Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4419 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2026

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 7 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: mededeling *Stop Destroying Videogames* (Kamerstuk 22 112, nr. 4417).

Fiche: Omnibus XII energieproducten en bandenlabelling (Kamerstuk 22 112, nr. 4418).

Fiche: Herziening van de richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken.

Fiche: Wijziging Verordening gegevensbescherming voor Europese instellingen (EUVG) Kamerstuk 22 112, nr. 4420).

Fiche: Omnibusrichtlijn directe belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 4421).

Fiche: Herziening van de Administratieve samenwerkingsrichtlijn op het gebied van belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 4422).

Fiche: Mededeling OceanEye: EU-initiatief voor oceaanobservatie (Kamerstuk 22 112, nr. 4423).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
T.B.W. Berendsen

kst-22112-4419
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

Fiche: Herziening van de richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Proposal for a DIRECTIVE OF THE EuropEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL regarding the European Investigation Order in criminal matters and the European Remote Participation Order (recast)
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
24 juni 2026
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2026) 313 final
d) *EUR-lex*
EUR-Lex - 52026PC0313 - EN - EUR-Lex
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*
Niet van toepassing
f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
h) *Rechtsbasis*
Artikel 82, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het bredere *Law Enforcement and Criminal Justice*pakket van de Europese Commissie (hierna: Commissie). In dit fiche wordt ingegaan op het voorstel voor een herziening van richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (hierna: het voorstel). De overige voorstellen uit dit pakket worden in een afzonderlijk BNC-fiche geapprecieerd.

De huidige richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (hierna: de richtlijn EOB) is in 2014 tot stand gekomen.[1] Een Europees onderzoeksbevel (hierna: EOB) kan worden uitgevaardigd om bewijsmateriaal uit een andere lidstaat te verkrijgen ten behoeve van een strafprocedure. De richtlijn beoogt een alomvattend systeem voor bewijsverkrijging in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie binnen de EU tot stand te brengen.

Tijdens de tiende ronde van wederzijdse evaluatie in EU-verband (hierna: tiende evaluatieronde) is de richtlijn EOB geëvalueerd. Het EOB wordt over het algemeen als een effectief instrument beschouwd dat goed werkt en veel wordt toegepast in de praktijk. Dat neemt niet weg dat in het kader van de genoemde evaluaties punten tot verbetering zijn vastgesteld en enkele aanbevelingen zijn gedaan.[2] Tegen deze achtergrond stelt de

[1] Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken.
[2] The final report on the 10th round of mutual evaluations on the implementation of the EIO, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15834-2024-REV-1/en/pdf

Commissie voor om gerichte wetgevende verbeteringen aan te brengen in de richtlijn, met als doel de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken verder te verbeteren.

Daarnaast stelt de Commissie voor om regels te introduceren over de deelname op afstand aan zittingen in alle fasen van het strafproces, door toevoeging aan de richtlijn van een «*European Remote Participation Order*» (hierna: ERPO).

Het voorstel heeft aldus twee hoofddoelstellingen: (1) het verbeteren van de rechtszekerheid en de operationele doeltreffendheid bij de grensoverschrijdende vergaring van bewijs binnen de EU door gerichte tekortkomingen aan te pakken die bij de toepassing van de richtlijn zijn vastgesteld; en (2) het stellen van gemeenschappelijke regels voor het verzoeken om bijstand, zodat verdachten, beschuldigden en slachtoffers vanuit een andere lidstaat op afstand kunnen deelnemen aan strafzittingen (verzoeken tot grensoverschrijdende toepassing van videoconferentie bij berechting).

Ten aanzien van hoofddoelstelling (1) beoogt het voorstel een uniformere interpretatie en toepassing van enkele kernbepalingen van de richtlijn in de lidstaten door begrippen en procedurele regels te verduidelijken die aanleiding hebben gegeven tot uiteenlopende nationale praktijken.

