

Vergaderjaar 2014–2015

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1909

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling handhaving EU-mededingingsregels (Kamerstuk 22 112, nr. 1907)

Fiche 2: Verordening pensioenbijdrage EU-ambtenaren (Kamerstuk 22 112, nr. 1908)

Fiche 3: Verordening EU-agentschap voor opleiding rechtshandhaving (Cepol)

Fiche 4: Mededeling Europese Commissie over aanpakken oneerlijke handelspraktijken in de voedselvoorzieningsketen (Kamerstuk 22 112, nr. 1910)

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

Fiche: Verordening EU-agentschap voor opleiding rechtshandhaving (Cepol)

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van het Europees parlement en van de Raad tot oprichting van een Europese Unie Agentschap voor opleiding rechtshandhaving (Cepol) en intrekking en vervanging van Raadsbesluit 2005/681/JBZ

b) Datum ontvangst Commissiedocument

16 juli 2014

c) Nr. Commissiedocument

COM(2014) 465

d) Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1042170

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

SWD (2013) 98 Part 2; SWD (2013) 98 Annexes; SWD (2013) 99 Part 1; SWD (2013) 99 Part 2

f) Behandelingstraject Raad

Deze verordening wordt behandeld in de JBZ-Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

h) Rechtsbasis

EU-werkingsverdrag artikel 87 lid 2 onder b

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het voorstel voor een verordening – als opvolger van het Raadsbesluit uit 2005 – verschaft aan het EU-Agentschap Cepol (*Collège Européen de police*) de wettelijke basis en de benodigde middelen om opleidingsactiviteiten te kunnen verrichten in het kader van het door de Commissie voorgestelde «Stelsel van training en opleiding voor rechtshandhaving (LETS)». Het bevat elementen voor bestuurlijke verbetering en vergrote efficiency in de lijn met de uitgangspunten van de «gemeenschappelijke benadering» ten aanzien van de gedecentraliseerde agentschappen van de EU.

Het verruimt de taakopdracht van Cepol zodat het leeractiviteiten kan ondersteunen, ontwikkelen en coördineren voor alle soorten relevante rechtshandavers die met grensoverschrijdende zaken te maken hebben (niet slechts senior politiefunctiearissen zoals voorheen). Voorts worden de doelstellingen van het agentschap opnieuw geformuleerd en aangepast aan de tijd, zodat Cepol bijvoorbeeld ook een bijdrage kan leveren aan trainingen voor politiemissies en capaciteitsopbouw in derde landen. Kenmerkend blijft dat Cepol een netwerkorganisatie is, die via contactpunten nauw moet samenwerken met opleidingsinstituten uit de lidstaten.

Daarvan uitgaande beschrijft het voorstel structuur en procedures voor bestuur en organisatie van het agentschap, met name de rol van de bestuursraad, de uitvoerend directeur en het wetenschappelijk comité. Voorts worden – onder verwijzing naar de relevante EU-regelgeving – financiële en personele bepalingen geformuleerd en bevat het tenslotte een aantal diverse (o.a. zetel, evaluatie) en overgangsbepalingen.

De zetel van Cepol is in 2014 van Bramshill, VK verplaatst naar Budapest, Hongarije. De JBZ-Raad ging op 8 oktober 2013 akkoord met de zetelwijziging.

Vervanging en aanpassing van het bestaande besluit door een nieuwe verordening voor Cepol was nodig om een aantal redenen. Uit de vijfjaarlijkse evaluatie van Cepol in 2011¹, bleek dat ondanks dat Cepol in 2006 een EU-agentschap werd, het netwerk ook een zwakte bleef houden en dan met name ten aanzien van de bestuurlijke opzet en taken. Een voorzitterschap dat ieder half jaar rouleert, de werkwijze waarbij beleidsvoorstellen door diverse lagen van het Cepol-netwerk steeds worden overgedaan, alsmede de observatie dat leden van werkgroepen of commissies om verschillende redenen niet altijd constructief bijdragen, gaven aan dat hierin de grens van de netwerkconstructie was bereikt. Voor zover daartoe geen wijziging van de wettelijke grondslag nodig was zijn de aanbevelingen uit de genoemde evaluatie reeds door Cepol opgevolgd.

