹ Operatie Archimedes vond plaats in september 2014; er namen rechtshandavingsinstanties uit 34 landen aan deel en Europol stond in voor de coördinatie. De operatie was gericht tegen georganiseerde criminele groepen en resulteerde in ruim 1000 arrestaties in heel Europa.

²⁰ SEC(2010) 1626 final van 21.12.2010.

²¹ Artikel 222 VWEU.

²² Het Uniemechanisme voor civiele bescherming is in 2001 opgericht ter bevordering van de samenwerking tussen de nationale diensten voor civiele bescherming in heel Europa.

²³ Besluit 1313/2013/EU van 17.12. 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming

up van het kader van Sendai voor rampenrisicovermindering 2015-2030²⁴. De EU moet blijven werken aan het vermogen om crisissituaties te beheersen, zodat de EU doeltreffender en samenhangender kan reageren op crises als gevolg van strafbare feiten, die gevolgen hebben voor de grenzen, de openbare veiligheid en kritieke systemen. Dit omvat ook het houden van meer gezamenlijke veldoefeningen.

Op EU-niveau zijn grensoverschrijdende instrumenten beschikbaar ter ondersteuning van operationele samenwerking. **Gemeenschappelijke onderzoeksteams** (GOT's) bieden een pasklare aanpak voor samenwerking tussen de lidstaten en worden opgezet voor een bepaalde periode om specifieke zaken te onderzoeken. Gemeenschappelijke onderzoeksteams zijn een succesvol instrument dat regelmatig zou moeten worden gebruikt en stelselmatig een beroep zou moeten doen op agentschappen. Wanneer een strafzaak een internationale dimensie heeft, zouden de lidstaten gebruik moeten maken van de mogelijkheid om derde landen te betrekken bij gemeenschappelijke onderzoeksteams. Op dezelfde manier stellen **gezamenlijke douaneoperaties** (GDO's) douaneautoriteiten in staat om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken in douanegebied, met gebruikmaking van een multidisciplinaire benadering. De Commissie en de lidstaten hebben gezamenlijk gemeenschappelijke risicocriteria ontwikkeld voor de veiligheidsrisicobeoordeling van het internationale goederenverkeer door de douane. In overeenstemming met de EU-strategie en het actieplan voor douanerisicobeheer moet de EU doorgaan met het versterken van de capaciteit voor de opsporing van illegale handel in goederen of geld.

Samenwerking binnen **netwerken van gespecialiseerde nationale eenheden** is ook een doeltreffende manier om de operationele samenwerking over de grenzen heen te garanderen. Grensoverschrijdende samenwerking tussen nationale financiële inlichtingeneenheden en nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen draagt bij tot de bestrijding van het witwassen van geld en de toegang tot illegale opbrengsten van misdrijven. Op dezelfde manier werken de **douaneautoriteiten** samen bij het beheer van risico's in de internationale toeleveringsketen en bevorderen zij tegelijkertijd de legale handel²⁵. Betere coördinatie en samenwerking tussen kustwachtfuncties die op nationaal niveau worden uitgevoerd, versterkt de maritieme veiligheid. Deskundigen uit verschillende delen van de handhavingsketen in de lidstaten werken ook samen via verschillende netwerken ter bestrijding van milieucriminaliteit. De Commissie zal deze aanpak steunen op andere gebieden.

Centra voor politie- en douanesamenwerking (PCCC's) in grensregio's brengen op één locatie rechtshandavingsinstanties van verschillende lidstaten samen. De EU steunt het toenemend aantal PCCC's met medefinanciering en jaarlijkse conferenties om ervaring en beste praktijken uit te wisselen. Hoewel het merendeel van de in de PCCC's uitgewisselde informatie geen betrekking heeft op ernstige en georganiseerde criminaliteit, is het belangrijk dat de informatie over dergelijke zaken aan de nationale autoriteiten en, in voorkomend geval, aan Europol wordt doorgegeven.

Wat de **regionale samenwerking** betreft, kunnen de noodzaak en de toegevoegde waarde van maatregelen in het kader van artikel 89 VWEU met betrekking tot activiteiten van de bevoegde autoriteiten van een lidstaat op het grondgebied van een

²⁴ Dit houdt in dat infrastructuur op lokaal en nationaal niveau meer rampenbestendig wordt gemaakt, door innovatie te bevorderen, meer doeltreffende koppelingen tussen onderzoek, beleid en operaties te creëren, partnerschappen met de particuliere sector te ontwikkelen en de risicobeheersing bij rampen te integreren.

²⁵ COM(2014) 527 final van 21.8.2014.

andere lidstaat worden overwogen na evaluatie van de bestaande instrumenten, waaronder grensoverschrijdende achtervolging en grensoverschrijdende observatie.

Ook **justitiële samenwerking in strafzaken** hangt af van doeltreffende grensoverschrijdende instrumenten. De wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen is essentieel voor het veiligheidskader. Instrumenten zoals het Europees aanhoudingsbevel zijn doeltreffend gebleken, maar andere instrumenten zoals bevrozing en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen, worden nog niet systematisch gebruikt in alle passende gevallen. Nationale rechters zouden gebruik moeten maken van het Europees justitieel netwerk (EJN) voor de tenuitvoerlegging van Europese aanhoudingsbevelen en beslissingen tot bevrozing en confiscatie. Met de uitvoering van het Europees onderzoeksbevel zal er een belangrijk instrument worden toegevoegd. De lidstaten zouden vaker gebruik moeten maken van Eurojust om grensoverschrijdende onderzoeken en vervolgingen te coördineren. Eurojust kan ook een grote hulp betekenen voor ingewikkelde verzoeken om wederzijdse rechtshulp met landen buiten de EU en met name met het netwerk van Eurojust-contactpunten.

Ten slotte zal de oprichting van het Europees openbaar ministerie een nieuwe dimensie toevoegen aan de specifieke kwestie van de bescherming van verliezen voor de EU-begroting door criminele activiteiten.

*De instellingen en agentschappen van de EU en de bestaande samenwerkingsinstrumenten bieden al een doeltreffende reeks instrumenten om van het veiligheidsbeleid van de EU een **operationele realiteit** te maken. Meer synergieën tussen EU-agentschappen, meer systematische coördinatie en volledig benutten van instrumenten zoals de gezamenlijke onderzoeksteams, kunnen een wezenlijk verschil maken in de preventie en detectie van en de reactie op veiligheidsdreigingen.*

2.3 Ondersteunende actie: opleiding, financiering, onderzoek en innovatie

Naast informatie-uitwisseling en operationele samenwerking levert de EU ook steun aan met veiligheid verband houdende acties door middel van opleiding, financiering en de bevordering van veiligheidsgerelateerd onderzoek en innovatie. De Commissie streeft ernaar deze steun gericht te verlenen op een strategische en kosteneffectieve manier.