In het bijzonder gaat het om meer rechtszekerheid over: (i) de voorwaarden voor het vervolggebruik van informatie en bewijs en de verdere doorgifte daarvan (specialiteitsbeginsel); (ii) de definitie van het begrip «telecommunicatie» en de procedurele aspecten van de kennisgevingsprocedure voor interceptie zonder dat technische bijstand van een andere lidstaat is vereist; (iii) de definitie van de «uitvaardigende autoriteit»; (iv) de procedures om te verzoeken om informatie die eerder tussen rechtshandhavingsautoriteiten is uitgewisseld of spontaan tussen justitiële autoriteiten is uitgewisseld als bewijs te kunnen gebruiken; (v) de bepaling over de rechtsmiddelen. Daarnaast wordt voorgesteld om de bijlagen bij de richtlijn aan te passen, met als doel om de formulieren die moeten worden gebruikt door de bevoegde autoriteiten gebruiksvriendelijker te maken.

Om de operationele doeltreffendheid bij de grensoverschrijdende vergaring van bewijs te bevorderen, bevat het voorstel daarnaast aanvullende regels over het grensoverschrijdend gebruik van technische opnameapparatuur en over grensoverschrijdende observatie in persoon met het oog op bewijsvergaring. Het voorstel biedt meer mogelijkheden om grensoverschrijdende opnameapparatuur in te zetten en bevat de toepasselijke procedureregels daarvoor.

Ten aanzien van hoofddoelstelling (2) wordt voorgesteld om een nieuwe titel (Titel III) toe te voegen aan de richtlijn. Dat bevat een nieuw instrument dat verzoeken faciliteert om een verdachte, beschuldigde of een slachtoffer van een strafbaar feit dat de status van procespartij heeft, vanuit een andere lidstaat op afstand te laten deelnemen aan strafzittingen via videoconferentie of andere communicatietechnologie. Het voorstel bevat regels over het uitvaardigen, erkennen en uitvoeren van een daartoe strekkend ERPO».

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment opgesteld, wat met name op de volgende gronden is gebaseerd; het ontbreken van opties en het ontbreken van relevante negatieve economische, sociale of milieuef-

fecten. Voor wat betreft de gerichte verbeteringen die naar aanleiding van de tiende evaluatieronde worden voorgesteld acht het kabinet dit begrijpelijk. Voor wat betreft de introductie van het ERPO had het kabinet graag gezien dat er een impact assessment was uitgevoerd, aangezien dit onderdeel naar verwachting van het kabinet tot additionele uitvoeringsconsequenties zal leiden (praktische, waaronder ICT-technische, en organisatorische gevolgen).

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In de strijd tegen grensoverschrijdende (georganiseerde) criminaliteit is doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking tussen de lidstaten essentieel. Nederland is dan ook voorstander van strafrechtelijke samenwerking binnen de Europese Unie, die tegemoetkomt aan de behoeften van de praktijk. De richtlijn EOB is een van de EU-instrumenten die de samenwerking binnen de EU faciliteert en samenwerking vergemakkelijkt. De richtlijn EOB is een veelgebruikt en positief gewaardeerd instrument.

Het kabinet heeft er actief bij de Commissie op aangedrongen bij de door haar aangekondigde herziening van de richtlijn EOB acht te slaan op de uitkomsten van de hiervoor al genoemde tiende evaluatieronde en bepaalde in de praktijk gerezen uitvoeringsproblemen te adresseren. Het kabinet heeft zich verder via een opgesteld non-paper (mede ondertekend door Duitsland en Frankrijk) beijverd voor het mogelijk maken van een kennisgevingsprocedure bij de inzet van onder andere peilbakens op voertuigen die zich naar andere lidstaten begeven.[3]

Nederlandse experts hebben in aanloop naar het voorstel actief geparticipeerd in door de Commissie georganiseerde expertsessies. Ook participeerden Nederlandse experts in een door de Erasmus Universiteit Rotterdam, het openbaar ministerie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid georganiseerde conferentie over de inzet van videoconferentie in grensoverschrijdende strafzaken, waaraan ook experts uit andere lidstaten hebben deelgenomen.

