



Brussel, 21.12.2016
COM(2016) 831 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

Derde verslag over de totstandbrenging van een doeltreffende en echte Veiligheidsunie

Derde voortgangsverslag over de totstandbrenging van een doeltreffende en echte Veiligheidsunie

I. INLEIDING

Dit is het derde maandelijks voortgangsverslag over de totstandbrenging van een doeltreffende en echte Veiligheidsunie, waarin de ontwikkelingen met betrekking tot twee belangrijke pijlers worden behandeld: *terrorisme, georganiseerde criminaliteit en de middelen ter ondersteuning daarvan bestrijden; en onze weerbaarheid en veerkracht tegenover die dreigingen verbeteren*. De *laffe en verwerpelijke aanslag van 19 december in Berlijn en de andere afschuwelijke aanslagen in 2016* herinneren ons eens te meer aan onze kwetsbaarheid en aan het feit dat we moeten blijven samenwerken om onze collectieve veiligheid te versterken en onze vrijheden en manier van leven te vrijwaren. In de loop van deze rapporteringsperiode is concrete vooruitgang geboekt inzake het beperken van armslag van terroristen en degenen die hen steunen. In dit verslag wordt het nieuwe, **vandaag goedgekeurde terrorismefinancieringspakket** beschreven, dat een belangrijke stap vooruit vormt in het afsnijden van financieringsbronnen van terrorisme. Om de armslag voor terroristen verder te beperken, verbetert de Commissie ook de informatie-uitwisseling door een reeks voorstellen aan te nemen waardoor de effectiviteit en efficiëntie van het **Schengeninformatiesysteem** worden versterkt. Tijdens deze rapporteringsperiode is ook aanzienlijke vooruitgang geboekt op het vlak van belangrijke EU-wetgevingsdossiers voor de bestrijding van terrorisme en georganiseerde misdaad en voor de versterking van de veiligheid aan onze grenzen. Het Europees Parlement en de Raad hebben nu een politiek akkoord bereikt over de **richtlijn inzake terrorismebestrijding**, de herziening van de **vuurwapenrichtlijn** en de op systematische controle van EU-burgers gerichte herziening van de **Schengengrenscore**.

Er is ook belangrijke vooruitgang geboekt in de strijd tegen radicalisering op het internet. Op de tweede vergadering op hoog niveau van het **EU-internetforum** is een initiatief voor het delen van hashcodes door belangrijke internetplatforms aangekondigd, waardoor de deelnemende bedrijven “hashcodes” kunnen gebruiken om terroristische inhoud op te sporen en permanent te verwijderen. Verwacht wordt dat door dit nieuwe instrument de toegang van terroristische organisaties tot een belangrijk medium voor propaganda, rekrutering en radicalisering verder zal worden beperkt. Op het forum heeft de Commissie ook een **programma voor de versterking van het maatschappelijk middenveld** (10 miljoen EUR) gepresenteerd waarmee partners uit het maatschappelijk middenveld worden geholpen om op internet een krachtiger tegengeluid te laten horen.

Ook op een aantal andere domeinen hebben zich belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Gezien het grote belang van een volledige en tijdige tenuitvoerlegging van de EU-richtlijn betreffende de persoonsgegevens van passagiers (PNR) heeft de Commissie een **PNR-uitvoeringsplan** met richtsnoeren voor de lidstaten gepresenteerd. De Commissie heeft ook een **actieplan voor een krachtigere Europese reactie op reisdocumentfraude** gepresenteerd. Het actieplan bevat operationele aanbevelingen voor de lidstaten om het steeds groter wordende probleem van reisdocumentenfraude aan te pakken, onder meer bij de registratie van de identiteit en de afgifte, productie en controle van documenten. Om burgers en kritieke infrastructuur te helpen beschermen heeft de Commissie ten slotte de beveiliging van onze energienetwerken behandeld in het **pakket energie-unie**, dat op 30 november is vastgesteld. Het pakket is bedoeld om de lidstaten te steunen bij risicobeoordelingen, risicoparaatheid en crisisbeheersing met betrekking tot de elektriciteitssystemen van de Unie.