De doeltreffendheid van samenwerkingsinstrumenten hangt af van de vraag of rechtshandavingsambtenaren in de lidstaten weten hoe zij deze moeten gebruiken. Opleiding is van essentieel belang om overheden in staat te stellen de instrumenten in de praktijk in een operationele situatie te gebruiken. De Europese Politieacademie **Cepol** organiseert cursussen, stelt gemeenschappelijke opleidingsprogramma's over grensoverschrijdende samenwerking vast en coördineert uitwisselingsprogramma's. Het huidige wetgevingsvoorstel inzake Cepol zou haar vermogen om politiefunctionarissen voor te bereiden op een doeltreffende samenwerking verder versterken en een gemeenschappelijke cultuur op het gebied van rechtshandhaving ontwikkelen²⁶. Cepol zou haar jaarlijkse opleidingsprogramma's moeten aanpassen aan de prioriteiten van deze agenda. De nationale politieacademies zouden ook EU-financiering moeten aanwenden om van **grensoverschrijdende samenwerking** een integrerend onderdeel te maken van hun eigen opleiding en praktijkoefeningen. De opleiding van magistraten en justitieel personeel zou ook beter moeten worden afgestemd op de prioriteiten van de EU, voortbouwend op bestaande structuren en netwerken, met de steun van het Europees

²⁶ COM(2014) 465 final van 16.7.2014.

netwerk voor justitiële opleiding (ENJO), het Europees e-justitieportaal en e-learning. De Commissie heeft ook een Europees centrum voor beveiligingsopleiding opgericht waarmee de lidstaten hun capaciteiten kunnen verbeteren om illegale nucleaire en radioactieve stoffen op te sporen en in kaart te brengen in het kader van preventie.

Het onlangs opgerichte Fonds voor interne veiligheid biedt een responsief en flexibel instrument voor het aanpakken van de meest cruciale uitdagingen tot 2020. Deze agenda bepaalt de strategische richting voor het fonds, waarbij de nadruk wordt gelegd op de gebieden waar financiële steun de meeste toegevoegde waarde zal opleveren. Het fonds zou prioritair moeten worden gebruikt voor het bijwerken van de nationale delen van het Schengeninformatiesysteem, de uitvoering van het kader van Prüm en het opzetten van enige contactpunten. Het fonds zou moeten worden gebruikt om de grensoverschrijdende operationele samenwerking in het kader van de EU-beleidscyclus voor zware en georganiseerde criminaliteit te versterken en "exitstrategieën" voor geradicaliseerde personen te ontwikkelen met behulp van beste praktijken die worden uitgewisseld in het netwerk voor voorlichting over radicalisering. Andere financieringsinstrumenten van de EU, zoals Horizon 2020 voor onderzoek en innovatie²⁷, de Europese structuur- en investeringsfondsen, de EU-programma's inzake justitie, het programma Douane 2020 en de financiële instrumenten voor extern optreden, kunnen op hun respectieve gebieden ook bijdragen aan de prioriteiten van de veiligheidsagenda.

De **tussentijdse evaluatie** van het Fonds voor interne veiligheid in 2018 is een goede gelegenheid om de balans op te maken van de wijze waarop de financiering heeft bijgedragen aan de prioriteiten van de agenda en in voorkomend opnieuw prioriteiten vast te stellen.

Onderzoek en innovatie zijn essentieel, wil de EU de evoluerende behoeften op het vlak van veiligheid bijhouden. Onderzoek kan nieuwe veiligheidsdreigingen en de gevolgen daarvan op de Europese samenlevingen in kaart brengen. Het draagt ook bij tot het sociaal vertrouwen in op onderzoek gebaseerde nieuwe beleidslijnen en instrumenten. Innovatieve oplossingen zullen helpen om veiligheidsrisico's doeltreffender te beperken door een beroep te doen op kennis, onderzoek en technologie. Horizon 2020 kan een centrale rol spelen om ervoor te zorgen dat de onderzoekinspanningen goed worden gericht, onder meer door rekening te houden met de behoeften van rechtshandavingsinstanties, door de **eindgebruikers** nog meer te betrekken in alle stadia van het proces, van het ontwerp tot de markt. Meer nadruk op innovatie is ook nodig op het gebied van **civiele bescherming**, waar de oprichting van een kenniscentrum in het kader van het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties van de EU, en het opbouwen van een gemeenschap van gebruikers, zullen bijdragen aan de totstandbrenging van een interface tussen onderzoek en eindgebruikers in de lidstaten.

De Commissie heeft onlangs Europese normalisatie-organisaties de opdracht gegeven een norm voor "ingebouwde privacy" te ontwikkelen die als doel heeft te stimuleren dat strenge normen op het gebied van veiligheid en grondrechten worden opgenomen in het vroegste stadium van een technologisch ontwerp. De naleving van deze norm zal ervoor zorgen dat veiligheidsproducten en -diensten in de EU in overeenstemming zijn met de rechten van burgers en daardoor het consumentenvertrouwen doen toenemen.

Een concurrerende **EU-veiligheidsindustrie** kan ook bijdragen aan de autonomie van de EU om in haar veiligheidsbehoeften te voorzien. De EU heeft de ontwikkeling van

²⁷ Horizon 2020, het EU-programma voor onderzoek en innovatie voor de periode van 2014 tot en met 2020, onderdeel "Een veilige samenleving - de vrijheid en veiligheid van Europa en zijn burgers beschermen".

innovatieve veiligheidsoпlossingen aangemoedigd, bijvoorbeeld door middel van normen en gemeenschappelijke certificaten²⁸. De Commissie overweegt verdere maatregelen, onder meer op het gebied van alarmsystemen en controleapparatuur voor luchthavens, teneinde belemmeringen voor de interne markt weg te nemen en het concurrentievermogen van de EU-beveiligingsindustrie in de exportmarkten te stimuleren.

Forensische wetenschap is van cruciaal belang voor rechtshandhaving en vervolging. Rechtshandavings- en gerechtelijke instanties moeten erop kunnen vertrouwen dat de forensische gegevens waarop zij zich baseren, van hoge kwaliteit zijn, onder meer wanneer de gegevens afkomstig zijn van een andere lidstaat. Het is daarom belangrijk ervoor te zorgen dat de forensische gegevens die met behulp van systemen voor informatie-uitwisseling, zoals het kader van Prüm voor vingerafdrukken en DNA-profielen, worden uitgewisseld, in de rechtbank effectief kunnen worden gebruikt. Een **Europese forensische ruimte** om de procedures van aanbieders van forensische diensten in de lidstaten op elkaar af te stemmen, zou de samenwerking bevorderen en zorgen voor meer vertrouwen. De Commissie zal eerst contact opnemen met de relevante belanghebbenden door middel van een inventarisatie en vervolgens prioriteiten vaststellen alsook mogelijke maatregelen om dit doel te bereiken. Het zou onder meer kunnen gaan om de uitwisseling van beste praktijken en de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen.