Voor wat betreft videoconferentie in strafzaken, is de inzet daarvan in nationale strafzaken mogelijk om een persoon te horen, verhoren of ondervragen. Ook kan een persoon een zitting bijwonen per videoconferentie.[4] Voor het grensoverschrijdend verhoren van personen in het kader van de opsporing en vervolging bevatten zowel verschillende verdragen als de richtlijn EOB bepalingen over de inzet van videoconferentie. Met de Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (Stb. 2017, 246) zijn de mogelijkheden daartoe verder verruimd, doordat het vereiste is losgelaten dat een verdrag in een grondslag hiervoor moet voorzien.[5] Voor het verhoor van een getuige, deskundige of verdachte in het kader van de opsporing en vervolging kan dus, ook zonder dat een onderling toepasselijk verdrag (of EU-instrument) daarin (specifiek) voorziet, grensoverschrijdend gebruik worden gemaakt van videoconferentie. Berechting middels videoconferentie – in de zin van volledige

---

[3] Zie het non-paper *Cross-border bugging and tracking of vehicles and the EIO*, bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 32 317, nr. 872

[4] Zie de artikel 78a van het Wetboek van Strafrecht, artikel 131a van het Wetboek van Strafvordering, het Besluit videoconferentie en artikel 12 van het Besluit slachtoffers van strafbare feiten (in het nieuwe Wetboek van Strafvordering is de regeling opgenomen in Boek 1, Hoofdstuk 11, Titel 11.2, zie Stb 2026, 56).

[5] Kamerstukken II 2015/16, 34 493, nr. 3, p. 19–20 en Kamerstukken II 2015/16, 34 493, nr. 7.

participatie van een verdachte aan de inhoudelijke behandeling van zijn strafzaak – van een in een andere staat verblijvende verdachte moet hiervan worden onderscheiden. In dat geval wordt, mede tegen de achtergrond van het aanwezigheidsrecht en de overige uit het recht op een eerlijk proces voortvloeiende vereisten, een zorgvuldige, met waarborgen omklede verdragsrechtelijke of EU-rechtelijke regeling vereist.[6]

Op EU-niveau schrijft artikel 6 van de digitaliseringsverordening (Verordening 2023/2844) enkele regels voor over hoorzittingen via videoconferentie of andere technologieën voor communicatie op afstand in grensoverschrijdende strafzaken. Deze regels hebben geen betrekking op berechting middels videoconferentie. Tijdens de onderhandelingen over dat artikel heeft het kabinet zich hard gemaakt voor voldoende waarborgen voor de te horen persoon, zoals de vertrouwelijkheid van overleg met een advocaat. Ook heeft het kabinet zich ingezet voor het behoud van bestaande nationale regelingen inzake videoconferentie en het behoud van rechterlijke handelingsvrijheid inzake besluiten over de inzet van videoconferentie.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet onderschrijft dat het aanbrengen van verbeteringen in de huidige richtlijn kan bijdragen aan een verdere verbetering van de grensoverschrijdende samenwerking in strafzaken. Het kabinet vindt het positief dat de uitkomsten van de eerdergenoemde tiende evaluatieronde tot uitgangspunt zijn genomen, waardoor sprake is van gerichte aanpassingen die tot doel hebben de praktijk verder te faciliteren en geconstateerde interpretatieverschillen weg te nemen. Daarnaast is het kabinet verheugd dat in het voorstel het onder 2a genoemde non-paper ter hand is genomen. Het kabinet verwelkomt dan ook het voorstel, maar het heeft ook een aantal algemene aandachtspunten.

Het kabinet verwelkomt de voorstellen die strekken tot verduidelijking van bepaalde begrippen en procedurele regels die, zoals geconstateerd in de tiende evaluatieronde, aanleiding hebben gegeven tot uiteenlopende nationale praktijken. Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen letten op de samenhang met en de aansluiting bij andere EU-regelgeving en nationale regelgeving.