II. NIEUWE EU-WETGEVING TER BESTRIJDING VAN TERRORISME EN GEORGANISEERDE MISDAAD

Terroristische misdrijven

Na intensieve onderhandelingen hebben het Europees Parlement en de Raad op 17 november een politiek akkoord bereikt over het voorstel van de Commissie van december 2015 voor een **richtlijn inzake terrorismebestrijding**¹. Dat is een cruciale stap voorwaarts in onze strijd tegen terroristen en degenen die hen steunen. De richtlijn consolideert de bestaande EU-wetgeving en internationale normen² inzake de strafbaarstelling van terroristische misdrijven en behelst “nieuwe” terrorismegerelateerde misdrijven, waaronder terrorismefinanciering en reizen naar het buitenland om een terroristisch misdrijf te plegen of aan een opleidingskamp deel te nemen – evenals het terugkeren na dergelijke activiteiten en het geven of volgen van een opleiding. De richtlijn is een sleutelement in de strijd tegen buitenlandse terroristische strijders. De richtlijn bevat ook bepalingen inzake de specifieke behoeften van slachtoffers van terrorisme op het vlak van informatie, steun en bescherming. Het Europees Parlement en de Raad moeten de tekst nu spoedig formeel vaststellen. De lidstaten krijgen 18 maanden om de richtlijn in te voeren.

Controle op vuurwapens

Na een voorstel van de Commissie in november 2015 en herhaalde oproepen van het Europees Parlement en de Raad hebben de medewetgevers op 13 december 2016 een politiek akkoord bereikt over de herziening van de **EU-vuurwapenrichtlijn**³. Dat is een belangrijke stap om een einde te maken aan de wettelijke toegang tot militaire aanvalswapens. In de herziene richtlijn wordt de lijst uitgebreid van verboden wapens, die dus onder de strengste controlecategorie A vallen, waaronder tot semi-automatische wapens omgebouwde automatische wapens en semi-automatische wapens met magazijnen met grote capaciteit. In de toekomst zal het niet langer mogelijk zijn om die wapens te kopen of te verhandelen, behalve voor een zeer strikt gedefinieerde groep vergunninghouders, zoals museums en sportschieters, die onderworpen zullen zijn aan strenge veiligheids- en controlevoorwaarden. Voor het eerst zal de grootte van het magazijn van semi-automatische wapens met zowel lange als korte loop worden beperkt en zullen alle essentiële onderdelen van vuurwapens gemarkeerd en geregistreerd moeten zijn⁴.

Daarnaast maakt de Commissie, overeenkomstig het actieplan 2015-2019, werk van een hardere **strijd tegen de illegale handel in vuurwapens**, vooral in de westelijke Balkan. In dit verband was de ministeriële bijeenkomst met de westelijke Balkanlanden van 16 december een zeer belangrijke stap. De EU en de landen van de westelijke Balkan hebben een gezamenlijke verklaring aangenomen waarin de noodzakelijke stappen zijn vastgesteld om de illegale handel in vuurwapens in Europa en de westelijke Balkan doeltreffender te bestrijden.

¹ COM(2015) 625 final.

² Met inbegrip van het Aanvullend Protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa ter voorkoming van terrorisme en de normen van de Financiële-actiegroep (FATF).

³ COM(2006) 93 definitief.

⁴ Tijdens de vergadering van het Coreper van 20 december 2016 over de door de medewetgevers overeengekomen tekst over de vuurwapenrichtlijn heeft de Commissie verklaard het te betreuren dat sommige delen van het oorspronkelijke voorstel waarin de ambities hoger werden gesteld, met name een volledig verbod op de gevaarlijkste semi-automatische vuurwapens, niet door het Parlement en de Raad werden gesteund.

De Commissie heeft ook de maatregelen tegen precursoren voor explosieven verder aangescherpt, zodat het voor terroristen nog moeilijker wordt om grondstoffen voor de **illegale vervaardiging van explosieven** te verkrijgen. In Verordening (EU) nr. 98/2013 zijn geharmoniseerde voorschriften vastgesteld voor het aanbieden, het binnenbrengen, het voorhanden hebben en het gebruiken van stoffen of mengsels die kunnen worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van explosieven, teneinde de beschikbaarheid van die stoffen en mengsels voor particulieren te beperken, en ervoor te zorgen dat verdachte transacties in de gehele toeleveringsketen adequaat worden gemeld. Er zijn drie gedelegeerde verordeningen⁵ vastgesteld om het gebruik van precursoren voor explosieven op basis van aluminiumpoeder, magnesiumpoeder en magnesiumnitraat te controleren. Volgens de verordeningen moet de verkoop van precursoren verplicht worden gemeld om te voorkomen dat zij worden misbruikt voor de illegale vervaardiging van explosieven door particulieren.

