

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1621

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 mei 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij vier fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening Europol en fusie met Cepol

Fiche 2: Wijziging richtlijn maten en gewichten wegvoertuigen (Kamerstuk 22 112, nr. 1622)

Fiche 3: Verordening bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van Frontex (Kamerstuk 22 112, nr. 1623)

Fiche 4: Richtlijn bekendmaking niet-financiële informatie en diversiteitsbeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 1624)

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordening Europol en fusie met Cepol

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking en opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot intrekking van Besluiten 2009/371/JBZ en 2005/681/JBZ

en

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's tot vaststelling van een Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving

Datum ontvangst Commissiedocumenten

27 maart 2013

Nr. Commissiedocumenten

COM (2013) 173 (verordening)

COM (2013) 172 (mededeling)

Prelex

[**verordening**] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/police-cooperation/europol-cepol/docs/law_enforcement_training_scheme_proposal_en.pdf

[**mededeling**] http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/police-cooperation/europol-cepol/docs/law_enforcement_training_scheme_en.pdf

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SWD (2013) 98 Part I

SWD (2013) 98 Part II

SWD (2013) 99 Part II

SWD (2013) 98 Annexes

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

De EU is op grond van artikel 88 en 87, tweede lid van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU) bevoegd om, bij verordening de structuur, werking, het werkterrein en de taken van het European Police Office (Europol) vast te stellen. Hierbij wordt tevens bepaald op welke wijze de activiteiten van Europol door het Europees Parlement, tezamen met de nationale parlementen worden gecontroleerd.

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Voor de verordening geldt de gewone wetgevingsprocedure: besluitvorming geschiedt met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing van het Europees Parlement.

Voor zover artikel 87 tweede lid VWEU grondslag is geldt eveneens dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vaststellen voor steun voor de opleiding van

- personeel, alsmede samenwerking betreffende de uitwisseling van personeel, apparatuur en onderzoek op het gebied van criminaliteit.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
Geen.

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het voorstel heeft als doel de juridische basis van Europol aan te passen aan het Verdrag van Lissabon, namelijk door het werkterrein en de taken van Europol in een verordening vast te leggen, en Europol doeltreffender te maken. Het voorstel heeft tevens als doel de manier waarop Europol de nationale rechtshandavingsinstanties bij grensoverschrijdende samenwerking en onderzoeken ondersteunt, concreter en gericht te laten worden. Het voorstel beoogt de informatie-uitwisseling en analyse van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en andere vormen van zware grensoverschrijdende criminaliteit te verbeteren. Daarnaast wordt een fusie voorgesteld met European Police College (Cepol).

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- Bevoegdheid: de EU is op grond van artikel 88 en 87, tweede lid, VWEU bevoegd om, bij verordening, de structuur, werking, het werkterrein en de taken van Europol vast te stellen. Bij deze verordening wordt tevens bepaald op welke wijze de activiteiten van Europol door het Europees Parlement, tezamen met de nationale parlementen worden gecontroleerd.
- Subsidiariteit: positief. De ondersteuning van de lidstaten bij de gezamenlijke bestrijding van zware grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme is reeds in 1995 op EU-niveau gelegd met de oprichting van Europol. Op basis van het Verdrag van Lissabon vervangt de verordening het raadsbesluit tot oprichting van Europol (2009/371/JBZ). Het controlemechanisme voor de activiteiten van Europol door het Europees Parlement en de nationale parlementen wordt verbeterd.
- Proportionaliteit: positief, met kanttekeningen. De voorstellen doen recht aan de nieuwe kaders bepaald door het Verdrag van Lissabon, versterking van de democratische controle en de versterkte rol van het Europees Parlement aangaande Europolzaken. Daarnaast komen de voorstellen tegemoet aan de wens van Europol tot minder versnippering van de informatie-uitwisseling met en de controle door de nationale parlementen en het Europees Parlement. De kanttekeningen zien op de verordening, en betreffen de regeling omtrent versterking van de verplichting voor lidstaten om relevante gegevens aan Europol te verstrekken, ii) de (volledige) fusie met Cepol en iii) «De Europol Academie». Daarnaast is nadere analyse ten aanzien van iv) de impact op de eigen politieorganisatie noodzakelijk en dient v) het nieuwe taakaccent advisering vanuit operationele analyse expliciet genoemd te worden.