Het kabinet staat positief tegenover het doel van het voorstel om eenduidige regels over het specialiteitsbeginsel neer te leggen in de richtlijn (voorgesteld artikel 21). Uit de tiende evaluatieronde bleek onder andere dat, vanwege het ontbreken van regels hierover, lidstaten hier in de praktijk verschillend mee omgaan. De voorgestelde regeling beoogt een eenduidige procedure te geven voor het gebruik van door een EOB verkregen informatie in een andere zaak dan waarvoor de informatie of het bewijs in eerste instantie was gevraagd of om dit verder te kunnen verstrekken. Voor het kabinet zijn belangrijke aandachtspunten dat de regeling mogelijkheden biedt om ook bij verder gebruik van informatie en bewijs interferentie met een lopend nationaal onderzoek te voorkomen, dat de procedure voor doorgifte aan derde landen met voldoende waarborgen is omkleed en dat de regeling goed toepasbaar is in de praktijk (geen onnodige uitvoeringslasten en praktisch onhaalbare termijnen). Het kabinet staat ook positief tegenover een kader voor het verkrijgen van toestemming om eerder gedeelde informatie te gebruiken als bewijs (voorgesteld artikel 35). Ook hierbij geldt dat er aandacht voor zal worden gevraagd dat de regeling goed toepasbaar is in de praktijk.

---

[6] Kamerstukken 2024/25, 36 636, nr. 7, p. 26.

Het voorstel voor een kennisgevingsprocedure inzake het gebruik van een technisch opnameapparaat op het grondgebied van een andere lidstaat, zonder dat daarvoor de technische bijstand van die betreffende lidstaat vereist is (artikel 34), is voor een groot deel in lijn met het onder 3a genoemde non-paper over dit onderwerp, opgesteld door Nederland, Duitsland en Frankrijk. Het kabinet verwelkomt daarom deze regeling. Met name bij voertuigen vindt het kabinet het van belang dat het gebruik van peilbakens of afluisterapparatuur op het grondgebied van een andere lidstaat kan worden voortgezet wanneer voertuigen zich naar een andere lidstaat begeven (waarbij dan een kennisgeving aan de andere lidstaat vereist is). In de praktijk worden namelijk de meeste problemen ervaren bij het gebruik en de benutting van (de resultaten van) technische opnameapparatuur die op of in voertuigen is aangebracht. Voertuigen kunnen zich immers in hoog tempo en zonder geografische beperkingen door de gehele EU verplaatsen, soms zelfs binnen het tijdbestek van één dag. Tegelijkertijd constateert het kabinet dat het voorstel verder gaat dan waarvoor in het non-paper is gepleit, onder andere omdat de in het non-paper voorgestelde koppeling met voertuigen is losgelaten. Daarnaast wordt een nieuwe bepaling voorgesteld over grensoverschrijdende observatie in persoon met toepassing van een technisch hulpmiddel (artikel 30). Het kabinet staat ervoor open verder te spreken over deze ruimere mogelijkheden. Wel acht het kabinet het van belang dat voor wat betreft de lidstaat op wiens grondgebied de opname of observatie wordt voortgezet, voldoende mogelijkheden heeft tot betrokkenheid (zoals overleg of de overname van de observatie).

Verder zal aandacht worden gevraagd voor de afbakening tussen de verschillende mogelijkheden tot grensoverschrijdend optreden en het rechtstreeks, doorlopend en gedurende een bepaalde tijdspanne verzamelen van bewijsmateriaal in de richtlijn EOB en met de grensoverschrijdende observatie zoals neergelegd in artikel 40 van de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 (SUO), zodat voor de praktijk helder is wanneer welke procedure van toepassing is.

Ten aanzien van de introductie van het ERPO, steunt het kabinet in algemene zin het doel om op EU-niveau regels vast te stellen over de inzet van videoconferentie in grensoverschrijdende strafzaken ter deelname aan de zitting. Het kabinet waardeert het positief dat voor de inzet van videoconferentie in grensoverschrijdende strafzaken een afzonderlijk bevel – het ERPO – wordt geïntroduceerd, omdat dit de ruimte biedt om – in het licht van het aanwezigheidsrecht en de overige uit het recht op een eerlijk proces voortvloeiende vereisten – op EU-niveau een zorgvuldige, met waarborgen omklede regeling tot stand te brengen. Dit is in overeenstemming met het Nederlandse beleid op dit terrein (zie ook de beschrijving van het de essentie van het Nederlandse beleid onder 3a).