Systematische grenscontroles

Onderdanen van derde landen die de EU inreizen, ondergaan reeds systematische veiligheids- en documentcontroles met behulp van relevante databanken. Door de beoogde herziening van de **Schengengrenscode**⁶, die door de medewetgevers op 5 december is overeengekomen, zullen ook EU-burgers verplicht systematisch worden gecontroleerd aan de hand van relevante databanken. Bovendien moeten onderdanen van derde landen nu ook systematisch worden gecontroleerd aan de hand van het Schengeninformatiesysteem (SIS) en de databank van gestolen en verloren reisdocumenten van Interpol als zij de EU verlaten. Deze wijziging zal bijdragen tot de opsporing van alle gezochte personen die gesignaleerd zijn, onder wie buitenlandse terroristische strijders.

III. UITVOERING VAN HET ACTIEPLAN TER VERSTERKING VAN DE STRIJD TEGEN TERRORISMEFINANCIERING

De Commissie heeft in februari 2016 een uitgebreid **actieplan ter versterking van de strijd tegen de financiering van terrorisme**⁷ gepresenteerd om alle middelen te kunnen bestrijden waarmee terroristen geld inzamelen en overmaken. De Commissie heeft vandaag een nieuw pakket voorstellen aangenomen ter uitvoering van de acties die eind 2016 moesten worden afgerond. Door de voorgestelde instrumenten zullen misdadigers hun activiteiten moeilijker kunnen financieren. Het zal daarentegen gemakkelijker worden om hun financiële transacties te volgen en te blokkeren en de betrokkenen voor de rechter te brengen. De maatregelen zijn gericht tegen het witwassen van geld en illegale geldstromen die verband houden met terrorisme en misdaad, door de bevriezing en inbeslagname van vermogensbestanddelen beter aan te pakken en door te onderzoeken hoe de financiering van terroristen beter kan worden opgespoord en getraceerd.

1. Strafbaar stellen van witwassen en opsporen van illegale geldstromen

De bevoegde autoriteiten hebben geschikte strafrechtelijke bepalingen nodig om misdadigers en terroristen te kunnen vervolgen en opsluiten. De voorgestelde **richtlijn**

⁵ C(2016) 7647 final, C(2016) 7650 final en C(2016) 7657 final.

⁶ COM(2015) 670 final.

⁷ COM(2016) 050 final.

voor het strafbaar stellen van het witwassen van geld⁸ zal in de hele EU zorgen voor een brede strafrechtelijke definitie van witwassen en bijbehorende straffen. De richtlijn zal het bestaande kader voor de strijd tegen witwaspraktijken versterken. Daardoor zal ook worden gewaarborgd dat de EU haar internationale verplichtingen, onder meer het verdrag van Warschau⁹, en de relevante aanbevelingen van de Financiële-actiegroep (FATF) naleeft. Ook zullen de bestaande belemmeringen voor grensoverschrijdende justitiële en politieke samenwerking in de strijd tegen het witwassen van geld worden aangepakt en zal de handhaving worden verbeterd. Ten slotte moet de richtlijn voorkomen dat misdadigers de verschillen in nationale wetgeving uitbuiten en moet zij een doeltreffend afschrikmiddel vormen.

Om die misdrijven doeltreffend te kunnen vervolgen, moeten de bevoegde autoriteiten over geschikte instrumenten beschikken om terroristen en degenen die hen steunen op te sporen. Volgens de huidige verordening betreffende de controle van liquide middelen¹⁰ moeten personen die de EU in- of uitreizen met 10 000 EUR of meer, dat bedrag aangeven. Er is echter geen bepaling inzake geld dat wordt verstuurd met de post, als vracht of met een koerier, terwijl de bevoegde autoriteiten erop hebben gewezen dat criminelen contant geld tegenwoordig op die manier verzenden of ontvangen om de volgens de verordening verplichte aangifte te ontlopen.

Bovendien is volgens de verordening betreffende de controle van liquide middelen alleen vereist dat de gegevens over de aangifte door de bevoegde autoriteiten “ter beschikking worden gesteld” van de financiële-inlichtingeneenheden (FIE) van de lidstaat waar de aangifte werd gedaan. Aan die wat passieve eis kan eenvoudig worden voldaan door de ingevulde aangifteformulieren beschikbaar te stellen voor controle door de FIE. Dat volstaat echter niet, omdat de informatie actief aan de FIE moet worden doorgegeven zodat zij die kan analyseren. Aangiftegegevens kunnen ook alleen met de bevoegde autoriteiten van andere lidstaten worden uitgewisseld als er aanwijzingen van illegale activiteiten zijn en zelfs dan is dit facultatief. Dat heeft ertoe geleid dat de verordening inconsistent ten uitvoer is gelegd en dat er weinig systematisch gegevens zijn uitgewisseld.