*Veiligheid zou een **belangrijke prioriteit** moeten zijn in een breed scala van financieringsinstrumenten, onderzoeks- en innovatieprogramma's en opleidingsinitiatieven. Bestaande prioriteiten moeten waar nodig worden bijgesteld.*

3. DRIE PRIORITEITEN

In de komende vijf jaar zou dit kader om beter en nauwer samen te werken moeten worden ingevoerd om drie grote prioriteiten voor de Europese veiligheid aan te pakken, maar het is tevens aanpasbaar aan andere belangrijke dreigingen die zich in de toekomst kunnen ontwikkelen.

- Terroristische aanslagen in Europa — meer recentelijk in Parijs, Kopenhagen en Brussel — hebben de nadruk gelegd op de noodzaak van een krachtige reactie van de EU op **terrorisme** en **buitenlandse terroristische strijders**. Nog steeds sluiten Europese burgers zich aan bij terroristische groepen in conflictgebieden. Zij krijgen daardoor opleiding en bij hun terugkeer vormen zij een mogelijke bedreiging voor de Europese veiligheid. Hoewel dit probleem niet nieuw is, zijn de schaal en de stroom van strijders naar aanslepende conflicten, onder meer in Syrië, Irak en Libië, alsook het netwerkaspect van deze conflicten, ongekend.
- Tegelijkertijd vindt **ernstige en georganiseerde grensoverschrijdende criminaliteit** nieuwe actieterreinen en nieuwe manieren om aan opsporing te ontkomen. Misdrijven zoals mensenhandel, handel in vuurwapens, drugssmokkel, en milieu-, financiële en economische misdrijven, brengen enorme menselijke, sociale en economische kosten mee. Georganiseerde criminele groepen die betrokken zijn bij migrantensmokkel, misbruiken de kwetsbaarheid van mensen die bescherming of betere economische kansen zoeken en zijn verantwoordelijk voor het verlies van mensenlevens in naam van de winst. De georganiseerde

²⁸ COM(2012) 417 van 26.7.2012.

criminaliteit bevordert ook terrorisme en cybercriminaliteit via kanalen zoals de levering van wapens, de financiering door drugsmokkel en de infiltratie van de financiële markten.

- Ten slotte vormt **cybercriminaliteit** een steeds grotere bedreiging voor de grondrechten van de burgers, de economie en de ontwikkeling van een digitale interne markt²⁹. Handel en bankieren gebeuren steeds meer online en daarom kan cybercriminaliteit een enorme potentiële winst opleveren voor criminelen en een enorm potentieel verlies voor de burgers. Cybercriminelen kunnen van buiten de Unie handelen om met minimale inspanningen en risico kritieke infrastructuur te beschadigen en een groot aantal slachtoffers te maken in verschillende lidstaten tegelijk. Evenzo zouden de dreigingen van het cyberterrorisme en hybride dreigingen in de komende jaren kunnen toenemen. Criminelen maken misbruik van anonimiseringstechnieken en anonieme betalingsmechanismen voor illegale onlinehandel in drugs of wapens, voor criminele transacties en voor het witwassen van geld. Cybercriminaliteit hangt ook nauw samen met de seksuele uitbuiting van kinderen, met een groeiende en zorgwekkende tendens van kindermisbruik via livestreaming.

Terrorisme, georganiseerde criminaliteit en cybercriminaliteit zijn de **belangrijkste prioriteiten** die in deze agenda worden aangestipt voor onmiddellijke actie. Het gaat duidelijk om **onderling verbonden en grensoverschrijdende dreigingen**, en uit hun veelzijdige en internationale dimensie blijkt dat een doeltreffende en gecoördineerde reactie op EU-niveau nodig is.

3.1 Terrorismebestrijding en preventie van radicalisering

De burgers en de lidstaten verwachten dat de EU hen steunt in de strijd tegen terrorisme en radicalisering en het bevorderen van coördinatie en samenwerking tussen de betrokken autoriteiten. Europol heeft steeds meer deskundigheid verworven inzake terrorisme en er zou een stap verder moeten worden gegaan door zijn capaciteiten op het vlak van rechtshandhaving inzake terrorismebestrijding samen te brengen, de middelen te bundelen en het gebruik van reeds bestaande structuren, instrumenten en diensten die Europol ter beschikking heeft, te maximaliseren met het oog op schaalvoordelen. Dit kan worden samengebracht in een **Europees Centrum voor terrorismebestrijding** binnen Europol teneinde de op EU-niveau aan lidstaten verleende steun op te voeren, in een beveiligde omgeving met de grootste mate van vertrouwelijkheid wat de communicatie betreft.

Het centrum zou onder meer moeten bestaan uit (1) het "Focal Point Travellers" van Europol voor buitenlandse terroristische strijders en de terroristische netwerken die daarmee verband houden, (2) de overeenkomst tussen de EU en de VS over een programma voor het traceren van terrorismefinanciering (TFTP), (3) FIU.NET, het gedecentraliseerde computernetwerk dat financiële inlichtingeneenheden ondersteunt en in 2016 in Europol zal worden opgenomen, en (4) de huidige capaciteit van Europol inzake vuurwapens en explosieven. **Eurojust** zou volledig bij de activiteiten van het centrum moeten worden betrokken om de coördinatie van onderzoeken en vervolgingen te verbeteren. Een dergelijk centrum zou strikt binnen het juridische mandaat van Europol werken, en geen impact hebben op de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten

²⁹ De internetgebruikers in de EU zijn nog steeds erg bezorgd over cybercriminaliteit. 85 % vindt dat de kans om slachtoffer te worden van cybercriminaliteit toeneemt (Eurobarometer over cyberbeveiliging, gepubliceerd in februari 2015).

voor het waarborgen van de nationale veiligheid, noch op de rol van het EU-centrum voor de analyse van inlichtingen (IntCen) wat de op inlichtingen gebaseerde beoordeling van de terroristische dreiging betreft.

Ook de eenheid voor de melding van internetuitingen (EU IRU), die in juli 2015 binnen Europol zal worden opgericht, zou deel moeten uitmaken van het centrum. De eenheid zal voortbouwen op de ervaring van Europol en de lidstaten om te fungeren als een EU-deskundigheidscentrum, dat de lidstaten bijstaat om gewelddadige extremistische online-inhoud te identificeren en te verwijderen, in samenwerking met partners uit de betrokken bedrijfssector.