Risico's / implicaties/ kansen

De gevolgen van de verordening voor het Nederlandse politieapparaat (Nationale Politie, KMar en de Bijzondere Opsporingsdiensten) zullen zorgvuldig in beeld worden gebracht door middel van een nationale impactanalyse, waarbij de verschillende opties worden doorgerekend op gevolgen op het gebied van met name de administratieve lasten voor de politie, personele en financiële consequenties en mogelijke ict-aanpassingen.

Er ligt een zeker risico besloten in de bepaling over de aan Europol toegekende bevoegdheid om – naast het European Cybercrime Centre (EC3) – ook andere centra omtrent de bestrijding van georganiseerde

criminaliteit te ontwikkelen: bij een verdere verbreding moet steeds gegarandeerd blijven dat Europol de kerntaken op het gebied van informatie-uitwisseling adequaat kan blijven uitvoeren en niet teveel andere werkzaamheden zal gaan verrichten. Toename of groei van het budget van Europol wordt op dit moment niet wenselijk geacht. In combinatie met EC3 en de doorontwikkeling van het systeem voor gegevensuitwisseling Secure Information Exchange Network Application (SIENA) bestaat er een zeker risico van overbelasting.

De verordening voorziet in een fusie van Cepol met Europol. Dat brengt een verhuizing van Cepol naar Den Haag teweeg, al dan niet in het gebouw van Europol. De komst van Cepol biedt zowel op economisch vlak als ten aanzien van Nederland als gastland kansen. De Commissie gaat ervan uit dat Cepol kan worden ondergebracht bij Europol en heeft eenmalige kosten van € 30.000 voorzien voor de verhuizing. Nederland heeft grote twijfel of deze raming de kosten voor deze fusie voldoende dekt en zal de Commissie daarover kritische vragen stellen. Als gastland van Europol brengt de inhuizing van ca. 40 CEPOL medewerkers mogelijk kosten voor Nederland met zich. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een mogelijke aanpassing van het huidige gebouw van Europol, en fiscale privileges van overkomende medewerkers. De hoogte van deze kosten is onbekend, maar het zou op jaarbasis een wezenlijke kostenpost kunnen betreffen die dan waarschijnlijk bij Nederland komt te liggen. Nederland zal deze kosten nader in kaart brengen en meent dat hiervoor een redelijke kostenvergoeding dient te bestaan, waarbij zoveel mogelijk van deze kosten uit de begroting van de agentschappen zelf betaald wordt.

Nederlandse positie

Nederland staat voorzichtig positief tegenover de algemene strekking van het voorstel, Nederland plaatst nog wel vraagtekens bij i) de regeling van de verstrekking van gegevens door de lidstaten aan Europol. Nederland steunt voorts niet ii) de (volledige) fusie met Cepol en iii) de Europol Academie. Hoewel Nederland ten algemene het streven van de Commissie steunt om efficiencywinst te boeken via samenvoegingen van agentschappen, stuit het voorliggende voorstel op zwaarwegende inhoudelijke (naast de kostengerelateerde) bezwaren. Wat daarnaast ontbreekt in de verordening is iv) een nieuwe rolinvulling op het gebied van operationele analyse van criminele netwerken in de EU en pro-actieve advisering aan lidstaten. Dit taakaccent komt voort uit de EU-beleidscyclus voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Tot slot is v) nadere analyse van de (o.a. financiële en administratieve) lastenverzwarende gevolgen van de verordening voor de Nederlandse politie en marechausseeorganisatie noodzakelijk. De resultaten van de nog uit te voeren nationale impactanalyse kunnen dan ook van invloed zijn op (onderdelen van) de Nederlandse positie.

3. Samenvatting voorstel

a) Inhoud voorstel (zowel verordening als mededeling)

Het voorstel van de Commissie bestaat uit de verordening betreffende de EU-dienst voor rechtshandhaving, samenwerking en opleiding (Europol) en de mededeling over het Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving. Op basis van het Verdrag van Lissabon vervangt de verordening het raadsbesluit tot oprichting van Europol (2009/371/JBZ). Het controlemechanisme voor de activiteiten van Europol door het Europees Parlement en de nationale parlementen wordt verbeterd. De verordening heeft als doel Europol doeltreffender te maken. Het voorstel ziet er op toe dat de manier waarop Europol de nationale wetshandavingsinstanties bij grensoverschrijdende samenwerking en onderzoeken

ondersteunt, concreter en gericht wordt. Het voorstel beoogt de informatie-uitwisseling en analyse (door onder meer het European Cybercrime Centrum) van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en andere vormen van zware grensoverschrijdende criminaliteit te verbeteren.