Volgens de huidige verordening is het de autoriteiten ook niet toegestaan om liquide middelen tijdelijk in bewaring te nemen als de betrokken bedragen de drempel niet overschrijden, maar er wel aanwijzingen zijn van illegale activiteiten. Ook over de gebrekkige definitie van “liquide middelen” zijn vragen gerezen. Verder zijn er grote verschillen tussen de lidstaten wat betreft het uitvoeringsniveau van de bestaande regels.

Om al die redenen wordt in de **voorgestelde verordening voor de aanpak van illegale contante geldstromen**¹¹ het toepassingsgebied van de bestaande verordening betreffende de controle van liquide middelen uitgebreid tot contant geld dat als vracht of per post

⁸ COM(2016) xxx

⁹ Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme van 2005, ETS nr. 198 [waardoor de landen verplicht zijn om het witwassen van de opbrengsten van een groot aantal gronddelicten (met een lijst van categorieën gronddelicten) en ondersteunende activiteiten strafbaar te stellen, waarbij het niet uitmaakt of het gronddelict onder de strafwetgeving valt van het land waar het witwasmisdrijf heeft plaatsgevonden en de landen verplicht zijn te verzekeren dat een voorgaande of gelijktijdige veroordeling voor het gronddelict en de precieze vaststelling van het gronddelict geen voorwaarden zijn voor een veroordeling wegens witwassen].

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:309:0009:0012:EN:PDF>

¹¹ COM(2016) xxx

wordt verstuurd en krijgen de autoriteiten de bevoegdheid om bij kleinere geldbedragen op te treden als wordt vermoed dat er sprake is van illegale activiteit. Het voorstel houdt ook in dat de aangifteverplichting wordt uitgebreid tot goud (in vormen die bruikbaar zijn als zeer liquide waardedragers) en voorziet in een systeem voor aangifte op verzoek (een zogenaamd kennisgevingssysteem) voor liquide middelen die worden overgemaakt per post of als vracht.

2. Bevriezing van vermogensbestanddelen

Bevriezing van vermogensbestanddelen is een doeltreffend instrument om te voorkomen dat terroristen geldmiddelen gebruiken en ontvangen en om hun operationeel vermogen te beperken. Effectieve confiscatie verstoort de inkomsten van terreurorganisaties op de lange termijn en zorgt ervoor dat misdadigers geen voordeel kunnen halen uit illegaal verkregen vermogensbestanddelen.

Maatregelen voor bevrozing en confiscatie in het kader van gerechtelijke procedures

Een van de maatregelen is criminele vermogensbestanddelen te bevroren en confisqueren in het kader van gerechtelijke procedures. Dat verstoort de inkomsten van terreurorganisaties op de lange termijn en zorgt ervoor dat misdadigers geen voordeel kunnen halen uit illegaal verkregen bezittingen.

Als aanvulling op de richtlijn betreffende confiscatie en bevrozing¹² uit 2014 (waarbij minimumregels zijn vastgesteld voor de bevrozing en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen) en de recent overeengekomen richtlijn terrorismebestrijding (waarin terrorismefinanciering als afzonderlijk strafbaar feit is opgenomen) heeft de Commissie **een verordening voor de wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevrozing en confiscatie van criminele vermogens**¹³ voorgesteld. Dat voorstel zal ertoe leiden dat criminele vermogensbestanddelen doeltreffender en zonder intermediaire formaliteiten over de grenzen heen kunnen worden bevroren en geconfisqueerd in het kader van strafrechtelijke procedures. Samen zullen deze instrumenten meer mogelijkheden bieden om vermogensbestanddelen die verband houden met terrorisme en criminaliteit op grond van een rechterlijke uitspraak te bevroren en confisqueren. Dat is heel belangrijk, omdat gerechtelijke bevrozing van vermogensbestanddelen in het kader van strafprocedures meer garanties biedt dan administratieve bevrozing.

Administratieve bevrozing van vermogensbestanddelen

Als financiële transacties worden ontdekt die verband houden met terrorisme en criminaliteit, kunnen de overheden die transacties traceren en zo nodig blokkeren en de overeenkomstige vermogensbestanddelen bevroren. Administratieve bevrozing is een tijdelijk instrument van preventieve aard dat kan worden toegepast als er geen

¹² Richtlijn 2014/42/EU betreffende de bevrozing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie

¹³ COM(2016) 826

strafprocedures voorhanden zijn om te voorkomen dat veronderstelde terroristen geldmiddelen gebruiken en ontvangen.