Het kabinet zal zich ervoor inzetten dat met het oog op het aanwezigheidsrecht voldoende waarborgen worden opgenomen in de regeling en dat deze in lijn zijn met de eisen die voortvloeien uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) en in lijn zijn met Nederlandse procedures ten aanzien van de inzet van videoconferentie in strafzaken. Het kabinet vindt het in dit licht positief dat er aandacht is besteed aan procedurele waarborgen in het voorstel, zoals de bijstand door een tolk en de vertrouwelijke communicatie met een raadsman.

Het kabinet acht het verder van belang dat tijdens de onderhandelingen voldoende aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid van de regeling, de rol van de betrokken lidstaten en de verschillende betrokken nationale autoriteiten en de impact van het voorstel op de middelen en

capaciteit van de nationale autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van een ERPO.

Het kabinet staat open voor het voorstel om ook voor wat betreft slachtoffers ruimte te bieden om via videoconferentie deel te kunnen nemen aan de terechtzitting vanuit een andere lidstaat. Dit onderdeel vergt wel aandacht. Onder andere geldt dit ten aanzien van de uitvoerbaarheid van de regeling, mede indachtig het feit dat er verschillen tussen lidstaten bestaan ten aanzien van de formele status van het slachtoffer in de strafprocedure. Daarnaast vergt ook de mate waarin de regeling gelijk is gesteld aan de regeling voor verdachten nadere bestudering, onder andere gelet op het feit dat de verdachte en het slachtoffer een andere status binnen het strafproces hebben.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Nu het voorstel gerichte aanpassingen bevat, die zijn gebaseerd op de uitkomsten van de tiende evaluatieronde, is de verwachting dat lidstaten een overwegend positieve grondhouding zullen hebben ten opzichte van die voorstellen. Tegelijkertijd is de verwachting – op basis van de eerdergenoemde expertsessies die hebben plaatsgevonden en de resultaten van de tiende evaluatieronde – dat lidstaten uiteenlopende opvattingen zullen hebben ten aanzien van (de vorm van) het voorstel voor wat betreft het op afstand kunnen deelnemen aan de terechtzitting middels videoconferentie.

Sinds de aanneming van de richtlijn EOB heeft het Europees Parlement geen afzonderlijke, specifiek aan het EOB gewijde resoluties aangenomen. De positie van het Europees Parlement is verder niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel dat een herziening vormt van een bestaande richtlijn, is gebaseerd op artikel 82, eerste lid, VWEU. Artikel 82, eerste lid, VWEU biedt onder meer een grondslag voor regels en procedures waarmee alle soorten vonnissen en rechterlijke beslissingen overal in de Unie erkend worden en voor het vaststellen van maatregelen die ertoe strekken in het kader van strafvervolging en tenuitvoerlegging van beslissingen de samenwerking tussen de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten te bevorderen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onderdeel j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een

voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet is positief. Het voorstel heeft twee hoofddoelstellingen: 1) het verbeteren van de rechtszekerheid en de operationele doeltreffendheid bij de grensoverschrijdende vergaring van bewijs in de EU door gerichte tekortkomingen aan te pakken die bij de toepassing van de huidige richtlijn zijn vastgesteld; en 2) het opstellen van gemeenschappelijke regels voor het verzoeken om bijstand, zodat verdachten, beschuldigden en slachtoffers vanuit een andere lidstaat op afstand kunnen deelnemen aan strafzittingen.

Het voorstel adresseert naar haar aard grensoverschrijdende vraagstukken, namelijk de inzet van bepaalde onderzoeksmaatregelen in een andere lidstaat. Het voorstel bevat, in lijn met hoofddoelstelling 1, gerichte verbeteringen om interpretatieverschillen die in de praktijk bestaan weg te nemen. Door duidelijkere begrippen en procedures wordt een meer uniforme toepassing van de richtlijn gewaarborgd en kunnen obstakels die nu in de praktijk worden ervaren in de strafrechtelijke samenwerking worden weggenomen. De aanvullende mogelijkheden voor de grensoverschrijdende inzet van onderzoeksmaatregelen die worden voorgesteld kunnen bijdragen aan de operationele doeltreffendheid.