De verordening versterkt de verplichting voor lidstaten om relevante gegevens aan Europol te verstrekken voor de uitwisseling en analyse van informatie over georganiseerde criminaliteit, terrorisme en andere vormen van zware grensoverschrijdende criminaliteit. Voorts wordt Europol beter in staat gesteld gegevens te koppelen en te analyseren, waarbij rechten van personen wier gegevens door Europol worden verwerkt worden uitgebreid en de positie van Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming wordt versterkt. Daarnaast wordt een fusie tussen Cefop (dat door de Europol Academie wordt vervangen) en Europol voorgesteld met als doel: betere kwaliteit en samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en expertisetzakelijke opleiding en onderwijs in grensoverschrijdende criminaliteitskwesties. Hiermee wordt tevens de bestaande overlapping van ondersteunende taken van twee verschillende diensten beëindigd en ontstaat er naar het oordeel van de Commissie financiële ruimte die voor opleidingsdoeleinden kan worden gebruikt. Tevens beoogt het voorstel verbetering van het parlementaire toezicht op Europol door het Europees Parlement en de nationale parlementen te raadplegen over het strategische meerjarenprogramma en te informeren via jaarlijkse activiteitenverslagen en financiële eindoverzichten.

De verordening bevat regels over gegevensbescherming. De gegevensverwerking van Europol valt niet onder de reikwijdte van het EU-pakket inzake gegevensbescherming waarover thans in Brussel wordt onderhandeld. De ontwerprichtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging is niet van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door instellingen, organen en instanties van de Unie (artikel 2, derde lid, onderdeel b).

De regelgeving op het gebied van gegevensbescherming ten aanzien van de activiteiten van Europol is verder uitgewerkt op de volgende punten:

- De lidstaten voorzien de informatie voor Europol van een beoordeling omtrent de juistheid en de betrouwbaarheid (art. 35 voorstel); dit is wenselijk voor wat betreft de registratie in nationale systemen en geeft winst bij de internationale uitwisseling van informatie. Nederland is voornemens dit onderdeel te laten uitmaken van de nationale impactanalyse.
- de mogelijkheid van een «hit/no hit systeem» voor toegang van lidstaten tot persoonsgegevens ten aanzien van de database van Europol en gerelateerd aan operationele analyses, op basis van nadere regels op het niveau van de Unie of van de lidstaten (art. 23, derde lid voorstel);
- verwerking van persoonlijke gegevens over slachtoffers, getuigen, personen die geen verdachten zijn en minderjagers is verboden, tenzij strikt noodzakelijk (art. 36 voorstel); hetgeen geldt voor sommige criminaliteitsgebieden (zoals bijvoorbeeld kinderporno). Nederland is voornemens dit onderdeel te laten uitmaken van de nationale impactanalyse.
- Dit geldt ook ten aanzien van gegevens op het gebied van ras, etniciteit, politieke opvattingen, religie, vakbondslidmaatschap, gezondheid en seksualiteit. Gevoelige persoonsgegevens kunnen enkel worden verwerkt mits dit geldt ter aanvulling op reeds door Europol verwerkte gegevens.

- Europol is verplicht elke zes maanden een overzicht van alle gevoelige persoonsgegevens te verstrekken aan de toezichthouder European Data Protection Supervisor (EDPS) (art. 36 lid 6 voorstel).
- teneinde gegevensverwerking rechtmatig te laten verlopen, is de verplichting van documentatie van persoonsgegevens uitgebreid naar het bijhouden van logboeken over het verzamelen, wijzigen, openbaar maken (art. 43 voorstel).

Met de Mededeling, geeft de Commissie aan dat er nog meer dient te worden gedaan op het gebied van zichtbaarheid van EU-instrumenten voor politieke samenwerking en de rol van EU-agentschappen bij de ondersteuning van wetshandavingsinstanties in de bestrijding van georganiseerde misdaad. Opleidingen moeten adequaat inspelen op de opleidingsbehoefte en krachtige ondersteuning bieden ten aanzien van de operationele samenwerking op de EU-prioriteiten cybercriminaliteit, drugshandel en mensenhandel. Effectieve coördinatie tussen lidstaten en EU-agentschappen, met inbegrip van internationale organisaties zoals Interpol en de VN is noodzakelijk om te zorgen voor een coherente aanpak van opleiding en training op hoog EU-niveau.