Voorts zal de Commissie in 2015 samen met IT-bedrijven een **forum op EU-niveau** oprichten om hen samen te brengen met rechtshandavingsinstanties en het maatschappelijk middenveld. Voortbouwend op de voorbereidende vergaderingen in 2014 zal het forum de nadruk liggen op de realisatie van de beste instrumenten ter bestrijding van terroristische propaganda op het internet en sociale media. In samenwerking met IT-bedrijven zal het forum ook ingaan op de bezorgdheid van rechtshandavingsinstanties over nieuwe encryptietechnologieën.

Het volgen van financiële activiteiten kan van cruciaal belang zijn voor het identificeren van terroristische netwerken, aangezien terroristen financiering nodig hebben voor reizen, opleiding en uitrusting. Financiële-inlichtingeneenheden kunnen helpen bij het vinden van financiële activiteiten van terroristische netwerken over de grenzen heen en bij het opsporen van hun geldschietters. Op grond van de overeenkomst tussen de EU en de VS over een programma voor het traceren van terrorismefinanciering (TFTP) kunnen lidstaten om opzoeking van financiële gegevens verzoeken wanneer er gegronde redenen zijn om te vermoeden dat er sprake is van een terroristische activiteit. Tot op heden heeft het TFTP aanwijzingen opgeleverd voor talrijke terrorismeverdachten en hun ondersteunende netwerken. De lidstaten en hun bevoegde autoriteiten zouden actiever gebruik moeten maken van de mogelijkheden die het TFTP biedt. De verwachte integratie van FIU.NET in Europol zal de capaciteiten in de strijd tegen terrorismefinanciering verder verbeteren.

De Commissie zal zich ook buigen over de behoefte aan en de mogelijke voordelen van aanvullende maatregelen op het gebied van **terrorismefinanciering**, met inbegrip van maatregelen inzake de bevriezing van tegoeden van terroristen op grond van artikel 75 VWEU, de illegale handel in cultuurgoederen, de controle van betaalmiddelen zoals overboekingen via internet en vooraf betaalde kaarten, illegaal contantenverkeer en de versterking van de verordening over de controles van liquide middelen³⁰.

De EU heeft behoefte aan een solide **strafrechtelijke respons** op terrorisme, die betrekking heeft op onderzoek en vervolging van personen die terroristische handelingen plannen of verdacht worden van de werving, opleiding en financiering van terroristen, en het aanzetten tot het plegen van een terroristisch misdrijf. Veel lidstaten hebben of plannen al wetgeving om deze handelingen strafbaar te stellen. Meer samenhangende wetgeving in de hele EU tegen misdrijven die verband houden met buitenlandse terroristische strijders, zou een oplossing zijn voor de grensoverschrijdende praktische en juridische problemen met het verzamelen en de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal in terrorismezaken, en zou het vertrek naar conflictgebieden ontmoedigen. De Commissie zal in 2015 een effectbeoordeling uitvoeren met het oog op de herziening in 2016 van

³⁰ Verordening 1889/2005 van 26.10.2005.

het kaderbesluit over terrorisme van 2008³¹. Resolutie 2178 (2014) van de VN-Veiligheidsraad bepaalt dat staten het reizen naar conflictgebieden voor terroristische doeleinden strafbaar moeten stellen een conflictgebied, hetgeen moet helpen een gemeenschappelijk begrip te vormen van de misdrijven van buitenlandse terroristische strijders. Het nieuwe wetgevingskader zou de deur moeten openen voor een geïntensiveerde **samenwerking met derde landen** op het gebied van buitenlandse terroristische strijders — voortbouwend op recente positieve ervaring met de samenwerking met Turkije.

Een manier om de activiteiten van terroristische netwerken te verstoren, is te bemoeilijken dat doelwitten worden aangevallen en dat gevaarlijke stoffen, zoals chemische, biologische, radiologische en nucleaire materialen en precursoren van explosieven worden verkregen en gebruikt. De bescherming van **kritieke infrastructuur**, zoals vervoersinfrastructuur, en **zachte doelwitten**, bijvoorbeeld op grote openbare evenementen, zijn echte uitdagingen voor de instanties die bevoegd zijn voor rechtshandhaving, volksgezondheid en civiele bescherming. De EU en de lidstaten werken samen om risico's te beoordelen, risicobeperkingsstrategieën te evalueren, beste praktijken te verzamelen en richtsnoeren op te stellen. De Commissie helpt beroepsbeoefenaars door handboeken te ontwikkelen die hen helpen bij hun dagelijkse werkzaamheden, bijvoorbeeld op het gebied van luchtvaartbeveiliging.

Terrorisme in Europa gedijt in extremistische ideologieën. Derhalve dient het optreden van de EU tegen terrorisme de **oorzaken van extremisme bij de wortel aan te pakken** via preventieve maatregelen. In de hele EU wordt het verband tussen radicalisering en extremistisch geweld steeds duidelijker. Gebleken is dat extremistische propaganda buitenlandse terroristische strijders uit Europa ertoe heeft aangezet om naar het buitenland te reizen, training te volgen, te strijden en wreedheden te begaan in oorlogsgebied, en vervolgens bij hun terugkeer een bedreiging te vormen voor de interne veiligheid van de EU. Het versterken van de eigen strategische communicatie van de EU met gemeenschappelijk discours en de feitelijke weergave van conflicten is een belangrijk aspect van de reactie van de EU.

De **reactie van de EU op extremisme** mag niet leiden tot de stigmatisering van een groep of een gemeenschap. Zij moet gebaseerd zijn op de gemeenschappelijke Europese waarden van tolerantie, diversiteit en wederzijds respect, diversiteit, en vrije en pluralistische gemeenschappen stimuleren. De EU moet het draagvlak van terrorisme wegnemen met een krachtig en vastberaden tegendiscours. De Commissie zal ervoor zorgen dat de betrokken EU-wetgeving op dit gebied wordt gehandhaafd³². Zij zal nagaan of er lacunes zijn in de wetgeving en het toezicht op online haatuitingen en andere acties steunen. Zij zal de lidstaten ook helpen bij de ontwikkeling van proactieve onderzoeks- en vervolgingspraktijken op het terrein. De EU-financiering zal in toenemende mate worden gebruikt ter ondersteuning van specifieke opleiding van ambtenaren en ter bevordering van het toezicht op, de rapportage over en het registreren van incidenten van haatdelicten en haatpropaganda.