De Financiële-actiegroep (FATF) eist van de lidstaten dat zij over bepalingen beschikken om de vermogensbestanddelen van personen of entiteiten die banden hebben met het terrorisme, onmiddellijk te kunnen bevriezen. Omdat enkele lidstaten niet over regelingen voor de bevriezing van vermogensbestanddelen beschikken en een aantal bestaande nationale regelingen niet volledig of niet doeltreffend zijn, zijn er vragen gerezen over de volledige naleving van de internationale eisen. Uit een recente analyse¹⁴ van de FATF blijkt dat 14 EU-lidstaten er niet in slagen maatregelen voor de bevriezing van vermogensbestanddelen toe te passen op wat de FATF “terroristen binnen de EU”¹⁵ noemt. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon kreeg de EU middels artikel 75 VWEU de uitdrukkelijke bevoegdheid om indien nodig administratieve maatregelen vast te stellen tegen natuurlijke en rechtspersonen, groepen en niet-statelijke entiteiten om de doelstellingen inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te verwezenlijken. De Commissie heeft zich in het actieplan van februari ertoe verbonden om na te gaan of er behoefte is aan een aanvullend administratief systeem om de vermogensbestanddelen van terroristen binnen de EU te bevriezen.

Op dit moment blijft de grootste bedreiging voor de Europese veiligheid jihadistisch terrorisme¹⁶, terwijl de algemene dreiging van andere terreurgroepen – op enkele kleine uitzonderingen na – als laag wordt beoordeeld¹⁷. Daarom wordt geoordeeld dat een systeem uit hoofde van artikel 75 VWEU op dit moment weinig toegevoegde waarde biedt op het vlak van rechtshandhaving en de strijd tegen terrorisme.

Bovendien valt de huidige internationale terreurdreiging onder de bestaande Europese wetgeving. De EU-regelingen voor de bevriezing van vermogensbestanddelen die zijn aangenomen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), maken het mogelijk geldmiddelen en andere vermogensbestanddelen te bevriezen die verband houden met terrorisme. Die regelingen zijn recent verbeterd, zodat voor het eerst een aantal maatregelen autonoom kunnen worden vastgesteld, waaronder de bevriezing van vermogensbestanddelen van personen die banden hebben met ISIS (Da’esh) en Al Qaida¹⁸. Het nieuwe systeem maakt de blokkering mogelijk van middelen van personen en entiteiten die banden met die organisaties hebben of die deelnemen aan activiteiten zoals financiering, opleiding, rekrutering en aanzetten tot het plegen van terreurdaden, of die de EU in- of uitreizen om deel te nemen aan activiteiten van ISIS (Da’esh) of Al Qaida. Die regelingen gelden zowel voor onderdanen van derde landen als EU-burgers, voor zover zij banden hebben met internationaal terrorisme. Dat betekent dat de EU de vermogensbestanddelen kan blokkeren van elke terrorist die in Europa actief is, voor zover hij banden met voornoemde groepen heeft.

¹⁴ Resultaten van het onderzoeksinitiatief van de groep, FATF/PLEN(2015) 36.

¹⁵ De Commissie meent echter dat er op grond van het nationaal of internationaal recht geen onderscheid kan worden gemaakt tussen binnenlands en internationaal terrorisme.

¹⁶ "Changes in Modus Operandi of IS revisited", Europol, 2 december 2016.

¹⁷ Verslag over de stand van zaken en de tendensen in verband met het terrorisme in Europa (TE-SAT) 2016, Europol.

¹⁸ Besluit (GBVB) 2016/1693 van de Raad betreffende beperkende maatregelen tegen ISIS (Da’esh) en Al Qaida en daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, en tot intrekking van Gemeenschappelijk Standpunt 2002/402/GBVB, en Verordening (EU) 2016/1686 van de Raad van 20 september 2016 tot vaststelling van bijkomende beperkende maatregelen tegen ISIS (Da’esh) en Al Qaida en daarmee verbonden natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten of lichamen.

Voor andere groepen die in de EU actief zijn, biedt het versterkte strafrechtelijk kader meer dan vroeger mogelijkheden voor het blokkeren van geldmiddelen die verband houden met terrorisme en biedt het meer garanties dan administratieve bevrozing, terwijl snel en doeltreffend optreden nog altijd mogelijk is.