In dat kader doet de Commissie in deze Mededeling een voorstel tot het «Law Enforcement Training Scheme» (LETS) teneinde rechtshandhavers door middel van efficiënte samenwerking met hun EU-collega's te voorzien van kennis en vaardigheden die nodig zijn ter voorkoming en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Met LETS wordt gepoogd effectief te reageren op gemeenschappelijke veiligheidsvraagstukken, EU-beleid te verbreden en de ontwikkeling van een cultuur op het gebied van gemeenschappelijke rechtshandhaving te stimuleren. De bedoeling is dat de blinde vlekken in de bestaande opleidingen over rechtshandhaving van grensoverschrijdende kwesties worden geïdentificeerd door de (coördinatie van) trainingen te laten verzorgen door kwalitatief hoogstaande Europese en nationale opleidingscentra. Hiertoe wordt in de mededeling een voorstel gedaan voor training voor 4 doelgroepen («strands»). Streven is om in die trainingen:

- meer bekendheid te geven aan de «Law enforcement cooperation instruments» die binnen de EU zijn ontwikkeld;
- ervoor zorg te dragen dat de «EU law enforcement officials» uitgerust worden met de kennis en vaardigheden om grensoverschrijdende criminaliteit aan te pakken
- ervoor te zorgen dat «EU law enforcement officials» die deelnemen aan EU civiele missies of projecten met derde landen goed voorbereid zijn.

De Commissie stelt een nieuw juridisch kader ten aanzien van Europol voor wat betreft de bevoegdheid om trainingen in breder verband dan Cepol te bewerkstelligen. Door gelijktijdige beëindiging van Cepol, ontstaat er synergie op het gebied van opleidingen die dichtbij operationele werkzaamheden staan en onderdeel uitmaken van een grotere structuur, waardoor de administratieve kosten zullen dalen. Een nieuw directoraat «the Europol Academy», zal LETS implementeren. In afwachting van goedkeuring door de Raad en het Europees Parlement zal Cepol deze rol zoveel mogelijk vervullen. De implementatie vergt samenwerking met het netwerk van nationale opleidingscentra, van grensbewaking en douanes, Europol Academy en andere agentschappen zoals Frontex. De rol van de Commissie zal voornamelijk bestaan uit het monitoren van het implementatieproces.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft impact assessments uitgevoerd ten aanzien van zowel Europol als Cefop. Het impact assessment van Europol is gebaseerd op twee beleidsdoelstellingen, te weten 1) de gegevensverstrekking door lidstaten aan Europol en 2) het opzetten van een gegevensverwerkingsstructuur teneinde Europol in staat te stellen lidstaten te ondersteunen bij de preventie en bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Dit heeft erin geresulteerd dat ten aanzien van de gegevensverstrekking twee beleidsopties zijn beoordeeld: lidstaten verplicht stellen gegevens te verstrekken aan Europol en de toegang van Europol tot nationale databases op basis van een hit-/no hit-systeem. Ten aanzien van de gegevensverwerkingsstructuur is gekeken naar de beleidsopties 1) samenvoegen van bestaande systemen en 2) een nieuwe gegevensverwerkingsstructuur met procedurele waarborgen op het gebied van gegevensbescherming.

Het impact assessment van Cefop is gebaseerd op twee beleidsdoelstellingen, te weten 1) waarborgen van betere kwaliteit, meer «joined-up» en een meer consistente opleiding voor een brede groep rechtshandhavers die te maken heeft met grensoverschrijdende criminaliteitskwesies en 2) scheppen van een kader binnen de gemeenschappelijke aanpak van de EU gedecentraliseerde agentschappen. Ten aanzien van de benodigde extra middelen voor het opleidingsplan van het Commissie «Law Enforcement Training Scheme» (LETS) zijn er verschillende opties onderzocht, waaronder versterking en stroomlijning van Cefop zowel als afzonderlijk agentschap als een (gedeeltelijke of volledige) fusie van de functies van Cefop met Europol in een nieuw EU agentschap.