De tweede doelstelling adresseert ook een grensoverschrijdend vraagstuk, namelijk het vaststellen van gemeenschappelijke regels voor verzoeken tot grensoverschrijdende toepassing van videoconferentie bij berechting. Regels op EU-niveau hierover ontbreken op dit moment, wat – zoals blijkt uit de tiende evaluatieronde en jurisprudentie van het Hof van Justitie[7] – leidt tot verschillende praktijken en interpretaties in de lidstaten ten aanzien van de (mogelijkheden tot) inzet van videoconferentie.

Beide doelstellingen kunnen gezien de grensoverschrijdende aard daarvan onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving alleen op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met aandachtspunten. Het voorstel heeft, zoals hiervoor aan de orde kwam, twee hoofddoelstellingen, te weten: 1) het verbeteren van de rechtszekerheid en de operationele doeltreffendheid bij de grensoverschrijdende vergaring van bewijs in de EU door gerichte tekortkomingen aan te pakken die bij de toepassing van de huidige richtlijn zijn vastgesteld; en 2) het opstellen van gemeenschappelijke regels voor het

[7] Zie bijvoorbeeld Arrest van het Hof van 18 december 2025, C-325/24, *Bissilli*, ECLI:EU:C:2025:989.

verzoeken om bijstand, zodat verdachten, beschuldigden en slachtoffers vanuit een andere lidstaat op afstand kunnen deelnemen aan strafzittingen.

Ten aanzien van hoofddoelstelling 1 is het voorgestelde optreden geschikt om de doelstelling te bereiken, nu door de maatregelen in het voorstel begrippen en procedurele regels worden verduidelijkt die, blijkens de resultaten uit de tiende evaluatieronde en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie, aanleiding hebben gegeven tot uiteenlopende nationale praktijken. Deze maatregelen dragen, zoals ook bij onderdeel 4b beschreven, wezenlijk bij aan het verbeteren van de rechtszekerheid. De aanvullende mogelijkheden voor de grensoverschrijdende inzet van onderzoeksmaatregelen die worden voorgesteld kunnen daarnaast bijdragen aan de operationele doeltreffendheid bij de grensoverschrijdende vergaring van bewijs in de EU. De voorstellen die betrekking hebben op hoofddoelstelling 1 gaan tevens niet verder dan noodzakelijk. De voorstellen zijn hoofdzakelijk toegespitst op de tekortkomingen die bij de toepassing van de huidige richtlijn zijn vastgesteld in de tiende evaluatieronde en de ruimte voor nationale procedures en praktijken blijft behouden.

Ten aanzien van hoofddoelstelling 2 is het voorgestelde optreden geschikt om de doelstelling te bereiken, nu met het voorstel gemeenschappelijke regels worden vastgesteld over de inzet van videoconferentie in grensoverschrijdende strafzaken ter deelname aan de zitting, die op dit moment ontbreken en leiden tot verschillende praktijken en interpretaties in de lidstaten. De voorstellen die betrekking hebben op hoofddoelstelling 2 lijken daarnaast niet verder te gaan dan noodzakelijk. Aandachtspunt daarbij is dat in het verdere EU-wetgevingsproces een voldoende balans wordt gevonden tussen enerzijds voldoende handvatten en waarborgen in de regeling, en anderzijds voldoende ruimte voor de uitvoeringspraktijk om in een concreet geval een goede uitvoering te kunnen geven aan een ERPO zonder dat het belang van een slagvaardig strafproces naar de achtergrond verdwijnt. Het kabinet zal er daarom oog voor houden dat de mate van gedetailleerd van de voorschriften (en de eisen die daaruit voortvloeien voor de implementatie) niet verder gaat dan noodzakelijk is om de doelstelling van het voorstel te bereiken.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft budgettaire gevolgen, met name vanwege de digitaliseringsaspecten. Dit omvat juridisch, beleidsmatig en coördinatiewerk binnen de Commissie, evenals technisch werk met betrekking tot de ontwikkeling, de aanpassing, het testen, het onderhoud en de ondersteuning van het gedecentraliseerde IT-systeem en de bijbehorende componenten. De financiële en digitale verklaring bij het voorstel geeft een gedetailleerd overzicht van de budgettaire gevolgen en de benodigde menselijke en administratieve middelen.

