

Vergaderjaar 2021–2022

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3297**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 9 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Prüm II-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3292)

Fiche: Richtlijn informatie-uitwisseling rechtshandhavingsautoriteiten (Kamerstuk 22 112, nr. 3293)

Fiche: Mededeling Actieplan Sociale Economie (Kamerstuk 22 112, nr. 3294)

Fiche: Raadsaanbeveling individuele leerrekeningen (Kamerstuk 22 112, nr. 3295)

Fiche: Mededeling en Raadsbesluit haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven (Kamerstuk 22 112, nr. 3296)

Fiche: Raadsaanbeveling operationele politiesamenwerking

Fiche: Herziening van de Schengengrenscodes (Kamerstuk 22 112, nr. 3298)

Fiche: Mededeling en Richtlijn Platformwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 3299)

Fiche: Verordening anti-dwang instrument (Kamerstuk 22 112, nr. 3300)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
W.B. Hoekstra

## Fiche: Raadsaanbeveling operationele politiesamenwerking

### 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Aanbeveling van de Raad inzake operationele politieële samenwerking
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
8 december 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2021) 780 en COM(2021) 780 Bijlage
- d) *EUR-Lex*  
EUR-Lex – 52021DC0780 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*  
N.v.t.
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Justitie en Binnenlandse Zaken Raad, unanimititeit
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Justitie en Veiligheid

### 2. Essentie voorstel

Op 8 december 2021 heeft de Commissie een aanbeveling van de Raad over operationele politiesamenwerking<sup>1</sup> gepubliceerd. De aanbeveling is onderdeel van de door de Commissie gepresenteerde EU-code voor politieële samenwerking, welke naast deze aanbeveling een voorstel voor een richtlijn inzake informatie-uitwisseling tussen rechtshandhavingsautoriteiten van lidstaten omvat<sup>2</sup>. Deze aanbeveling maakt onderdeel uit van het door de Commissie gepresenteerde Schengen-pakket. Voor de overige voorstellen uit dit pakket ontvangt de Kamer separate fiches.

De aanbeveling heeft tot doel bij te dragen aan het tot stand brengen van gemeenschappelijke normen die politiefunctionarissen in staat stellen doeltreffend grensoverschrijdend samen te werken. De aanbeveling bestaat uit negen secties. Sectie één bevat definities<sup>3</sup>. In sectie twee wordt voorgesteld om belemmeringen voor het optreden van politiefunctionarissen in andere lidstaten, in het kader van grensoverschrijdende achtervolgingen, grensoverschrijdende observaties en gezamenlijke patrouilles en andere operaties, te verminderen. Zo zou de lijst van strafbare feiten<sup>4</sup> waarvoor zowel grensoverschrijdende achtervolgingen als observaties mogelijk zijn, moeten worden uitgebreid en de geografische en temporele beperkingen<sup>5</sup> worden weggenomen. Voorgesteld wordt om de regels inzake de toekenning van uitvoerende bevoegdheden<sup>6</sup> tussen de lidstaten op elkaar af te stemmen, zodat duidelijkheid en zekerheid bij gezamenlijk optreden, worden vergroot.

<sup>1</sup> Volgens de toelichting wordt voor deze aanbeveling onder «politieële samenwerking» verstaan de samenwerking waarbij alle bevoegde rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten betrokken zijn, met inbegrip van politie en douane, om strafbare feiten te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken. Van belang om te noemen is dat de douane in Nederland geen opsporingsinstantie is.

<sup>2</sup> COM(2021) 782 van 8 december 2021.

<sup>3</sup> Dit betreft definities van grensoverschrijdende achtervolgingen en observaties, gezamenlijke operaties, het centraal contactpunt, het centrum voor politie- en douanesamenwerking en het intra-EU-grensgebied.

<sup>4</sup> Zie de bijlage bij de aanbeveling. Het betreft de lijst van strafbare feiten uit Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken.

<sup>5</sup> Grensoverschrijdende achtervolgingen en observaties zouden niet alleen betrekking hebben op het overschrijden van landgrenzen, maar ook op water-, zee-, rivier-, meer- en luchtgrenzen.

<sup>6</sup> Politiefunctionarissen zouden bij achtervolgingen, observaties en gezamenlijke operaties gebruik moeten kunnen maken van o.a. dienstwapens, uniform. Dit geldt ook voor verkeersprivileges en het gebruik van technische middelen.

In sectie drie wordt aanbevolen om, op basis van een risicoanalyse, gebruik te maken van gerichte gezamenlijke operaties in specifieke intra EU-grensgebieden om migrantensmokkel tegen te gaan en illegaal verblijvende migranten en grensoverschrijdende criminaliteit in verband met irreguliere migratie<sup>7</sup> te voorkomen en op te sporen<sup>8</sup>. Sectie vier stelt voor om gezamenlijke operaties ook te gebruiken om mensenhandel tegen te gaan en om slachtoffers te identificeren, en hen veiligheid en ondersteuning te bieden. Sectie vijf stelt voor om de rol van de bestaande gemeenschappelijke politie- en douane-centra uit te breiden tot gezamenlijke politiebureaus die niet alleen in staat zijn informatie uit te wisselen, maar ook in staat zijn om gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties op basis van een gedeelde risicoanalyse te plannen, te ondersteunen en te coördineren<sup>9</sup>.

In sectie zes wordt lidstaten aanbevolen om samen met de Commissie en Europol een coördinatieplatform te creëren ter ondersteuning en doelgerichtheid van gezamenlijke operaties en patrouilles in de hele EU.<sup>10</sup> Sectie zeven bevat aanbevelingen voor een doeltreffende beschikbaarheid van informatie en communicatie tijdens grensoverschrijdende operaties<sup>11</sup>. In sectie acht wordt aanbevolen gezamenlijke opleidings- en uitwisselingsprogramma's op te zetten. Tot slot (sectie negen) zouden de lidstaten binnen zes maanden na aanneming van de aanbeveling de nodige maatregelen ter uitvoering van de aanbeveling moeten nemen, onder meer door hun nationale regels als hun bi- en multilaterale overeenkomsten met andere lidstaten waar nodig en conform het recht van de Unie te wijzigen. Een jaar na de aanneming, publiceert de Commissie een beoordelingsverslag over de implementatie van de aanbeveling.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinet acht grensoverschrijdende politieke samenwerking in de strijd tegen (georganiseerde) criminaliteit, terrorisme en mensensmokkel essentieel, zij het met behoud van de uitgangspunten van het Nederlandse rechtssysteem en door een systematische waarborging van de principes van subsidiariteit, proportionaliteit, soevereiniteit en wederkerigheid. Politiediensten zijn overal in Europa de zwaarmacht van de overheid. Dat brengt met zich mee dat uit democratisch oogpunt deze diensten gebonden zijn aan regels van strafrecht, inclusief strafvordering, en staats- en bestuursrecht, passend bij de historie, organisatie en cultuur van dat land. Bovendien is essentieel dat gewerkt wordt vanuit de behoeften van de praktijk. Het transnationale karakter van de georgani-

<sup>7</sup> Bijvoorbeeld criminele organisaties die aan mensensmokkel doen.

<sup>8</sup> De lidstaten dienen te zorgen voor coördinatie op nationaal niveau tussen de bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de gezamenlijke operaties en de autoriteiten die bevoegd zijn om onderdanen van derde landen die voor illegaal verblijf zijn aangehouden, verder te behandelen.

<sup>9</sup> Naast hun huidige taken op het gebied van regionale grensoverschrijdende informatie-uitwisseling, dienen de centra de capaciteit te ontwikkelen om permanente vormen van operationele samenwerking in grensoverschrijdende gebieden, zoals gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties, tot stand te brengen, te ondersteunen, te coördineren en uit te voeren. Ook dient de capaciteit te worden ontwikkeld voor gezamenlijk onderzoek naar grensoverschrijdende misdrijven in de regio's.

<sup>10</sup> Om de openbare orde en veiligheid te handhaven en te verbeteren, strafbare feiten te voorkomen of specifieke criminaliteitsgolven op belangrijke locaties of op specifieke tijdstippen. De centrale contactpunten van de lidstaten zouden dergelijke operaties van en naar andere lidstaten moeten coördineren.

<sup>11</sup> Zo dienen functionarissen onder meer te beschikken over instrumenten waarmee zij op afstand en veilig toegang kunnen krijgen tot hun eigen databanken alsook tot internationale en internationale databanken van de EU via het Europees zoekportaal.

seerde criminaliteit noopt tot structurele samenwerking gericht op criminele fenomenen zoals drugs- en wapenhandel, mensenhandel en terrorisme maar dat geldt ook voor commune delicten zoals zedenmisdrijven en diefstallen. Het ontwikkelen van een gezamenlijke integrale aanpak met de buurlanden is van groot belang gelet op de grote economische maar ook criminele verwevenheid tussen de landen. Met België en Duitsland wordt in bilateraal verband reeds goed samengewerkt. Het nog in werking te treden herziene Benelux politieverdrag beoogt de bestaande samenwerking tussen de politiediensten van de Benelux-landen verder te intensiveren, procedures te stroomlijnen en te vereenvoudigen<sup>12</sup>. Voor het verrichten van opsporingshandelingen werd door Nederland in het verdrag onverkort vastgehouden aan het deurwaardersmodel<sup>13</sup>, zodat een buitenlandse ambtenaar altijd wordt vergezeld door een ambtenaar van de gaststaat. Nederland werkt met Duitsland samen op basis van het Verdrag van Enschede inzake de grensoverschrijdende politieke samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden<sup>14</sup>.

Ook in Europees en internationaal verband is de aanpak van georganiseerde criminaliteit een topprioriteit van het kabinet. Deze moet door versterking van de gezamenlijke weerbaarheid en handhaving een effectief antwoord bieden op het misbruik van de economische verwevenheid tussen lidstaten, het ontbreken van grenzen binnen het Schengengebied en van kwetsbare burgers<sup>15</sup>. Het kabinet ziet daarbij een ondersteunende rol voor EU-agentschappen en organisaties zoals Europol, Eurojust, het Europees Agentschap voor grootschalige IT-systemen (EU-LISA) en de Europese Politieacademie CEPOL. Tevens heeft Nederland in Europees verband de Conclusies van de Raad over interne veiligheid en het Europees Politiepartnerschap van 14 december 2020<sup>16</sup> ondersteund<sup>17</sup>.

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

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van deze aanbeveling. Het kabinet steunt het idee dat het de politie en andere opsporingsdiensten in beginsel zo makkelijk mogelijk moet worden gemaakt om samen te werken in de strijd tegen grensoverschrijdende (georganiseerde) criminaliteit, terrorisme en andere grensoverschrijdende strafbare feiten. Het kabinet interpreteert de keuze voor een aanbeveling

<sup>12</sup> De Goedkeurings- en uitvoeringswet Benelux-politieverdrag (Kamerstuk 35 692) is door uw Kamer op 9 december aangenomen (Handelingen II 2021/22, nr. 33, item 3) en door de Eerste Kamer op 21 december 2021 (Handelingen II 2021/22, nr. 12, item 20). Inwerkingtreding van het Verdrag is afhankelijk van het gereed zijn van een aantal multilaterale uitvoeringsovereenkomsten waaraan in Benelux-verband wordt gewerkt.

<sup>13</sup> Het deurwaardersmodel betekent dat het verrichten van opsporingshandelingen plaats vindt in aanwezigheid van de bevoegde dienst van de gaststaat. België en Luxemburg kunnen daarvan afwijken wanneer het optreden op hun grondgebied betreft, Nederland niet.

<sup>14</sup> Trb. 2005, nrs. 86 en 241.

<sup>15</sup> Verwezen wordt naar de aangenomen standpunten van het Kabinet ten aanzien van de Mededeling van 14 april 2021 van de commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's over de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021–2025) en de Mededeling van de Commissie van 2 juni 2021 aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied.

<sup>16</sup> ST13083/1/20 REV 1.

<sup>17</sup> Daarin is onder meer onderkend dat het van fundamenteel belang is dat rechtshandavingsfunctionarissen in staat worden gesteld doeltreffend op te treden in het kader van grensoverschrijdende samenwerking, met behulp van sterke onderlinge informatiedeling en met name door de desbetreffende politiediensten in welbepaalde omstandigheden te voorzien van onderling overeengekomen en evenwichtige bevoegdheden. Daarbij moeten de grondrechten en het beginsel van nationale soevereiniteit, met name de leidende en beslissende rol van de gaststaat in acht worden genomen.

als het besef dat deze grensoverschrijdende operationele samenwerking bevordert, maar niet verplicht, zodat zo goed mogelijk kan worden ingespeeld op bovengenoemde principes, de organisatie van een land en de behoeften van de praktijk. Voorts zet het kabinet zich er voor in dat de focus op het gebied van operationele samenwerking ook wordt gelegd op informatie-uitwisseling ten behoeve van bestuurlijke doeleinden en handhaving en op meer mogelijkheden in de digitale politiesamenwerking. Daarnaast onderstreept het kabinet het belang om de succesvolle aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit middels de Joint Investigation Teams (JIT) voort te zetten. Volgens het kabinet kan operationele samenwerking daarnaast worden verbeterd door gezamenlijke EU-opleidingen<sup>18</sup> en de introductie van gespecialiseerde apps<sup>19</sup>.

Echter, over de door de Commissie voorgestane invulling en het in de tekst ontbreken van duidelijke kaders en waarborgen plaatst het kabinet vraagtekens en heeft het ook een wens tot aanvullende aandachtspunten. Hoewel juridisch niet-bindend van aard, kan de aanbeveling in de praktijk Nederland politiek wel binden. Eventuele belemmeringen in de grensgebieden worden thans middels bi- of multilaterale afspraken aangepakt. Het kabinet wenst dat deze afspraken en andere bestaande internationale en EU instrumenten, inclusief EU-ondersteuning via agentschappen, in onderlinge samenhang optimaal worden benut en dat bestaande werkwijzen en verdragen voortgezet kunnen worden. De definities, de voorwaarden ten aanzien van grensoverschrijdende achtervolgingen en observaties en waarborgen in het herziene Benelux politieverdrag, inclusief de beslissende rol van de lidstaat op wiens grondgebied een actie wordt ondernomen en het gebruik van het deurwaardersmodel, worden door het kabinet beschouwd als uitgangspunten en ondergrens voor de door de Commissie bepleite invulling van nieuwe vormen van grensoverschrijdende operationele samenwerking tussen rechtshandavingsdiensten. De aanbeveling moet op die punten worden aangevuld en omgekeerd moet de aanbeveling volgens het kabinet als een aanvulling op de bestaande afspraken worden beschouwd. Het kabinet merkt op dat de voorstellen zeer dwingend zijn opgesteld, inclusief de wens tot spoedige opvolging. Dit is op een aantal belangrijke punten niet reëel en in tegenspraak met de toelichting van de Commissie over de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten. Het kabinet zet zich dan ook in voor een formulering van de aanbeveling die lidstaten meer mogelijkheden en ruimte voor eigen invulling geeft<sup>20</sup>. Vanuit die optiek behoeft ook de aanbeveling om binnen zes maanden de nationale regelgeving en internationale afspraken te wijzigen aanpassing.

Verder dient te worden verhelderd hoe de aanbeveling zich verhoudt tot bestaande bindende EU-instrumenten op het gebied van rechtshandhaving en strafrecht, zoals het Europees Onderzoeksbevel (European Investigation Order), dat in de nationale wetgeving is geïmplementeerd. Hierbij dient het grensvlak te worden verduidelijkt tussen toezicht (surveillance) in het kader van de Schengenregelgeving en opsporing in het kader van het strafrecht. Daarbij is de invulling van het begrip toezicht van belang bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of camera's of drones grensoverschrijdend kunnen worden ingezet. In dat verband verdienen ook grondrechten, zoals privacy van burgers, bij grensoverschrijdende activiteiten aandacht.

---

<sup>18</sup> Bijvoorbeeld taalcursussen, kennis over definities/wetgeving in buurlanden en wie in welk land voor autorisatie bevoegd is.

<sup>19</sup> Zoals de Benelux app.

<sup>20</sup> Door de bewoording «zouden moeten» te vervangen door «kunnen of mogen».

Het hanteren van een limitatieve lijst van strafbare feiten wordt als operationeel onpraktisch beschouwd. Het voorstel om functionarissen van een andere lidstaat toe te staan in het kader van een grensoverschrijdende achtervolging een verdachte staande te houden, aan te houden of in voorlopige hechtenis te nemen, onder meer door middel van dwang en fysiek geweld, gaat verder dan hetgeen in het Benelux-politieverdrag verband is geregeld en wordt onwenselijk geacht. Bij het gebruik van een dienstwapen dient het wettelijk kader van de gaststaat leidend te zijn, met dien verstande dat een ambtenaar op het grondgebied van een andere lidstaat niet over bevoegdheden beschikt die hem in het eigen nationale recht niet zijn toegekend. Ook bij de voorstellen om over gezamenlijke operaties en optredens statistieken te verzamelen en deze jaarlijks te rapporteren aan de Commissie, de Raad en het Europees Parlement heeft het kabinet twijfels. Deze statistieken bieden onvoldoende inzicht, omdat ze in samenhang met de bredere inzet in de aanpak van strafbare feiten moeten worden gezien. Daarnaast ziet het kabinet gezien de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten daarin geen rol voor de Commissie. Wanneer het georganiseerde criminaliteit en terrorisme betreft, hebben EMPACT en Europol reeds een belangrijke rol als het gaat om het delen van risicoanalyses en afstemmen/ondernemen van gezamenlijke (controle)operaties. Tevens wordt een vraagteken geplaatst bij het gebruik van technische middelen zonder afdoende waarborgen<sup>21</sup>. Daarnaast heeft het kabinet vraagtekens bij het voorstel om personen die een identiteitscontrole proberen te vermijden te onderscheppen<sup>22</sup>. De voorstellen die een bijdrage leveren aan de strijd tegen mensensmokkel en mensenhandel worden door het kabinet in beginsel ondersteund. Het kabinet acht het hierbij van belang dat de voorstellen waar mogelijk worden uitgevoerd binnen de bestaande bilaterale of Europese samenwerkingsverbanden zoals bijvoorbeeld de Europese EMPACT-projecten<sup>23</sup>. In de strijd tegen mensenhandel werkt de politie in de grensstreek samen op basis van informatie-uitwisseling en afspraken over gerichte controles en geconstateerde feiten<sup>24</sup>. Het kabinet acht het gezien de eerdergenoemde beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit niet noodzakelijk om op dit terrein EU-brede afspraken te maken. Wat betreft het omvormen van bestaande centra voor politie- en douanesamenwerking tot gezamenlijke politie- en douanestations, zet het kabinet zich ervoor in dat lidstaten zoals Nederland die een dergelijk centrum niet hebben, de ruimte behouden om op eigen wijze gezamenlijke operaties uit te voeren en te coördineren<sup>25</sup>. Inzake het coördinatieplatform is het kabinet voorstander van het stroomlijnen en optimaliseren van bestaande mechanismen die op basis van operationele behoeften en noodzaak zijn

<sup>21</sup> In Nederland betreft dit een justitiële bevoegdheid en gelden bijvoorbeeld voor drones zeer specifieke regels op basis van luchtvaartwetgeving. Goedkeuring op dit punt vergt mogelijk een aanpassing van het wetboek van Strafvordering.

<sup>22</sup> Onduidelijk is wat bedoeld wordt met onderscheppen en hoe ver dat gaat. Bovendien is een identiteitscontrole in Nederland niet zomaar toegestaan. Het gebruik van een dienstwapens dient onderhevig te zijn aan gezamenlijke afspraken en instemming van het gastland.

<sup>23</sup> EMPACT: European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats. Ook in 2021 hebben de Nederlandse politie en andere Nederlandse opsporing- en handhavingsorganisaties evenals het Openbaar Ministerie actief bijgedragen aan de Europese operationele aanpak van door de EU geprioriteerde criminele fenomenen. Deze aanpak die wordt uitgevoerd in EMPACT-verband levert vele opsporingsonderzoeken, aanhoudingen, inbeslagnames van drugs en andere illegale goederen en financiële middelen op en voorkomt verdere uitbuiting van mensen door de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel.

<sup>24</sup> Bijvoorbeeld arbeidsmigratie.

<sup>25</sup> Het voorstel is onduidelijk wat betreft de juridische entiteit van dergelijke stations, de regeling omtrent het gezag over de uitvoering van de politie en de politieke en beheersverantwoordelijkheid. Nederland heeft geen gezamenlijk politie en douane centrum. Het EPICC is onderdeel van de nationale rechtshulporganisatie waar initiële rechtshulp wordt uitgewisseld. De douane neemt hier niet aan deel. Voorts kunnen de voorgestelde taken binnen bestaande onderdelen en procedures worden opgepakt. Voor de uitvoering van taken is geen station op locatie nodig.

ingericht tussen lidstaten, met buurlanden en in EU-verband. Het kabinet ziet op basis van de eerdergenoemde bevoegdheidsverdeling geen rol voor de Commissie in deze. Het kabinet staat positief ten aanzien van doeltreffende beschikbaarheid van informatie en communicatie tijdens grensoverschrijdende operaties, evenals de aanbevelingen op het gebied van gezamenlijke EU- opleidingen en uitwisselingsprogramma's door CEPOL. Het kabinet acht het in de aanbeveling voorgestelde tijdspad en de implementatietermijn te ambitieus en onrealistisch.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De aanbeveling vloeit voort uit de Veiligheidsunie Strategie voor 2020–2025<sup>26</sup> van 24 juli 2020 en de Conclusies van de Raad over interne veiligheid en het Europees Politiepartnerschap<sup>27</sup> van 14 december 2020. De meeste lidstaten verwelkomen in beginsel de aanbeveling, maar hebben met name vragen bij de definities, het uitbreiden van de lijst van ernstige strafbare feiten, het gebruik van wapens, het omvormen van de gemeenschappelijke politie en douanecentra, het voorgestelde coördinatie platform, en de verplichting en termijn waarbinnen nationale wetgeving moet worden aangepast en bi- of multilaterale overeenkomsten moeten worden herzien. De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend.

### **4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten**

#### *a) Bevoegdheid*

Het voorstel is gebaseerd op artikel 87, lid 3 en artikel 89 VWEU in samenhang met artikel 292 VWEU. Op basis van artikel 292 VWEU kan de Raad aanbevelingen vaststellen op basis van een voorstel van de Commissie op gebieden waarvoor de EU bevoegd is. Op basis van artikel 87, lid 3 VWEU kan de Raad maatregelen vaststellen die betrekking hebben op de operationele samenwerking tussen de in dit artikel bedoelde autoriteiten. Op basis van artikel 89 VWEU stelt de Raad de voorwaarden en beperkingen vast waarbinnen de in o.a. artikel 87 VWEU bedoelde autoriteiten van de lidstaten op het grondgebied van een andere lidstaat in overleg en overeenstemming met de autoriteiten van die staat mogen optreden. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslagen. De aanbeveling betreft de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (Artikel 4, lid 2, onder j, VWEU).

Met deze aanbeveling worden de bevoegdheden van de lidstaten in de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid geëerbiedigd en blijft de nationale veiligheid de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaat.

#### *b) Subsidiariteit*

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De aanbeveling heeft tot doel de politiesamenwerking tussen lidstaten te verbeteren om georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Aangezien georganiseerde criminaliteit, mensensmokkel en mensenhandel inherent grensoverschrijdend is, kan het doel van de aanbeveling beter op EU-niveau worden bereikt. Een geharmoniseerde aanpak met minimum-

<sup>26</sup> COM(2020) 605.

<sup>27</sup> ST13083/1/20 REV 1.

standaarden kan onvoldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt. Daarom is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief, met kanttekening. Het kabinet heeft in het bijzonder een positieve grondhouding ten aanzien van de beoogde doelen, de aangereikte onderdelen waarop samenhang tussen lidstaten wordt voorgestaan en de voorstellen zoals inzake een beveiligde grensoverschrijdende informatie- en communicatievoorziening en gezamenlijke opleidingen. De aanbeveling heeft tot doel bij te dragen aan het tot stand brengen van gemeenschappelijke normen die politiefunctionarissen in staat stellen doeltreffend grensoverschrijdend samen te werken. Deze aanbeveling kan bijdragen aan deze samenwerking doordat er bijvoorbeeld voorstellen worden gedaan voor het verbeteren van de onderlinge communicatie en op het gebied van training. Het kabinet staat ook positief tegenover de keuze van het instrument van een aanbeveling, welke juridisch niet bindend van aard is. Het is volgens het kabinet van belang dat de aanbevelingen niet bindend zijn, zodat er voldoende ruimte blijft voor de lidstaten om onderling afspraken te maken en om de nationale rechtssystemen in lijn met het nationale recht, en de institutionele en organisatorische inrichtingen, in te richten, en zodat de aanbeveling daarmee niet verder gaat dan noodzakelijk.

Een kanttekening voor het kabinet betreft de mogelijk politieke verplichting om de maatregelen uit te voeren en de dwingende formulering van de aanbeveling. Door een te dwingende formulering, zou het voorstel volgens het kabinet mogelijk verder kunnen gaan dan noodzakelijk om de doelstelling van het optreden te bereiken. Daarnaast onderstreept het kabinet de noodzaak voor voorwaarden en waarborgen zoals de leidende en beslissende rol van de gaststaat, onder meer bij het toekennen van uitvoerende bevoegdheden. Zonder deze voorwaarden en waarborgen is het voorstel volgens het kabinet mogelijk niet geschikt om de doelstelling van het optreden te bereiken. Het kabinet zal daarom inzetten op het opnemen van voorwaarden en waarborgen in de aanbeveling.

#### *d) Financiële gevolgen*

De gevolgen van de aanbeveling hangen volgens de Commissie met name af van de reactie van de Raad op dit voorstel, de mate waarin lidstaten al samenwerken en van de mate waarin het kabinet vervolgens uitvoering zal geven aan de voorgestelde maatregelen. Indien daar uitvoering aan zou worden gegeven, zou er sprake kunnen zijn van financiële gevolgen voor functionerende uitvoeringsorganisaties als de politie, het Openbaar Ministerie, de bijzondere opsporingsdiensten, de Koninklijke Marechaussee, de douane, inspecties, rechterlijke macht, gemeenten en organisaties belast met de tenuitvoerlegging van straffen en de re-integratie in de samenleving. Indien de Commissie met de aanbeveling vasthoudt aan het dwingend karakter, vraagt het kabinet aandacht voor de benodigde budgetten zoals voor de aanpassing van informatievoorzieningssystemen, trainingen en de voor de politie- en douane- centra gestelde extra benodigde capaciteit.

Gezien de aard van de maatregelen die moeten worden genomen, zouden volgens de Europese Commissie de kosten op nationaal niveau in aanzienlijke mate en waarschijnlijk grotendeels onder de toepasselijke voorwaarden kunnen worden gedekt door de programma's van de lidstaten in het kader van het Fonds voor interne veiligheid. Het Fonds



voor interne veiligheid omvat specifieke doelstellingen om «de uitwisseling van informatie te verbeteren en te vergemakkelijken», «de grensoverschrijdende samenwerking te verbeteren en te intensiveren» en «de versterking van de capaciteiten van de lidstaten met betrekking tot het voorkomen en bestrijden van criminaliteit, terrorisme en radicalisering, alsmede het beheer van veiligheids-gerelateerde incidenten, risico's en crises te ondersteunen». De vraag is echter – en in het vizier gehouden moet worden – of het Fonds voldoende is voor het dekken van de eerdergenoemde kosten voor bijvoorbeeld de aanpassing van informatievoorziening systemen, trainingen en extra capaciteit.

Dit voorstel heeft volgens de Commissie geen gevolgen voor de EU-begroting. Indien er toch gevolgen zijn voor de EU-begroting, is het kabinet van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk (e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

*e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Deze mededeling bevat enkel maatregelen waar wel of geen uitvoering aan zal worden gegeven en waarvan dan ook net als bij de financiële gevolgen, de gevolgen voor de lastendruk zonder uitwerking nu niet zijn in te schatten. De gevolgen hangen met name af van de reactie van de Raad op dit voorstel en van de mate waarin Nederland het kabinet vervolgens uitvoering zal geven aan de aanbevelingen. Ten aanzien van geopolitieke aspecten beoogt dit voorstel de operationele samenwerking tussen rechtshandhavingdiensten van de lidstaten te verbeteren, in de strijd tegen (georganiseerde) criminaliteit, maar ook migrantensmokkel en mensenhandel. Mogelijk wordt met de beoogde versterkte samenwerking een waarschuwend signaal afgegeven aan de georganiseerde misdaad die vanuit derde landen binnen de EU tracht te opereren.