De beleidsopties zijn beoordeeld op de gevolgen ervan voor de veiligheid, kosten (met inbegrip van de EU-begroting) en impact op grondrechten. De analyse op het totale effect heeft geleid tot het voorstel voor een nieuwe verordening waarvan de uitvoering dient te leiden tot meer effectiviteit van Europol als agentschap.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De EU is op grond van artikel 88, tweede lid, VWEU bevoegd om, bij de verordeningen die de structuur, werking, het werkterrein en de taken van Europol vaststellen, te bepalen op welke wijze de activiteiten van Europol door het Europees Parlement, tezamen met de nationale parlementen worden gecontroleerd en ten aanzien van Cefop is de EU bevoegd op grond van artikel 87, tweede lid, VWEU. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit

Positief. Gelet op de aard van grensoverschrijdende criminaliteit, is er een meerwaarde om de ondersteuning van de aanpak daarvan door lidstaten op EU-niveau te regelen. De ondersteuning van de lidstaten bij de gezamenlijke bestrijding van zware grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme is reeds in 1995 op EU-niveau belegd met de oprichting van Europol. Op basis van het Verdrag van Lissabon vervangt de verordening het raadsbesluit tot oprichting van Europol (2009/371/JBZ).

Proportionaliteit

Positief met kanttekeningen. De voorstellen doen recht aan de nieuwe kaders bepaald door het Verdrag van Lissabon; versterking van de democratische controle en de versterkte rol van het Europees Parlement aangaande Europolzaken. Daarnaast komen de voorstellen tegemoet aan de wens van Europol tot minder versnippering van de informatie-uitwisseling met de lidstaten en de controle door de nationale parlementen en het Europees Parlement en Nederland ondersteunt dat voornemen.

Nederland plaatst wel kanttekeningen bij i) de regeling omtrent versterking van de verplichting voor lidstaten om relevante gegevens aan Europol te verstrekken, ii) is niet akkoord met de (volledige) fusie met Cepol en iii) «De Europol Academie». Daarnaast is nadere analyse ten aanzien van iv) de impact op de eigen politieorganisatie noodzakelijk en dient v) het nieuwe taakaccent advisering vanuit operationele analyse expliciet genoemd te worden. Zie voor verdere toelichting onder 9. Nederlandse positie over de verordening. Het komt er op neer dat genoemde onderdelen van de verordening volgens het kabinet niet in een juiste verhouding staan tot de te bereiken doelen. De kanttekeningen betreffen onder meer te verwachten extra werklast voor de nationale politie en verstoring van het nationale prioriteringsproces van de nationale politie, inhoudelijke kostengerelateerde bezwaren bij de fusie van Europol met Cepol en het beroep op lidstaten om capaciteit te leveren aan de Europol Academie.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

n.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De fusie van Cepol met Europol dient te leiden tot synergie en verbetering van efficiëntie. Er zal volgens de Commissie € 17,2 miljoen en 14 FTE over de periode 2015–2020 worden bespaard. Desalniettemin zijn er extra middelen vereist voor de nieuwe (opleidings-)taken van Europol, de verwerking en analyses ten aanzien van de toename van informatiestromen, waarvoor 15 FTE wordt gevraagd. De Commissie wil daarnaast 41 extra FTE aannemen voor het European Cybercrime Centre. In totaal zullen de kosten van het uitgebreide en gefuseerde agentschap € 623 miljoen gaan bedragen over de periode 2015–2020 (een groei van circa 10% ten opzichte van de huidige situatie). Nederland is van mening dat de middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

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

Als gastland van Europol brengt de inhuizing van ca. 40 CEPOL medewerkers mogelijk kosten voor Nederland met zich. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een mogelijke aanpassing van het huidige gebouw van Europol, en fiscale privileges van overkomende medewerkers. De hoogte van deze kosten is onbekend, maar het zou op jaarbasis een wezenlijke kostenpost kunnen betreffen die dan waarschijnlijk bij Nederland komt te liggen. Nederland zal deze kosten nader in kaart brengen en meent dat

hiervoor een redelijke kostenvergoeding dient te bestaan, waarbij zoveel mogelijk van deze kosten uit de begroting van de agentschappen zelf betaald wordt.

Door middel van een nationale impactanalyse wordt onderzocht welke lastenverzwarende gevolgen de verordening heeft voor de politie ten aanzien van de bepalingen op het gebied van 1) de gegevensverstrekking door lidstaten aan Europol, 2) de gegevensbescherming en 3) de gegevensverwerking. Afhankelijk van de uitkomsten van de impactanalyse op verschillende uitvoeropties zal de instructie tijdens de verdere onderhandelingen op onderdelen worden bijgesteld, waarbij Nederland inzet op een hanteerbare, proportionele en zo laag mogelijke verzwaring van de administratieve lasten voor de politie. Mogelijke budgettaire consequenties dienen te worden gevonden binnen de begroting(en) van de daarvoor verantwoordelijke ministeries.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft geen directe financiële consequenties voor bedrijfsleven en burger.

d) Gevolgen voor administratieve lasten/regeldruk voor rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger

Het versterken van de verplichting voor lidstaten om relevante gegevens aan Europol te verstrekken voor de uitwisseling en analyse van informatie over zware criminaliteit zou een stijging van de administratieve lasten voor de overheid met zich kunnen brengen en daarmee een stijging van de operationele capaciteit. Efficiencywinst wordt ook verwacht door automatisering en standaardisering van de internationale werkprocessen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid

Het betreft een voorstel voor een verordening die de voorgaande raadsbesluiten tot oprichting van Europol (2009/371/JBZ) en Cefpol (2005/681/JBZ) vervangt. Verordeningen hebben directe werking in de rechtsorde van de lidstaten en zijn direct toepasselijk (art. 288 VWEU).

b) Voorgestelde implementatietermijn

De datum van inwerkingtreding van de verordening is nog niet bekend.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De verordening bevat een evaluatiebepaling. In deze bepaling staat dat het passend is om de uitvoering van de verordening regelmatig te evalueren.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De verordening heeft als doel Europol doeltreffender te maken en ziet er op toe dat de manier waarop Europol de nationale wetshandhavinginstanties bij grensoverschrijdende samenwerking en onderzoeken ondersteunt, concreter en gericht wordt. De verordening komt grotendeels overeen met het raadsbesluit tot oprichting van Europol (2009/371/JBZ), en Nederland beoordeelt de verordening als goed uitvoerbaar. Een aandachtspunt is echter de verwerkingscapaciteit van Europol indien de lidstaten verplicht worden informatie aan te leveren.

b) Handhaafbaarheid

De verordening vervangt de voorgaande raadsbesluiten tot oprichting van Europol (2009/371/JBZ) en Cepol (2005/681/JBZ). Er zijn geen gevolgen voor de handhaafbaarheid voorzien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie over de verordening en mededeling

Nederland staat voorzichtig positief tegenover de algemene strekking van de verordening. Nederland plaatst nog wel kanttekeningen bij i) de regeling omtrent versterking van de verplichting voor lidstaten om relevante gegevens aan Europol te verstrekken. Nederland steunt voorts niet, ii) de (volledige) fusie met Cepol en iii) «De Europol Academie», evenals meer dan de helft van de andere lidstaten op dit moment. Daarnaast is iv) een analyse van de impact op de eigen politieorganisatie noodzakelijk en dient v) het nieuwe taakaccent advisering vanuit operationele analyse expliciet genoemd te worden. Nederland is positief dat de voorstellen tegemoet komen aan de wens van Europol tot minder versnippering van de informatie-uitwisseling met en de controle door de nationale parlementen en het Europees parlement.

i) Versterking van plicht lidstaten tot gegevensverstrekking aan Europol

Nederland heeft grote aarzelingen bij een algemene verplichting voor de lidstaten om de gegevens die door de lidstaten aan Europol worden verstrekt, te voorzien van een beoordeling omtrent de juistheid en betrouwbaarheid (art. 35 voorstel). Dit lijkt niet goed werkbaar en kan aanleiding geven tot extra werklast voor de politie en zal nader worden bestudeerd als onderdeel van genoemde nationale impactanalyse. Nederland is evenmin ingenomen met de voorgestelde beperking van de mogelijkheid voor Europol om gegevens te verwerken over slachtoffers, getuigen en personen onder de achttien jaar, omdat dit de effectiviteit van Europol ernstig kan belemmeren (art. 36 voorstel). De strengere verplichting leidt tevens tot een verstoring van het nationale prioriteringsproces en heeft derhalve mogelijk gevolgen voor de beschikbare politiecapaciteit. Ook is de controle van nationale processen inzake informatie-uitwisseling een nationale taak. In dat kader wenst Nederland ook bepaalde uitzonderingen op het verstrekken van informatie te behouden (artikel 8 lid 5 Raadsbesluit 2009/371/JBZ).