Rekening houdend met de beperkte toegevoegde waarde voor de rechtshandhaving van een nieuwe, uit hoofde van artikel 75 VWEU vastgestelde regeling, met het feit dat de bestaande instrumenten reeds tegemoetkomen aan de behoeften die voortvloeien uit de huidige bedreigingen en met de toegenomen mogelijkheden binnen het EU-strafrecht om met terrorisme verband houdende vermogensbestanddelen te bevriezen, is de Commissie van mening dat momenteel geen verdere stappen hoeven te worden genomen. De Commissie zal de ontwikkeling van de terreurdreiging in de EU echter op de voet blijven volgen en regelmatig nagaan of het nodig is om maatregelen uit hoofde van artikel 75 VWEU in te voeren.

3. Tracering terrorismefinanciering

In het actieplan betreffende de financiering van terrorisme wordt benadrukt dat, als het gaat om de opsporing van geldstromen via financiële transacties of de identificatie van terreurnetwerken en gelieerde actoren, zowel financiële inlichtingeneenheden (FIE's) als traceersystemen zoals het EU-VS-programma voor het traceren van terrorismefinanciering (TFTP) belangrijke instrumenten zijn. De bestaande capaciteit moet echter worden verhoogd om te kunnen focussen op zowel complexe, grootschalige financieringsoperaties als "goedkope" terroristische operaties waarbij nieuwe, moeilijk opspoorbare betaalmethoden worden gebruikt. Ook de reactiesnelheid is van wezenlijk belang, omdat terroristen dankzij de huidige financiële diensten middelen bijzonder snel kunnen verplaatsen. Zowel de samenwerking als de uitwisseling van financiële en rechtshandavingsinlichtingen moet dan ook worden verbeterd. Het traceren van internationale transacties door middel van het EU-VS-programma voor het traceren van terrorismefinanciering (TFTP) lijkt doeltreffend te werken. Na een effectbeoordeling concludeerde de Commissie in een mededeling van november 2013 dat het niet evenredig zou zijn en evenmin een meerwaarde zou hebben om parallel aan het TFTP een Europees systeem voor het traceren van terrorismefinanciering (aangeduid als TFTS) op te zetten.

Gezien de snel veranderende patronen van terrorismefinanciering zou het niettemin de moeite waard zijn om de behoefte te analyseren aan mechanismen ter aanvulling van het EU-VS TFTP om mogelijke leemten op te vullen (d.w.z. transacties die niet onder de EU-VS TFTP-overeenkomst vallen – met name betalingen binnen de EU in euro – en die niet op een andere manier kunnen worden getraceerd).

Ten eerste is de situatie sinds 2013 veranderd: de terreurdreiging is veranderd, en de door terroristen gebruikte bedragen zijn vaak kleiner en worden niet noodzakelijkerwijze overgemaakt via het systeem dat onder het EU-VS TFTP valt. Ook zijn er veel nieuwe betaalmiddelen bijgekomen waardoor terroristen over nieuwe manieren beschikken om zichzelf te financieren.

Tijdens gesprekken met Europol en de lidstaten is gesuggereerd dat een Europees systeem ter aanvulling van het EU-VS TFTP de bevoegde autoriteiten een completer beeld zou kunnen verschaffen van de ontbrekende financiële transacties zonder dat daarvoor talrijke databanken (die meestal alleen nationale informatie bevatten) hoeven te worden geraadpleegd, met het bijbehorende risico dat cruciale informatie over het hoofd wordt gezien. De informatie zou ook kunnen worden vergeleken met die van de

autoriteiten van andere lidstaten. Aan de hand van die informatie en nog andere inlichtingen zouden verdachten in een vroegere fase van het onderzoek kunnen worden geïdentificeerd, zodat aanslagen kunnen worden voorkomen. Meteen na een aanslag zou het systeem nuttige inlichtingen kunnen leveren, zodat de daders en degenen die hen steunen sneller kunnen worden geïdentificeerd. Het zou ook belangrijk bewijsmateriaal kunnen leveren voor de vervolging van terroristen.

De toegevoegde waarde van een aanvullend Europees systeem moet echter worden afgewogen tegen andere aspecten, zoals: i) de risico's van een kanaal dat specifiek voor terrorismefinanciering wordt gebruikt en de evenredigheid van de beoogde maatregel; ii) de technische complexiteit, haalbaarheid en kostprijs van het verzamelen en verwerken van grote hoeveelheden gegevens van een hele reeks entiteiten en de economische impact op die entiteiten; en iii) de gevolgen voor de grondrechten, vooral de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens.