Onderwijs, jongerenparticipatie, interreligieuze en interculturele dialoog, alsook **werkgelegenheid** en **sociale inclusie** hebben een belangrijke rol te spelen in de preventie van radicalisering, door gemeenschappelijke Europese waarden te bevorderen, sociale

³¹ Hierbij zal rekening worden gehouden met de onderhandelingen over een aanvullend protocol tot aanvulling van het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme.

³² Kaderbesluit 2008/913/JBZ van 28.11.2008 en Richtlijn 2000/43/EG van 29.6.2000, Richtlijn 2000/78/EG van 27.11.2000 en Richtlijn 2010/13/EU van 10.3.2010.

inclusie te stimuleren, en wederzijds begrip en tolerantie aan te moedigen. Inclusief onderwijs kan een belangrijke bijdrage leveren bij de aanpak van ongelijkheid en het voorkomen van marginalisering. Jongerenwerk, vrijwilligerswerk, sport en culturele activiteiten zijn bijzonder doeltreffend om jongeren te bereiken. Tegen deze achtergrond zal de Commissie van de bestrijding van radicalisering en marginalisering van jongeren en van de bevordering van inclusie een prioriteit maken met een reeks concrete acties in het kader van het strategisch kader voor Europese samenwerking op het gebied van onderwijs en opleiding ("ET 2020"), de Europese jeugdstrategie, het werkplan van de EU voor sport en het werkplan voor cultuur.

Om deze maatregelen te ondersteunen, zal de Commissie financiële middelen vrijmaken in het kader van de programma's Erasmus+ en Creatief Europa, onder meer door meer steun voor de mobiliteit van docenten en jeugdwerkers, uitwisseling van jongeren en vrijwilligerswerk, strategische partnerschappen op het gebied van onderwijs en jeugdbeleid, transnationale netwerken, platforms voor samenwerking tussen scholen, gemeenschappelijke projecten voor burgerschapsvorming en samenwerkingspartnerschappen op sportgebied. Voorts verleent het Europees Sociaal Fonds financiële steun aan de lidstaten ter bevordering van sociale inclusie, bestrijding van armoede en alle vormen van discriminatie. De Commissie zal in het kader van Horizon 2020 ook nader onderzoek opstarten om een beter inzicht te krijgen in de oorzaken en symptomen van radicalisering.

De EU is een pionier als het erop aankomt gemeenschappen die onder druk staan, te helpen leren van andere delen van de Unie. In 2014 heeft de Commissie tien gebieden vastgesteld om de inspanningen voor het aanpakken van de dieper liggende oorzaken van extremisme te structureren.³³ Het **netwerk voor voorlichting over radicalisering (RAN)** is een EU-breed overkoepelend netwerk dat in 2011 is opgezet en organisaties en netwerken uit de hele Unie samenbrengt. Het verbindt meer dan 1000 mensen uit het veld die zich rechtstreeks bezighouden met de preventie van radicalisering en gewelddadig extremisme. Met het netwerk kunnen ervaring en praktijken worden uitgewisseld waarmee radicalisering vroegtijdig kan worden opgespoord en kunnen op lokaal niveau strategieën voor preventie en afstandneming worden ontworpen.

De Commissie is momenteel bezig met het opzetten van een **RAN-kenniscentrum**. Dit zal fungeren als een Europees kenniscentrum om de deskundigheid te consolideren en de verspreiding en uitwisseling van ervaring en samenwerking op het gebied van de bestrijding van radicalisering te bevorderen. Het zal een nieuwe praktische dimensie toevoegen aan de samenwerking tussen de personen en instanties die bij de bestrijding van radicalisering zijn betrokken.

De EU heeft de gevolgen van radicalisering ook ervaren in de naburige regio's. Om dit tegen te gaan, zal het RAN zijn werkzaamheden ontwikkelen met belanghebbenden in derde landen, met voorrang voor Turkije en de landen van de Westelijke Balkan, het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Tegelijkertijd moet er gezorgd worden voor coördinatie met de externe actie van de EU, bijvoorbeeld in een gespreksgroep van vooraanstaande personen uit Europa en de moslimwereld, ter bevordering van een bredere dialoog en intellectuele uitwisselingen tussen samenlevingen.

Lokale actoren komen direct in contact met de mensen die het meest vatbaar zijn voor het risico van radicalisering. Zij moeten goed zijn toegerust om tekenen van radicalisering te herkennen en te bezien welke maatregelen nodig kunnen zijn, en om te

³³ COM(2013) 941 final van 15.1.2014.

zorgen voor een goede samenwerking met de leiders van de gemeenschap. Veel lidstaten zijn begonnen met opleiding die gericht is op de traditionele doelgroepen van rechtshandavings- en gevangenispersoneel. Omdat gebleken is dat de gevangenis een contactpunt is voor radicalisering, is dit een prioriteit. Met ondersteuning van de Europese organisatie van gevangenen en penitentiaire diensten (EuroPris) zal de Commissie de uitwisseling van beste praktijken en opleiding over deradicalisering en preventie van radicalisering in gevangenen bevorderen. Het kan nuttig zijn de opleiding en ondersteuning uit te breiden naar andere actoren, zoals maatschappelijk werkers, docenten en gezondheidswerkers. Het RAN zal ook helpen bij de ontwikkeling van een soortgelijke benadering voor deradicalisering en afstandneming ("exitstrategieën").

De Commissie en de Europese dienst voor extern optreden zullen samenwerken met de EU-coördinator voor terrorismebestrijding om een overzicht te behouden van alle instrumenten die de Unie ter beschikking heeft, en zullen nauwgezet toezicht houden op de uitvoering ervan.

Acties:

- *de ondersteunende functies van Europol versterken door zijn capaciteiten op het vlak van rechtshandhaving inzake terrorismebestrijding samen te brengen in een Europees centrum voor terrorismebestrijding binnen Europol;*
- *samen met IT-bedrijven een Europees forum opzetten om terroristische propaganda tegen te gaan en de bezorgdheid over nieuwe encryptietechnologieën weg te nemen;*
- *verdere maatregelen treffen ter verbetering van de strijd tegen terrorismefinanciering;*
- *eventuele lacunes opvullen in de reactie op het online aanzetten tot haat;*
- *het kaderbesluit over terrorisme herzien met een voorstel in 2016;*
- *hernieuwde prioriteit geven aan de EU-beleidskaders en programma's voor onderwijs, jeugd en cultuur;*
- *aandacht besteden aan de preventie van radicalisering in gevangenen, en doeltreffende programma's voor afstandneming en deradicalisering ontwikkelen;*
- *het RAN-kenniscentrum opzetten en de werkzaamheden ter bestrijding van radicalisering uitbreiden tot Turkije, de Westelijke Balkan, het Midden-Oosten en Noord-Afrika.*