Ook werd – zeker sinds 2009 – meer invulling gegeven aan een gezamenlijk(e) intern(e) veiligheidsbeleid/strategie van de Unie met aandacht voor EU-prioriteiten inzake de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit. De Europese Raad pleitte in 2009 (Stockholmprogramma) voor een «Europese rechtshandavingscultuur» waarin wederzijds vertrouwen, capaciteitsopbouw, maar ook opleidings- en uitwisselingsprogramma's een rol zouden moeten spelen. Vergroting van bewustzijn en kennis van de EU-dimensie en de instrumenten voor samenwerking is daarbij nodig.

Het in 2013 voorgestelde LETS zal zowel nationaal als op EU-niveau tot uitvoering moeten komen. Voor dit alles is het van belang op dit terrein over een goed ingericht en functionerend EU-agentschap te kunnen beschikken met een nieuwe verordening als wettelijke grondslag.

b) *Impact assessment Commissie*

De Commissie heeft een effectbeoordeling gedaan op het commissievoorstel (COM(2013) 173/2) waarin een (gedeeltelijke) fusie tussen Cepol en Europol was opgenomen. De effectbeoordeling van CEPOL is gebaseerd op twee beleidsdoelstellingen, te weten a) waarborgen van een meer geïntegreerde en meer consistente opleiding voor een bredere groep rechtshandhavers die te maken heeft met grensoverschrijdende criminaliteit en b) het vaststellen van een kader voor politieopleiding binnen de gemeenschappelijke aanpak van de EU gedecentraliseerde agentschappen. De Commissie stelt in dit voorstel zes opties voor, waaronder versterking en stroomlijning van Cepol, zowel als afzonderlijk agentschap (optie 5) als een (gedeeltelijke of volledige) fusie van de functies van Cepol 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 van het totale effect leidde tot de voorkeursoptie van een vrijwel volledige fusie tussen Europol en Cepol en daartoe is in maart 2013 door de Commissie een ontwerpverordening uitgebracht. De Raad en het parlement echter waren tegen een fusie van beide agentschappen, met als voornaamste reden de vrees dat het

¹ Doc. 7764/11 Enfopol 63

onderwijs in de verdrukking zou komen bij de reguliere taakuitvoering van Europol. Zij verzochten de Commissie met een voorstel te komen voor een nieuwe verordening waarvan de uitvoering dient te leiden tot meer effectiviteit van CEPOL als afzonderlijk agentschap.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Nederland heeft zich altijd ingezet voor (meer) samenwerking tussen de politiescholen in de lidstaten als bijdrage in de grensoverschrijdende en gemeenschappelijke aanpak van veiligheids- en criminaliteitsproblemen. Cepol wordt daarbij gezien als een nuttig instrument, want dat is een netwerkorganisatie die administratieve, financiële en logistieke steun kan verlenen aan de opleidingsinstituten in de lidstaten, waar de expertise zit en de cursussen e.d. gegeven worden.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Uitgangspunt van Nederland is dat getracht moet worden het goede van het Cepol-netwerk (invloed en betrokkenheid van de lidstaten, organisatie Cepol-activiteiten in en door de lidstaten, samenwerking met andere EU agentschappen) te behouden en winst te zoeken in het gedeeltelijk institutionaliseren van de (bestuurlijke) netwerktaken en het versterken van het Cepol-secretariaat. Tegelijkertijd vindt Nederland het van belang dat in de opleiding voor rechtshandhavers de Europese prioriteiten en instrumenten inzake veiligheid en criminaliteitsbestrijding goed tot hun recht komen en dat een en ander planmatig en efficiënt moet zijn georganiseerd. Het ontwerpvoorstel voor een verordening voldoet voor het grootste deel aan deze uitgangspunten. De netwerkfunctie blijft gehandhaafd en de rol van de nationale contactpunten wordt meer geformaliseerd. De doelgroep en het taakgebied zijn in vergelijking met voorheen verbreed en omvatten nu diverse vormen van kennisverspreiding, training en opleiding voor personen beroepsmatig werkzaam in de rechtshandhaving (dus niet alleen senior politieambtenaren) en voor het ondersteunen van politiemissies. Bovendien zal de taakuitvoering van Cepol meer gebaseerd zijn op een behoefteanalyse van de lidstaten en Europese instellingen en programma's. Het uitvoeren van een strategische behoefteanalyse bij de belanghebbende partijen als grondslag voor de taakuitvoering van Cepol is een goede zaak. Nederland kan op deze manier input voor taakuitvoering Cepol leveren. Opgemerkt moet worden dat nu implementatie van het LETS de voornaamste plaats in het onderwijsaanbod van Cepol gaat innemen, deze strategische behoefteanalyse ook voor het LETS moet gelden en de lidstaten ook hierbij de behoefte kunnen aangeven.