Het voorstel voorziet financiële gevolgen voor de EU-begroting ter hoogte van 12,1 miljoen EUR over de periode 2028–2034. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden

Het voorstel behoeft omzetting in nationale wetgeving. Hier zullen naar verwachting kosten aan zijn verbonden.

Budgettaire gevolgen worden ingepast binnen de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het kabinet verwacht geen significante financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger. De kosten die verband houden met de uitvoering van een EOB of van een ERPO komen niet ten laste van het bedrijfsleven en de burger, maar van de staat. Het gaat om kosten die worden gemaakt in het kader van het strafproces.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft, gezien het ontbreken van regeldrukgevolgen voor Nederland, besloten om geen formeel advies uit te brengen over het BNC-fiche.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet verwacht geen gevolgen voor de concurrentiekracht en het voorstel bevat geen noemenswaardige geopolitieke aspecten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Nu het gaat om een richtlijn zal naar verwachting implementatiewetgeving nodig zijn. De bepalingen ter implementatie van de huidige richtlijn EOB zijn in het Wetboek van Strafvordering (Vijfde Boek) opgenomen.[8] Naar verwachting zullen die bepalingen moeten worden aangepast of aangevuld.

De lex silencio positivo is niet van toepassing.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Artikel 56 van het voorstel geeft de Commissie de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen volgens de procedure neergelegd in artikel 57. Het betreft hier de bevoegdheid om de standaardformulieren zoals opgenomen in Bijlagen I tot en met IX bij de tijd te brengen of daarin technische wijzigingen aan te brengen («updating or making technical changes»).

Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het niet een essentieel onderdeel van de basishandeling betreft. Bijlage I betreft bijvoorbeeld de formulieren met behulp waarvan lidstaten een EOB uitvaardigen. Bijlage IV betreft bijvoorbeeld een formulier waarmee om toestemming van de aangezochte autoriteit wordt verzocht voor het gebruik van informatie die of bewijsmateriaal dat is verkregen als gevolg

[8] In het nieuwe Wetboek van Strafvordering zijn de bepalingen opgenomen in Boek 8 (Stb. 2026, 57).

van de uitvoering van een EOB of overeenkomstig de artikelen 33 en 34 van de richtlijn, voor andere doeleinden dan waarvoor het is verstrekt, of voor de verdere doorgifte ervan aan een andere lidstaat, een derde land of een internationale organisatie.

Het kabinet acht delegatie in dit geval ook wenselijk met het oog op de snelheid en geringe belasting die deze procedure met zich brengt in vergelijking tot een wijziging van de richtlijn. Delegatie in plaats van uitvoering ligt hier voor de hand, omdat het gaat om het wijzigen van een onderdeel van de richtlijn. Het kabinet acht de bevoegdheid verder voldoende afgebakend.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De richtlijn zal (beoogd) in werking te treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De richtlijn dient vervolgens uiterlijk binnen twee jaar door de lidstaten te worden geïmplementeerd.