Een belangrijk punt is het toepassingsgebied van een dergelijk systeem: welke betalings- en overmakingsdiensten vallen daaronder en welke entiteiten die over financiële gegevens beschikken, kunnen worden verplicht om informatie in het systeem in te voeren.

Zelfs als het systeem alleen zou worden toegepast op elektronische overmakingen binnen de gemeenschappelijke betalingsruimte voor de euro (SEPA), zou dat al enige toegevoegde waarde leveren op het vlak van rechtshandhaving: de meerderheid van de terroristische cellen in Europa haalt een deel van zijn inkomsten uit legale bronnen – gewoonlijk via de formele banksector – en gebruikt zowel bankrekeningen als kredietkaarten voor zijn dagelijkse economische verrichtingen en om de uitgaven voor een aanslag te betalen. De gegevens kunnen worden geleverd door verstrekkers van financiële berichten en geautomatiseerde clearinginstellingen worden, maar ook door kredietinstellingen. Maar hoewel een systeem dat SEPA-overmakingen bestrijkt, gebaat zou zijn bij een regelgevend kader en gemeenschappelijke normen, zouden transacties in de EU in een andere munt dan de euro en met andere betalingsmiddelen daar niet onder vallen.

Door het toepassingsgebied uit te breiden tot overmakingen in andere valuta, betalingen met krediet-, debet- en prepaidkaarten, aanbieders van elektronische portemonnees, geldoverdrachten of virtuele valuta, zou de toegevoegde waarde op het vlak van rechtshandhaving verder kunnen worden vergroot. Maar in dat geval zou er sprake zijn van beduidend meer aanbieders en gegevens, wat grote gevolgen zou kunnen hebben voor de kosten en de evenredigheid van het systeem.

Daarom zal de Commissie zich verder beraden op mogelijke Europese systemen voor de tracering van terrorismefinanciering ter aanvulling van het bestaande TFTP, en op de gevolgen daarvan voor de grondrechten. Gezien de technische en juridische complexiteit moeten de verstrekkers van financiële diensten grondig worden geraadpleegd. De Commissie zal verslag uitbrengen over haar bevindingen in de zomer van 2017.

In 2017 zal verder worden gewerkt aan de volledige uitvoering van het actieplan ter versterking van de strijd tegen terrorisme, met name door de mogelijke versterking van de bevoegdheden van douaneautoriteiten in de strijd tegen terrorismefinanciering. Er zal een voorstel worden ingediend om de financiering van terrorisme via de handel in goederen en de illegale handel in cultuurgoederen tegen te gaan. De mogelijkheden om de toegang van rechtshandhavers en andere overheidsdiensten tot registers van bankrekeningen uit te breiden, zullen worden onderzocht. De Commissie moedigt de

medewetgevers aan om voorrang te geven aan de reeds voorgestelde wetgevingsdossiers en onverwijld een overeenkomst te bereiken over de herziene vierde antiwitwasrichtlijn¹⁹.

IV. INFORMATIESYSTEMEN VERSTERKEN EN BLINDE VLEKKEN WEGNEMEN

De doeltreffende en systematische uitwisseling van informatie tussen lidstaten en sterke, onderling verbonden informatiesystemen zijn belangrijke instrumenten om ons verweer tegen terrorisme en georganiseerde misdaad te versterken. De Commissie treedt op als drijvende kracht door te verzekeren dat de lidstaten de bestaande instrumenten beter ten uitvoer leggen en door sneller werk te maken van krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid, zoals aangekondigd in april 2016²⁰. Doel is ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten systematisch over de nodige informatie van diverse informatiesystemen beschikken om de huidige veiligheidsproblemen aan te pakken.

Om het informatiebeheer op EU-niveau te verbeteren, moeten de tekortkomingen van de bestaande systemen worden verholpen en de prestaties worden geoptimaliseerd. De Commissie heeft een reeks voorstellen ingediend om de effectiviteit en efficiëntie te verhogen van het **Schengeninformatiesysteem (SIS)**, tegenwoordig het belangrijkste en meest gebruikte instrument voor het delen van informatie²¹. De nieuwe voorstellen²² van de Commissie zijn gebaseerd op een grondige evaluatie en hebben tot doel de functies van het systeem te verbeteren, zodat het voldoet aan de nieuwe operationele behoeften.