ii) fusie Cepol met Europol

Nederland staat *in principe* positief tegenover *de gedachte achter* een samenvoeging van Cepol en Europol vanwege de verwachte efficiency-winst. Echter, de thans voorgestelde volledige fusie van beide organisaties stuit op 1) inhoudelijke en 2) kostengerelateerde bezwaren van Nederland die hieronder worden toegelicht:

1) Inhoudelijke bezwaren

Ten aanzien van de inbedding van Cepol in Europol heeft Nederland bezwaar om de volgende redenen: a) de aansturing door de lidstaten op beleid en uitvoering van onderwijs verdwijnt, terwijl de lidstaten wél hun middelen en capaciteit geacht worden in te zetten, b) het politieonderwijs dreigt gemarginaliseerd te worden in een operatiegerichte organisatie, wat ten koste kan gaan van de kwaliteit en c) een (te) snelle taakuitbreiding van Europol is niet gewenst, omdat dit risico's met zich brengt voor de kwaliteit van het proces van haar kerntaak (het informatieproces).

Ter toelichting: Van belang is wel dat samenwerking en organisatie tussen de Europese Politieacademie en lidstaten wordt verbeterd, vooral betreffende de systematiek waarop personeel (docenten) in lidstaten worden ingezet. Deze verbeteringen zouden echter ook binnen de bestaande structuur kunnen worden bereikt, door de samenwerking te versterken en te investeren in bestaande processen (verdieping). Daarvoor is in beginsel een fusie met Europol (verbreding) dus niet noodzakelijk. Een gedeeltelijke fusie tussen Cepol en Europol in de zin van «shared services», waarbij Cepol een zelfstandige positie houdt, is aanvaardbaar voor Nederland. Dit kan namelijk wel kostenbesparing en efficiencywinst opleveren, terwijl tegelijkertijd de onafhankelijkheid van het onderwijs ten opzichte van het operationele proces wordt gewaarborgd (een situatie die in Nederland nationaal ook bestaat).

2) Bezwaren ten aanzien van de verwachte kosten

Nederland heeft grote twijfel over de financiële onderbouwing van het voorstel voor de fusie. Nederland zal de kostenonderbouwing en -dekking bij de Commissie aan de orde stellen. De gevolgen van de door de Europese Commissie voorgestelde fusie tussen Europol en Cepol brengen vermoedelijk met zich dat Cepol verhuist van het VK naar het kantoor van Europol in Den Haag.

Als gastland van Europol brengt de inhuizing van ca. 40 CEPOL medewerkers mogelijk kosten voor Nederland met zich. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om een mogelijke aanpassing van het huidige gebouw van Europol, en fiscale privileges van overkomende medewerkers. De hoogte van deze kosten is onbekend, maar het zou op jaarbasis een wezenlijke kostenpost kunnen betreffen die dan waarschijnlijk bij Nederland komt te liggen. Nederland zal deze kosten nader in kaart brengen en meent dat hiervoor een redelijke kostenvergoeding dient te bestaan, waarbij zoveel mogelijk van deze kosten uit de begroting van de agentschappen zelf betaald wordt.

iii) Europol Academie

In het voorstel voor de Europol Academie, die Cepol vervangt, wordt niet inhoudelijk ingegaan op de kwaliteit van EU politieonderwijs of de borging daarvan. De organisatorische beschrijving van Cepol als «De Europol Academie» in Europol geeft niet de garantie dat dezelfde of een hogere kwaliteit aan EU politieonderwijs kan worden bereikt. Het voorstel in artikel 13 (3) om de vertegenwoordiging van een lidstaat in de Management Board ten aanzien van onderwijs en training over te laten aan een «afwisselend lid», wordt niet onderschreven. Kwalitatief goed Europees politieonderwijs verdient een eigen en afzonderlijke vergadercyclus voor de lidstaten en Nederland zal daar verder op inzetten. Het voorstel (art. 20) voor een «Wetenschappelijk Comité», een onafhankelijk orgaan, dat toeziet op de onderwijskundige kwaliteit van de training door Europol, wordt in potentie als een goede ontwikkeling gezien.