De bestuursstructuur, met name de taak en samenstelling van de bestuursraad, is wat Nederland betreft beter ingevuld en gestroomlijnd, met stemrecht voor de Commissie en een gekozen voorzitterschap met een termijn van vier jaar.

Het opnemen van een meerjaren (financiële) plancyclus, conform de geldende regelingen en procedures in de EU, maken (bij te stellen) strategische planning en het gebruik van prestatie-indicatoren acht Nederland beter hanteerbaar. De rol van de Raad, de Commissie, het EP en de nationale parlementen is in die plancyclus zichtbaar.

De positie van de uitvoerend directeur wordt versterkt; deze wordt onafhankelijker en voert meer taken uit in het kader van de meerjarige plancyclus, financiële controle en anti-fraude aanpak. Nederland is daar tevreden mee, maar stelt wel de vraag of de rol en positie van de directeur in de praktijk niet te omvangrijk en te zwaar zal blijken en daaraan kan de vraag worden toegevoegd waarom in dit voorstel geen bepalingen zijn opgenomen voor een «uitvoerend comité» van een beperkt aantal leden, zoals aangegeven in de «common approach»

voor EU-Agentschappen. Daarentegen wordt in artikel 15 wel een nieuwe figuur van een onafhankelijk wetenschappelijk comité ingesteld, dat louter adviestaken kent. Nog afgezien van de extra administratieve handelingen die de opzet en instandhouding van zo'n formeel comité met zich meebrengt, is Nederland er op voorhand niet van overtuigd dat een «wetenschappelijk comité» noodzakelijk is. Tot slot. In het voorstel wordt uitgegaan van een beperkte personele uitbreiding. Hiervoor dient wel compensatie gevonden te worden, gelet op de taakstelling voor alle EU-personeel van 5 procent. Nederland zal hier in de onderhandelingen bijzondere aandacht voor houden.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Het krachtenveld is het afgelopen jaar vooral gevormd rond het oorspronkelijke Commissievoorstel waarin een (gedeeltelijke) fusie tussen Cepol en Europol was opgenomen en in de discussie die gepaard ging met de keuze voor een nieuwe vestigingsplaats (zetel) van Cepol. De inschatting is dat – als de netwerkfunctie van het agentschap duidelijk in stand blijft – de meerderheid van de lidstaten de lijn van het voorstel zal steunen. Een aantal lidstaten houdt sterk vast aan het idee dat alle 28 EU-landen steeds en overal bij betrokken zouden moeten worden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

Artikel 87 lid 2 onder b VWEU voorziet in een kader voor vervanging van het oprichtingsbesluit (2005) van CEPOL. Nederland acht dit de juiste rechtsgrondslag voor dit voorstel.

b) *Subsidiariteit*

Positief: Het gaat om de opleiding en training van rechtshandhavers in de gehele EU, de ontwikkeling van gemeenschappelijke (EU) competenties en de versterking van de politiecultuur in de EU, en die kan het best op EU-niveau worden georganiseerd. Het voorstel heeft geen gevolgen voor nationale initiatieven inzake de opleiding van rechtshandhavingsambtenaren.

c) *Proportionaliteit*

Positief: Gebaseerd op nog uit te voeren behoefteanalyses door Cepol zal in de taakuitvoering en de bestuurlijke inrichting de EU-dimensie worden versterkt, terwijl tegelijkertijd de bijdrage en inbreng van de (opleidingsinstituten in de) lidstaten gegarandeerd blijft. Het voorstel gaat daarmee niet verder dan nodig ten behoeve van het doel van Cepol, te weten het verrichten van opleidingsactiviteiten in het kader van het door de Commissie voorgestelde stelsel van training en opleiding voor rechtshandhaving (LETS).

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) *Consequenties EU-begroting*

Binnen het bestaande budget van het meerjarig financieel kader is voor Cepol een bedrag opgenomen van in totaal € 46.058.000 (2016–2020)-.

In het voorstel wordt uitgegaan van een beperkte personele uitbreiding. Hiervoor dient wel compensatie gevonden te worden, gelet op de taakstelling voor alle EU-personeel van 5 procent. Nederland zal hier in de onderhandelingen bijzondere aandacht voor houden.

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

Het gaat om een (geringe) uitbreiding van bestaand beleid. Er zullen voor Nederland bij de nationale overheid extra kosten zijn voor de

versterking van het nationale contactpunt (personeel Politieacademie). Naar schatting van de Commissie gaat het hierbij tot 2020 om in totaal een bedrag van 300 à 400 duizend euro.

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement conform de regels van de budgetdiscipline.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Geen
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Het voorstel bevat beter gestroomlijnde en transparantere bestuurlijke procedures en controles en leidt tot minder regeldruk voor de betrokken autoriteiten in de lidstaten.
- e) *Gevolgen voor concurrentiekracht*
Geen

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Het betreft een voorstel voor een verordening die het voorgaande raadsbesluit tot oprichting van Cepol (2005/681/JBZ) opheft en vervangt. Verordeningen hebben directe werking in de rechtsorde van de lidstaten en zijn direct toepasselijk (art. 288 VWEU). Nederland heeft aan de verplichting tot het aanwijzen van een nationale autoriteit; de Nationale Cepol-eenheid (art. 6), reeds voldaan door inrichting van een Cepol-desk bij de Nederlandse Politieacademie.
- b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*
Geen
- c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Inschatting inwerkingtreding: medio of najaar 2016 (20 dagen na publicatie). Deze termijn is haalbaar, aangezien het de handhaving van Cepol betreft met verruimde bevoegdheden en gewijzigd bestuur.
- d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Er is een evaluatiebepaling opgenomen (art. 31). Uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding dient evaluatie plaats te vinden en daarna om de vijf jaar; de Commissie kan naar aanleiding van elke tweede evaluatie eventueel een voorstel tot wijziging of intrekking van de verordening doen.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De doelstellingen en taken van Cepol zijn in het nieuwe voorstel uitgebreider geformuleerd dan voorheen. De uitbreiding betreft met name aandacht voor grote evenementen, justitiële procedures en het opleiden voor civiele trainingsmissies. Een blik op het huidige cursusaanbod laat echter zien, dat die onderwerpen thans ook al worden meegenomen en dus in de praktijk geen extra inspanning hoeft op te leveren. Ook de versterking van de onderwijskundige randvoorwaarden en het concept van permanente educatie is iets waar in ieder geval de Nederlandse Politieacademie waarde aan hecht en reeds toepast.

Iets anders ligt het met de uitvoering van het nieuwe trainingsstelsel (LETS) en de voorgestelde taken op het gebied van derde landen (ondersteunen bij bilaterale activiteiten voor de capaciteitsopbouw en beheren van bijstandsfondsen). Hoewel bij dit laatste niet helder is wat daaronder precies moet worden verstaan, lijkt dit in ieder geval een extra

activiteit voor de lidstaten met zich mee te brengen, vooral voor die landen, zoals Nederland, die daadwerkelijk aan (Europese) politiemissies deelnemen.

Bij het LETS speelt de vraag hoe de verdeling gaat worden tussen het opleidingsaanbod dat uit het LETS voortkomt en het opleidingsaanbod dat komt uit de strategische behoefteanalyse van de belanghebbende partijen. Nederland vindt het belangrijk dat een substantieel deel van het aanbod gebaseerd wordt op de strategische behoefteanalyse.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Cepol kan desgewenst – in het kader van EU externe bijstand – een bijdrage leveren aan de ondersteuning van derde landen bij capaciteitsopbouw, ter vergroting van de veiligheidssituatie en uiteindelijk vermindering van de armoede.