3.2 Verstoring van georganiseerde criminaliteit

Met de **beleidscyclus tegen zware en georganiseerde criminaliteit** is de EU erin geslaagd een meer gecoördineerde strategische richting en gezamenlijke operaties op het terrein te verwezenlijken. Er zijn reeds nabuurschapslanden geassocieerd met de beleidscyclus, en hun betrokkenheid bij operationele activiteiten van de beleidscyclus zou moeten worden geïntensiveerd. Een van de prioriteiten van de beleidscyclus is het verstoren van georganiseerde criminele netwerken die zich bezighouden met het smokkelen van migranten, door grensoverschrijdend onderzoek te intensiveren met de steun van EU-agentschappen. De gezamenlijke, door Europol gecoördineerde operatie MARE, is een goed voorbeeld van de manier waarop de Unie doeltreffender kan worden in het identificeren en aanpakken van georganiseerde criminele groepen die betrokken zijn bij migrantensmokkel.

De georganiseerde criminaliteit heeft winst als primair doel. Daarom moet de rechtshandhaving de nadruk kunnen leggen op de **financiering van georganiseerde criminaliteit**, die vaak intrinsiek samenhangt met corruptie, fraude, valsemunterij en

smokkel. Internationale criminele netwerken maken gebruik van legale bedrijfsstructuren om de herkomst van hun winst te verbergen. Bijgevolg moet actie worden ondernomen om de infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in de legale economie aan te pakken.

Het recentelijk overeengekomen antiwitwaspakket³⁴ zal helpen bij het identificeren en volgen van verdachte overboekingen van geld en de efficiënte uitwisseling van informatie tussen financiële inlichtingeneenheden vergemakkelijken. De Commissie zal de uitvoering van deze wetgeving steunen om het misdadigers moeilijker te maken het financiële systeem te misbruiken, en werken aan een supranationale beoordeling van risico's die onder meer betrekking zal hebben op financiering van terrorisme en virtuele valuta's. Zij zal ook voorzien in een coherent beleid ten aanzien van derde landen die ontoereikende regelingen hebben ter bestrijding van het witwassen van geld en het financieren van terrorisme. Door de werkzaamheden van de nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen met elkaar te verbinden, zal de grensoverschrijdende bevrozing en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen gemakkelijker worden. Het is noodzakelijk om de bevoegdheden van de financiële inlichtingeneenheden op elkaar af te stemmen en te versterken, aangezien verschillen in hun taken een belemmering vormen voor samenwerking en uitwisseling van informatie. Ook Eurojust kan zorgen voor meer deskundigheid en bijstand voor de nationale autoriteiten bij de uitvoering van financieel onderzoek. **De wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing en confiscatie** moet worden verbeterd. In 2016 zal de Commissie, zoals gevraagd door de medewetgevers, een haalbaarheidsstudie uitvoeren over gemeenschappelijke regels inzake confiscatie zonder veroordeling van eigendommen die voortkomen uit criminele activiteiten.

De recente terroristische aanslagen hebben de aandacht gericht op de wijze waarop georganiseerde criminelen toegang kunnen krijgen tot en handel kunnen drijven in **vuurwapens**, zelfs militaire vuurwapens en in grote aantallen. De vraag welke personen in het bezit van een vuurwapen mogen zijn en wanneer zij daarvan gebruik mogen maken, is een maatschappelijke keuze voor de lidstaten. Verschillen tussen de nationale regelingen vormen echter een belemmering voor controles en politieke samenwerking. Prioritair is een gemeenschappelijke aanpak nodig inzake de neutralisatie en buitenbedrijfstelling van vuurwapens om te vermijden dat criminelen deze reactiveren en gebruiken. De Commissie wil een herziening van de bestaande wetgeving inzake vuurwapens in 2016 ter verbetering van de uitwisseling van informatie (bijv. door het uploaden van gegevens over in beslag genomen vuurwapens in het informatiesysteem van Europol), ter versterking van de traceerbaarheid, om het merken te standaardiseren en om gemeenschappelijke normen op te stellen voor het neutraliseren van vuurwapens. In het kader van de lopende evaluatie zal de Commissie nagaan of ook wapens die ontworpen zijn voor zelfbescherming (alarmwapens) in de nieuwe bepalingen moeten worden opgenomen, alsook alle andere relevante aspecten.

De **handel in vuurwapens** heeft een belangrijke **externe dimensie**, aangezien veel illegale vuurwapens in de EU zijn ingevoerd uit de buurlanden, waar zich grote voorraden militaire wapens bevinden. Het recente operationeel actieplan met de landen van de Westelijke Balkan moet volledig ten uitvoer worden gelegd, en als het efficiënt

³⁴ 4de antiwitwasrichtlijn en verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie; zie de daarmee verband houdende voorstellen van de Commissie COM(2013) 45 final van 5.2.2013 en COM(2013) 44 final van 5.2.2013.

blijkt, moet het worden overgenomen voor andere buurlanden, in het bijzonder landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika³⁵.

De markt voor **illegale drugs** blijft de meest dynamische van de criminele markten, met als recente trend de verspreiding van nieuwe psychoactieve stoffen (NPS). De productie van nieuwe psychoactieve stoffen vindt in toenemende mate plaats in de EU, en wijst op de urgentie van de aanneming van een nieuw EU-wetgevingskader. De EU moet steun blijven verlenen aan de activiteiten van de lidstaten op het gebied van de bestrijding van drugs, waaronder preventie, met gebruikmaking van de deskundigheid van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD) en Europol. De Commissie zal een beoordeling maken van de vooruitgang die is geboekt bij de tenuitvoerlegging van het EU-drugsactieplan 2013-2016, dat ook het kader bevat voor het externe beleid van de Unie op het gebied van drugs, met de nadruk op terugdringing van de vraag naar drugs en vermindering van het aanbod van drugs. Op basis hiervan zal de Commissie beslissen of een voorstel voor een nieuw actieplan van de EU voor de periode 2017-2020 wordt ingediend.

Een van de grootste problemen waarmee de EU momenteel wordt geconfronteerd, is het feit dat criminele netwerken misbruik maken van de behoefte aan bescherming van personen of hun wens om naar Europa te komen. Hoe meer dergelijke criminele smokkel in een vroeg stadium kan worden gestopt, hoe kleiner het risico wordt op menselijke tragedies, zoals die zich onlangs in het Middellandse Zeegebied hebben afgespeeld. Preventief optreden tegen onregelmatige migratie vereist dat informatie beter wordt verzameld, gedeeld en geanalyseerd. De sleutel ligt bij **samenwerking in de strijd tegen de smokkel van migranten** binnen de EU en met derde landen. De EU zou hiervan een prioriteit moeten maken in haar partnerschap met derde landen, en steun verlenen aan de belangrijkste landen van doorreis om hen te helpen smokkelactiviteiten te voorkomen en in een zo vroeg mogelijk stadium op te sporen. Versterkte maatregelen tegen migrantensmokkel tussen de EU en belangrijke derde landen zullen deel uitmaken van de komende Europese migratieagenda.

Mensenhandel is een zeer verderfelijke, maar ook zeer winstgevende vorm van criminaliteit. De EU heeft een specifiek wettelijk en beleidskader³⁶ om de samenwerking te maximaliseren en hiervan een prioriteit te maken voor organen zoals Europol en Eurojust. Door middel van een gecoördineerde en coherente aanpak heeft de huidige strategie bijgedragen tot de bestrijding van mensenhandel op regionaal, nationaal, Europees en internationaal niveau. De Commissie is voornemens om voor de periode na 2016 een strategie te ontwikkelen die voortbouwt op het bestaande kader.

Milieudelicten kunnen aanzienlijke schade toebrengen aan het milieu en de menselijke gezondheid, overheidsinkomsten doen dalen en belastingbetalers met saneringskosten opzadelen, bijvoorbeeld door illegale overbrenging en de daarop volgende storting van gevaarlijk afval. De illegale handel in wilde dieren en planten vormt een bedreiging voor de biodiversiteit, alsook, in herkomstregio's zoals in Afrika, voor duurzame ontwikkeling en regionale stabiliteit³⁷. De Commissie zal nagaan of het nodig is om het toezicht op de naleving en de handhaving te versterken, bijvoorbeeld door het handhavingspersoneel beter op te leiden, de relevante netwerken van deskundigen te ondersteunen en de strafrechtelijke sancties in de hele EU verder onderling af te stemmen.

³⁵ Operationeel actieplan van de EU en de Westelijke Balkan voor de bestrijding van de illegale handel in vuurwapens van december 2014.

³⁶ Richtlijn 2011/36/EU van 5.4.2011; COM(2012) 286 final van 19.6.2012.

³⁷ COM(2014) 64 final van 7.2.2014.

De **lokale overheden** hebben een cruciale rol te spelen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, naast de werkzaamheden van rechtshandavings- en gerechtelijke instanties. De georganiseerde criminaliteit denkt dikwijls mondiaal, maar handelt dikwijls lokaal en vereist derhalve een multidisciplinaire aanpak om doeltreffende preventie en bestrijding mogelijk te maken. De EU heeft daarom een methode ontwikkeld waarbij instrumenten op administratief niveau worden gecombineerd om infiltratie in de publieke sector en de economie te voorkomen. In veel gevallen staan de lokale overheden op de frontlinie om infiltratie door criminele netwerken in de legale economie vast te stellen en te voorkomen, bijvoorbeeld bij de gunning van overheidsopdrachten of de toekenning van casinovergunningen, en zij zouden over de middelen moeten beschikken om informatie uit te wisselen met andere overheidsorganen of rechtshandavingsinstanties. Ook moet meer aandacht worden besteed aan de werkzaamheden van het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie. Met financiële steun van de EU deelt dat netwerk beste praktijken op het gebied van criminaliteitspreventie.

Het voorkomen en bestrijden van **corruptie** in de Europese Unie vergt een brede aanpak. In 2014 heeft de Commissie het eerste corruptiebestrijdingsverslag gepubliceerd. Het verslag biedt een EU-wijd overzicht, waarin tendensen en beste werkwijzen worden vastgesteld en ontwikkelingen in alle EU-lidstaten worden geanalyseerd, ter ondersteuning van regeringen, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden bij het voorkomen en bestrijden van corruptie. De EU heeft een aantal maatregelen genomen om corruptie te bestrijden: beleids- en monitoringinitiatieven (waaronder de erkenning van de economische kosten in het Europees semester), wetgeving en financieringsprogramma's.

Acties:

- *uitbreiding van de activiteiten van de EU-beleidscyclus naar buurlanden;*
- *herziening van eventuele maatregelen inzake confiscatie zonder strafrechtelijke veroordeling;*
- *herziening van de wetgeving inzake vuurwapens met voorstellen in 2016;*
- *vaststelling van een post-2016-strategie inzake mensenhandel;*
- *ontwikkeling van gezamenlijke acties en strategieën voor samenwerking met belangrijke derde landen ter bestrijding van migrantensmokkel;*
- *herziening van het bestaande beleid en de bestaande wetgeving inzake milieudelicten, met het oog op het indienen van voorstellen in 2016.*

3.3 Cybercriminaliteit bestrijden

Cyberbeveiliging is de eerste verdedigingslinie tegen cybercriminaliteit. De EU-strategie inzake cyberbeveiliging van 2013 is gericht op het samen met de particuliere sector identificeren van hoogrisicogebieden, teneinde mazen in het net te dichten en gespecialiseerde opleiding aan te bieden. De snelle goedkeuring van het voorstel voor een richtlijn over netwerk- en informatiebeveiliging³⁸ zal een belangrijk element zijn bij de uitvoering van deze strategie. De uitvoering van deze richtlijn zou niet alleen de samenwerking verbeteren tussen rechtshandavingsinstanties en instanties voor cyberbeveiliging, maar ook zorgen voor capaciteitsversterking op het gebied van cyberbeveiliging door de bevoegde nationale autoriteiten en grensoverschrijdende meldingen van incidenten mogelijk maken. Het EU-agentschap voor netwerk- en

³⁸ COM(2013) 48 final van 7.2.2013.

informatiebeveiliging draagt ook bij aan de reactie van de EU op problemen in verband met cyberbeveiliging door te streven naar een hoog niveau van netwerk- en informatiebeveiliging.

Zorgen voor de volledige tenuitvoerlegging van de bestaande EU-wetgeving is de eerste stap bij het aanpakken van cybercriminaliteit. De richtlijn van 2013³⁹ over aanvallen op informatiesystemen stelt het gebruik van instrumenten als kwaadaardige software strafbaar en versterkt het kader voor de uitwisseling van informatie over aanvallen. De richtlijn van 2011⁴⁰ betreffende seksuele uitbuiting van kinderen brengt de nationale wetgeving bij elkaar ter voorkoming van online seksueel misbruik van kinderen. De Commissie werkt samen met de lidstaten om te zorgen voor een correcte tenuitvoerlegging van deze richtlijnen. De voorschriften moeten ook steeds worden geactualiseerd. Burgers maken zich zorgen over kwesties als betalingsfraude. Het kaderbesluit van 2001 betreffende de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten⁴¹ weerspiegelt echter niet meer de actualiteit en nieuwe uitdagingen zoals virtuele valuta's en mobiele betalingen. De Commissie zal nagaan in welke mate de huidige wetgeving is uitgevoerd, de belanghebbenden raadplegen en onderzoeken of verdere maatregelen nodig zijn.