Bij de beschrijving van de onderwijstaken in de artikelen 9 en 10 wordt onvoldoende rekening gehouden met het feit dat het gros van de ontwikkeling en uitvoering van Europese opleidingsactiviteiten in en door de lidstaten zelf plaatsvindt. De daarbij gemoeide capaciteit en personeelskosten zijn voor rekening van de lidstaten. Daarnaast dragen lidstaten bij in de nationale coördinatie en leveren trainers en experts voor de externe projecten die Cepol aangaat. Bij het beoordelen van de taakstelling van de «Europol Academie» dient daarmee wel rekening te worden gehouden. Bezuinigingen die eventueel worden behaald met een volledige fusie zullen er mogelijk toe leiden dat er nog meer een beroep op de lidstaten zal worden gedaan om capaciteit te leveren.

iv) Taakaccent advisering operationele analyse

Met de introductie van de EU-beleidscyclus voor de aanpak van de georganiseerde criminaliteit ontwikkelt Europol zich in de richting van een EU-agentschap dat opsporingsdiensten in lidstaten in toenemende mate ondersteunt met operationele analyse, om de criminele netwerken die actief zijn binnen de EU te identificeren en te kunnen ontmantelen. Van belang is dat deze ondersteuning door Europol proactief is, dus dat Europol de analyses uitvoert voorafgaand aan interventies, zoals opsporingsonderzoeken. Op basis van een pro-actieve ondersteuning door Europol kan namelijk door de betrokken lidstaten de meest effectieve aanpak worden gekozen.

Een gewenste ontwikkeling die daarop aansluit, is advisering door Europol aan de lidstaten op basis van de operationele analyse benevens in de vorm van advies over de wijze waarop de internationaal opererende criminele netwerken aangepakt kunnen worden. Dit zou een significante meerwaarde betekenen van Europol in de bestrijding van de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit in de EU.

Bovenstaande taakontwikkeling ten behoeve van het operationele proces vraagt om verankering binnen de formele taakstelling in de nieuwe verordening. Deze taak is nu alleen impliciet opgenomen (artikel 5). Nederland zal zich inzetten om dit taakaccent een afzonderlijke en expliciete positie te geven in de verordening.

v) Impactanalyse politie

Door middel van een nationale impactanalyse wordt onderzocht welke lastenverzwarende gevolgen de verordening heeft voor de politie op grond van de bepalingen op het gebied van 1) de gegevensverstrekking door lidstaten aan Europol, 2) de gegevensbescherming en 3) de gegevensverwerking. Afhankelijk van de uitkomsten van de impactanalyse op verschillende uitvoeropties zal de instructie tijdens de onderhandelingen op onderdelen worden ingevuld dan wel bijgesteld. Nederland zal pas een definitief oordeel kunnen geven wanneer voldoende helder is wat deze gevolgen zijn en de mate van hanteerbaarheid daarvan.

Wat betreft de Mededeling is de Nederlandse positie als volgt.

In het Stockholmprogramma is het voornemen tot het LETS benoemd en Nederland steunt dan ook in algemene zin de doelstelling zoals geformuleerd in de mededeling. Niet duidelijk is wat de gevolgen zijn van deze mededeling voor de lidstaten. De wijze waarop Europol en Cepol worden samengevoegd is in hoge mate bepalend voor de uitvoering van het LETS en dientengevolge voor de consequenties ten aanzien van kosten, gevraagde capaciteitsinzet, en sturingsmogelijkheden voor de lidstaten.

De inzet van Nederland is daarom dat de verordening en de mededeling volgtijdelijk behandeld worden. Pas na besluitvorming over de Europol-verordening kan een gedegen, afgewogen besluit worden genomen over het LETS.

Voor de verschillende doelgroepen vermeldt de mededeling diverse activiteiten en daaraan gerelateerde kosten voor lidstaten. Tevens worden in de mededeling vereisten aangegeven waaraan lidstaten zouden moeten voldoen, zoals het ontwikkelen van een kwalificatieraamwerk en de inzet van e-learning e.d. (hoofdstuk 4). Van belang is ook hier dat er verheldering komt van deze (aanzienlijke) vereisten en duidelijk wordt welke inzet aan capaciteit van de lidstaten wordt verwacht. Tevens dient er

verheldering te komen over de manier waarop de samenwerking gaat plaatsvinden en de eventuele vergoeding die daar tegenover staat.