Er wordt voorgesteld om het gebruik van het SIS te verbeteren en uit te breiden en de toegevoegde waarde ervan voor rechtshandhaving te vergroten, en de toegangsrechten van bevoegde EU-agentschappen zoals Europol en Eurojust uit te breiden. Sommige bestaande signaleringscategorieën en controletypes zullen worden uitgebreid. Zo komt er een nieuwe signaleringscategorie voor “onbekende gezochte personen” en een preventieve signalering voor kinderen met een hoog risico op ontvoering. Ook moet verplicht een SIS-signalering worden aangemaakt als iemand wordt gezocht in verband met een terroristisch misdrijf. Het voorstel houdt ook een verbeterde handhaving in van terugkeerbesluiten voor illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, door de invoering van een nieuwe signaleringscategorie voor terugkeerbesluiten. Dat zal bovendien bijdragen tot de daadwerkelijke handhaving van inreisverboden voor onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen, doordat zij verplicht moeten worden ingevoerd in het SIS. Het systeem krijgt nieuwe functies, zoals een doeltreffender gebruik van onder meer gezichtsopnames en vingerafdrukken. Ook zullen de veiligheid en de kwaliteit van de in SIS opgeslagen gegevens worden verbeterd, bijvoorbeeld doordat agenten ter plaatse eenvormige voorschriften voor de veilige verwerking van SIS-gegevens moeten naleven.

Het voorstel houdt een betere beveiliging van de gegevens in door de invoering van extra maatregelen die verzekeren dat de verzameling, verwerking en toegang tot de gegevens

¹⁹ https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017_en.pdf

²⁰ Zie de mededeling over “Krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid”, COM(2016) 205 final van 6 april 2016.

²¹ In 2015 hebben de nationale bevoegde autoriteiten de gegevens van het SIS bijna 2,9 miljard keer gebruikt om personen en voorwerpen te controleren en hebben zij 1,8 miljoen keer aanvullende informatie uitgewisseld.

²² COM(2016) 883.

wordt beperkt tot het strikt noodzakelijke, met volledige inachtneming van de EU-wetgeving en de grondrechten, waaronder het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel.

Niet alleen zal de werking van de bestaande systemen worden verbeterd, er zal ook verder worden gewerkt aan de interactie tussen informatiesystemen. In de toespraak van voorzitter Juncker over de Staat van de Unie in september 2016 en in de conclusies van de Raad van december 2016 wordt gewezen op het belang van het verhelpen van de huidige tekortkomingen op het vlak van informatiebeheer en het verbeteren van de **interoperabiliteit en interconnectie van de bestaande informatiesystemen**. De deskundigengroep op hoog niveau inzake informatiesystemen en interoperabiliteit van de Commissie onderzoekt de mogelijke oplossingen. De deskundigengroep op hoog niveau streeft naar een multidisciplinaire samenwerking tussen verschillende agentschappen, zoals geschetst in de Europese veiligheidsagenda, waaronder mogelijke synergieën tussen informatiesystemen voor grensbeheer en rechtshandhaving en douaneautoriteiten, zoals geschetst in de governance voor een EU-douane-unie.

Om sneller resultaten te halen heeft de **deskundigengroep op hoog niveau voor informatiesystemen en interoperabiliteit** op 21 december een tussentijds verslag van de voorzitter gepresenteerd, waarin wordt voorgesteld om één enkel zoekportaal op te richten waarmee rechtshandavings- en grensbeheerautoriteiten ter plaatse gelijktijdige zoekopdrachten kunnen verrichten in de bestaande databanken en informatiesystemen van de EU. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten zouden die gelijktijdige zoekopdrachten ook kunnen verrichten in de databanken van Europol, dankzij een systeeminterface die door Europol wordt ontwikkeld samen met de lidstaten. In het verslag wordt ook het belang van de kwaliteit van de gegevens beklemtoond en worden aanbevelingen gedaan om de kwaliteit van de gegevens in de EU-systemen te verbeteren.

De deskundigengroep op hoog niveau zal haar eindverslag uitbrengen in de eerste helft van 2017. Op basis van dat verslag en overleg met het Europees Parlement en de Raad zal de Commissie maatregelen overwegen om de interoperabiliteit en de doeltreffendheid van EU-informatiesystemen verder te vergroten zodat de huidige veiligheidsbedreigingen kunnen worden aangepakt.

CONCLUSIE

De Commissie zal werk blijven maken van de uitvoering van de Europese Veiligheidsagenda op weg naar een doeltreffende en echte Veiligheidsunie. Zij zal in januari verslag uitbrengen over de vooruitgang. Dat verslag zal worden toegespitst op de versterking van onze verdediging, waarbij ook aansluiting zal worden gezocht bij het tussentijds verslag van de deskundigengroep op hoog niveau voor informatiesystemen en interoperabiliteit.