Cybercriminaliteit is door haar aard grensoverschrijdend, flexibel en innovatief. Bij de preventie, opsporing en vervolging moeten de rechtshandavingsinstanties zich kunnen aanpassen aan en anticiperen op de vindingrijkheid van de criminelen. De bestrijding van cybercriminaliteit vereist dat de bevoegde rechterlijke instanties de wijze waarop zij binnen hun rechtsgebied en toepasselijk recht samenwerken, opnieuw bezien om te zorgen voor snellere grensoverschrijdende toegang tot bewijsmateriaal en informatie, rekening houdend met de huidige en toekomstige technologische ontwikkelingen, zoals cloud computing en het internet van de dingen. Belangrijke kwesties zijn het in real time verzamelen van elektronisch bewijsmateriaal uit andere rechtsgebieden over kwesties als eigenaren van IP-adressen of ander e-bewijs, en het waarborgen van de ontvankelijkheid voor de rechter. Dit vereist ook hooggekwalificeerd personeel van de rechtshandavingsinstanties om gelijke tred te kunnen houden met de aanzienlijke toename van de omvang, complexiteit en vormen van cybercriminaliteit.

Er zijn duidelijke regels nodig om te waarborgen dat de beginselen inzake gegevensbescherming volledig worden geëerbiedigd terwijl rechtshandavingsinstanties toegang krijgen tot de informatie die zij nodig hebben, teneinde de privacy van burgers tegen cybercriminaliteit en identiteitsdiefstal te beschermen. **Samenwerking** met de **particuliere sector** is ook van wezenlijk belang, met publiek-private partnerschappen om een structuur op te zetten voor een gemeenschappelijke inspanning om online criminaliteit te bestrijden. De bestrijding van cybercriminaliteit (bv. phishing) moet betrekking hebben op de hele keten: het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit van Europol, computercrisisteam in de lidstaten die bij de aanval zijn betrokken, en aanbieders van internetdiensten die eindgebruikers kunnen waarschuwen en technische bescherming kunnen verlenen. Kortom, cybercriminaliteit vergt een nieuwe aanpak op het gebied van rechtshandhaving in het digitale tijdperk.

Het Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit van Europol kan voortbouwen op zijn huidige activiteiten om een centraal informatiecentrum te worden voor rechtshandhaving op dit gebied. Het Verdrag van Boedapest van de Raad van

³⁹ Richtlijn 2013/40/EU van 12.8.2013.

⁴⁰ Richtlijn 2011/92/EU van 13.12.2011.

⁴¹ Kaderbesluit 2001/413/JBZ van de Raad van 28.5.2001.

Europa inzake cybercriminaliteit, dat door de meeste lidstaten is geratificeerd, blijft de internationale norm voor samenwerking en een model voor nationale en EU-wetgeving. Alle lidstaten zouden dit verdrag moeten ratificeren. Initiatieven zoals de EU-VS-werkgroep inzake cyberbeveiliging en cybercriminaliteit en de wereldwijde alliantie tegen seksuele uitbuiting van kinderen via het internet hebben de waarde van internationale samenwerking aangetoond en moeten worden bevorderd, terwijl synergieën met acties voor cybercapaciteitsopbouw die worden gefinancierd in het kader van instrumenten voor externe bijstand, moeten worden versterkt.

Eurojust moet doorgaan met het bevorderen van de uitwisseling van beste praktijken en met het in kaart brengen van problemen betreffende het verzamelen en het gebruik van e-bewijsmateriaal in het onderzoek naar en de vervolging van via internet gepleegde misdrijven, met de nodige waarborgen. De Commissie zal zich ervoor inzetten dat relevante moderne communicatiemiddelen (zoals het voice-over-internetprotocol) onder gerechtelijk onderzoek, vervolging en wederzijdse rechtshulp kunnen vallen. Dat er verschillende normen inzake de toelaatbaarheid van bewijs zijn, mag geen belemmering vormen voor de bestrijding van terrorisme en georganiseerde criminaliteit.

Acties:

- *opnieuw de nadruk leggen op de tenuitvoerlegging van het bestaande beleid inzake cyberbeveiliging, aanvallen tegen informatiesystemen en de bestrijding van de seksuele uitbuiting van kinderen;*
- *herzien en eventueel uitbreiden van de wetgeving over de bestrijding van fraude en vervalsing van niet-contante betaalmiddelen om rekening te houden met nieuwere vormen van criminaliteit en vervalsing van financiële instrumenten, met voorstellen in 2016;*
- *evalueren van de belemmeringen voor strafrechtelijk onderzoek naar cybercriminaliteit, met name wat betreft de rechterlijke bevoegdheid en de regels inzake toegang tot bewijsmateriaal en informatie;*
- *versterken van acties voor cybercapaciteitsopbouw in het kader van instrumenten voor externe bijstand.*

4. TE VOLGEN KOERS

De Europese veiligheidsagenda bevat de maatregelen die noodzakelijk zijn om een hoog niveau van interne veiligheid in de EU te garanderen. Het moet een **gezamenlijke agenda** zijn. De succesvolle tenuitvoerlegging ervan hangt af van het politieke engagement van alle betrokken actoren om meer te doen en beter samen te werken. Daarmee worden de EU-instellingen, de lidstaten en de EU-agentschappen bedoeld. Dit vergt een mondiaal perspectief met veiligheid als een van onze voornaamste externe prioriteiten. De EU moet in staat zijn te reageren op onverwachte gebeurtenissen, nieuwe kansen te grijpen en te anticiperen, en zich aan te passen aan toekomstige tendensen en veiligheidsrisico's.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad hun goedkeuring te hechten aan deze agenda als de vernieuwde interneveiligheidsstrategie, met het oog op de aanstaande bijeenkomst van de Europese Raad van juni 2015. Zij dringt erop aan dat actief wordt bijgedragen aan de tenuitvoerlegging van de agenda, in nauwe samenwerking met alle betrokken actoren. Zij verzoekt de EU-instellingen en de lidstaten om deze agenda als **basis te gebruiken voor samenwerking en gezamenlijk optreden door de Unie** op het gebied van veiligheid in de komende vijf jaar, met het oog op de ontwikkeling van een echte ruimte van interne veiligheid in de EU.