Deze periode acht het kabinet kort, mede in aanmerking genomen dat het ernaar uitziet dat diverse bepalingen in het Wetboek van Strafvordering dienen te worden gewijzigd, en systemen van het openbaar ministerie, de rechtspraak en mogelijk ook de politie dienen te worden aangepast. Zeker in het licht van de voorstellen inzake de toepassing van videoconferentie brengt het voorstel praktische, waaronder ICT-technische, en organisatorische gevolgen met zich. Het kabinet zal zich daarom inspannen voor een langere implementatietermijn.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Vijf jaar na inwerkingtreding van het voorstel zal de Commissie een rapport indienen over de toepassing van de richtlijn bij het Europese Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité over de toepassing van de verordening. Het kabinet steunt deze bepaling.

e) Constitutionele toets

Het voorstel strekt allereerst tot het verbeteren van de rechtszekerheid bij de grensoverschrijdende vergaring van bewijs in de EU door gerichte tekortkomingen aan te pakken die bij de toepassing van de richtlijn zijn vastgesteld. De voorgestelde verduidelijkingen kunnen positief worden gewaardeerd in het licht van de rechtszekerheid. Door begrippen en procedurele regels te verduidelijken die aanleiding hebben gegeven tot verschillen in nationale praktijken, wordt een meer uniforme interpretatie en toepassing van enkele kernbepalingen van de richtlijn gewaarborgd. Daarnaast kunnen de voorgestelde regels over het vervolggebruik van informatie en bewijs en de verdere doorgifte daarvan (specialiteitsbeginsel) bijdragen aan de bescherming van persoonsgegevens.

Verder bevat het voorstel gemeenschappelijke regels voor verzoeken tot grensoverschrijdende toepassing van videoconferentie bij berechting. Dit onderdeel van het voorstel raakt in het bijzonder aan het aanwezigheidsrecht, zoals gewaarborgd in het Unierecht door de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de EU en richtlijn (EU) 2016/343 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting

aanwezig te zijn[9] en artikel 6 van het EVRM. Het voorstel voorziet in waarborgen om het recht op een eerlijk proces en de rechten van de verdediging te waarborgen. In het voorstel wordt aandacht besteed aan vanuit het oogpunt van dat recht bezien belangrijke onderwerpen. Zo bevat het voorstel een procedure voor het verkrijgen van de toestemming van de verdachte op wie het ERPO betrekking heeft en zijn regels neergelegd over de bijstand door een raadsman en een tolk. Door het mogelijk te maken om op afstand deel te nemen aan de terechtzitting middels videoconferentie, beoogt het voorstel mede het aantal grensoverschrijdende rechtszaken bij verstek te verminderen en te waarborgen dat de uitoefening van het recht op vrij verkeer binnen de Unie in de praktijk geen afbreuk doet aan het kunnen uitoefenen van procedurele rechten in strafrechtelijke procedures.

Er is momenteel geen reden om te veronderstellen dat er ongeoorloofde inperkingen van grondrechten worden voorgesteld. Voor het kabinet blijft de verenigbaarheid met grondrechten vanzelfsprekend een punt van aandacht in het verdere EU-wetgevingsproces.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De Commissie heeft geen impact assessment opgesteld, wat met name op de volgende gronden is gebaseerd; het ontbreken van opties en het ontbreken van relevante negatieve economische, sociale of milieueffecten. Voor wat betreft de gerichte verbeteringen die naar aanleiding van de tiende evaluatieronde worden voorgesteld acht het kabinet dit begrijpelijk. Voor wat betreft de introductie van het ERPO zal het kabinet aandacht vragen voor de uitvoering, aangezien dit onderdeel naar verwachting van het kabinet tot additionele uitvoeringsconsequenties zal leiden (praktische, waaronder ICT-technische, en organisatorische gevolgen). Zoals ook onder punt 2b benoemd, acht het kabinet het van belang dat tijdens de onderhandelingen voldoende aandacht wordt besteed aan de uitvoerbaarheid van de regeling en aan de impact van het voorstel op de middelen en capaciteit van de nationale autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van een ERPO.

Zodra er meer zicht is op de definitieve tekst van de richtlijn, zullen de uitvoeringsconsequenties in afstemming met de betrokken ketenpartners nader in kaart worden gebracht. Met betrekking tot het voorstel om uitgebreidere informatie te verzamelen over de toepassing van de richtlijn, zal daarbij ook oog worden gehouden voor eventuele uitvoeringsconsequenties voor het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Het voorstel bevat geen voorschriften die in Nederland moeten worden gehandhaafd.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

[9] Richtlijn 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn.