

Vergaderjaar 2020–2021

35 602

EU-voorstel: Commissiemededeling over de EU-strategie voor de Veiligheidsunie (COM(2020)605)

A

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 september 2020

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 4 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling Goed Fiscaal Bestuur

Fiche 2: Mededeling Veiligheidsuniestrategie

Fiche 3: Mededeling EU-strategie bestrijding seksueel kindermisbruik

Fiche 4: Mededeling EU-actieplan inzake vuurwapenhandel

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche 2: Mededeling Veiligheidsuniestrategie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling betreffende de EU-strategie voor de veiligheidsunie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juli 2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2020) 605
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Justitie en Binnenlandse Zaken Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Op 24 juli 2020 heeft de Commissie de Veiligheidsunie Strategie voor 2020–2025 (hierna de strategie) gepubliceerd. Tegelijkertijd presenteerde de Commissie een EU strategie voor de bestrijding van kindermisbruik¹, EU agenda en actieplan over Drugs² en EU actieplan op vuurwapens³, waarover separaat BNC-fiches aan uw Kamer worden verzonden.

De strategie bestrijkt de periode 2020–2025 en bouwt voort op eerdere werkzaamheden van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De Commissie stelt dat een sterke kern van instrumenten en beleidsmaatregelen in de praktijk nodig is voor een toekomstbestendige veiligheidsomgeving in de EU. De COVID-19 crisis heeft de noodzaak om de veiligheid te waarborgen, zowel fysiek als digitaal, des te urgenter gemaakt. De Commissie beoogt een multidisciplinaire, geïntegreerde EU aanpak en benoemt strategische prioriteiten en bijbehorende maatregelen.

De Commissie geeft aan dat de Strategie drie gemeenschappelijke doelstellingen heeft, te weten de opbouw van capaciteiten met het oog op vroegtijdige opsporing en preventie van en respons op crises; nadruk op resultaten; en het samenbrengen van alle publieke en private actoren in een gezamenlijke inspanning. Daarbij gaat de Commissie uit van een samenlevings-brede aanpak van veiligheid, waarmee op gecoördineerde wijze een doeltreffende respons kan worden gegeven op snel veranderende dreigingssituaties.

In de strategie onderscheidt de Commissie vier strategische prioriteiten:

1. Een toekomstbestendige veiligheidsomgeving. Hierbij stelt de Commissie zich een robuuste bescherming van vitale infrastructuur ten doel en richt zij zich op maatregelen ten behoeve van weerbaarheid, zowel fysiek als digitaal. De Commissie roept op tot een samenlevings-brede aanpak van cyberveiligheid die moet samenkomen in een herziene EU Cyberveiligheid strategie. Tevens benoemt de Commissie de oprichting van de Joint Cyber Unit en het belang

¹ COM (2020) 607

² COM (2020) 606

³ COM (2020) 608

van 5G beveiliging in het licht van potentiële systemische verstoringen van vitale diensten. Tot slot stelt de Commissie dat de bescherming van publieke ruimten verbeterd moet worden.

2. Het aanpakken van veranderende dreigingen. In de strijd tegen cybercrime benoemt de Commissie twee prioriteiten: preventie door veilige infrastructuur en internationale samenwerking en versterking van de capaciteit van rechtshandhavingsautoriteiten in het digitale domein. Daarnaast zet de Commissie in op het tegengaan van illegale inhoud online, waaronder seksueel kindermisbruik en terroristische inhoud online, en de dreiging die uitgaat van hybride campagnes ingezet door (statelijke) actoren.
3. De bescherming tegen terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Bij de strijd tegen terrorisme en radicalisering acht de Commissie EU-samenwerking en coördinatie noodzakelijk. Ook noemt de Commissie hier het mandaat van het Europees Openbaar Ministerie (EOM) te willen uitbreiden met de vervolging van grensoverschrijdende terroristische misdrijven.

De Commissie stelt daarnaast dat de EU-strijd tegen georganiseerde criminaliteit moet worden versterkt. Deze inzet wordt samengebracht in een toekomstige EU-agenda voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Voorts wordt de haalbaarheid onderzocht van een EU-systeem voor snelle waarschuwing bij cybercriminaliteit, dat bij een golf van cybercriminaliteit informatievoorziening en een snelle respons kan waarborgen. De Commissie gaat ook inzetten op de aanpak van drugshandel, mensenhandel en mensensmokkel, tegengaan van illegale handel in vuurwapens, milieucriminaliteit, het tegengaan van economische en financiële vormen van criminaliteit en corruptiebestrijding.

4. Een krachtig veiligheidsecosysteem. Hierbij wordt ingegaan op informatie-uitwisseling, met inzet op operationele samenwerking van rechtshandhavingsautoriteiten en versterking van samenwerking met en tussen relevante autoriteiten. De Commissie geeft aan dat het nodig kan zijn de Prüm-besluiten⁴ te herzien en het doorgeven van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens)⁵ aan derde landen te gaan evalueren. De Commissie wil het mandaat van Europol herzien en een innovatie hub voor interne veiligheid oprichten bij Europol. De Commissie benadrukt het belang van internationale samenwerking met derde landen en effectief grensmanagement aan externe grenzen. Ook zet de Commissie in op het vergroten van vaardigheden en bewustzijn. Voorts zal de Commissie onderzoek doen naar een EU-code voor politieke samenwerking en politiecoördinatie in crisistijden. Tot slot noemt de Commissie toetreding van de EU tot het Verdrag van Istanboel⁶ als prioriteit.

De Commissie concludeert in de strategie dat veiligheidsonderwerpen vanuit een breder perspectief moeten worden gezien en dat het onderscheid tussen de fysieke en digitale wereld oneigenlijk is. Ook is interne en externe veiligheid in toenemende mate met elkaar verweven. De EU zal daarom meer met internationale partners moeten samenwerken. Tot slot concludeert de Commissie dat beleid of acties alleen effectief zijn als ze ook daadwerkelijk worden geïmplementeerd en worden gehandhaafd.

⁴ De Prüm-besluiten van 2008 zijn gericht op geautomatiseerde uitwisseling van DNA-, vingerafdruk- en kentekengegevens tussen deelnemende EU-lidstaten.

⁵ In het kader van de PNR Richtlijn (2016/681) worden Passenger Name Records (een specifieke set passagiersgegevens) verzameld, verwerkt, opgeslagen en doorgegeven aan rechtshandhavingsinstanties voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit.

⁶ Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Op de voor het kabinet prioritaire thema's uit de Veiligheidsuniestrategie is de essentie van het Nederlands beleid als volgt.

In de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt ingezet op structurele versterking volgens het devies «oprollen, afpakken en voorkomen», onder andere met stevige structurele investeringen in Bewaken en Beveiligen en het Multidisciplinair Interventie Team (MIT). Ook worden gerichte impulsen gegeven, onder meer om de jongerenpreventie te verbeteren, om de financiële opsporing daadkrachtiger te maken en om voortgezet crimineel handelen in detentie tegen te gaan.⁷ De Nederlandse benadering om (online) seksueel kindermisbruik tegen te gaan, geschiedt langs een drietal lijnen: een intensieve strafrechtelijke aanpak, preventie en publiek-private samenwerking.⁸

Voorts zet het kabinet in op versterking van de capaciteit van de rechtshandhavingsautoriteiten in het digitale domein, zoals door oprichting van het Nationaal Politielab AI waarbij de verdere ontwikkeling van AI-toepassingen binnen de politie wordt gestimuleerd en er ook stapsgewijs nieuwe concepten worden ontwikkeld in nauwe samenwerking met de wetenschap.⁹ Ook de blijvende toename van cybercrime is een aandachtspunt voor het kabinet waarvoor een aanpak is opgezet bestaande uit preventie, opsporing, vervolging, sanctionering en versterking. Daarbij moet ook aandacht zijn voor het slachtoffer.¹⁰ Ten aanzien van encryptie is het kabinet momenteel aan het bezien hoe rechtmatige toegang tot versleutelde communicatie kan worden verkregen en betreft daarbij de voor- en nadelen daarvan.¹¹ Hierbij wordt gestreefd naar oplossingen binnen de kaders van het kabinetstandpunt van 2016¹² en bezien of een internationale oplossing mogelijk is.¹³

Het weerbaar maken van Nederland tegen digitale dreigingen wordt door het kabinet op geïntegreerde wijze geadresseerd met de Nederlandse Cyber Security Agenda.¹⁴ De aanpak op het gebied van statelijke dreigingen bestaat uit maatregelen gericht op het verhogen van de weerbaarheid tegen verschillende uitingen van statelijke dreigingen. De accenten liggen hierbij op het tegengaan van ongewenste buitenlandse inmenging, beschermen van democratische processen en instituties, waaronder het tegengaan van desinformatie, en economische veiligheid.¹⁵ Het kabinet acht het van belang om strategische afhankelijkheden in kaart te brengen zodat nationale veiligheidsrisico's kunnen worden onderkend en geadresseerd.¹⁶ Om vitale infrastructuur te beschermen, zet het kabinet in op een versterkte aanpak om kennis, kunde

⁷ Kamerbrief van 18 juni 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 29 911, nr. 281

⁸ Kamerbrief van 7 juli 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 015, nr. 201

⁹ Kamerbrief van 3 december 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 26 643 nr. 652

¹⁰ Kamerbrief van 29 juni 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 26 643 nr. 696

¹¹ Tweede Kamer 2019/2020, aanhangsel van de Handelingen 1480

¹² Kabinetsstandpunt 2016 is dat het «op dit moment niet wenselijk is om beperkende wettelijke maatregelen te nemen ten aanzien van de ontwikkeling, de beschikbaarheid en het gebruik van encryptie binnen Nederland. In de internationale context zal Nederland deze conclusie en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen uitdragen.» Tweede Kamer 2015/16, 26 643, nr. 383

¹³ Tweede Kamer 2019/2020, aanhangsel van de Handelingen 1095

¹⁴ Kamerbrief van 20 april 2018, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 26 643, nr. 536 25 juni 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, nr. 2020Z12222

¹⁵ Kamerbrief van 18 april 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 30 821, nr. 72

¹⁶ Kamerbrief van 9 juni 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 30 821, nr. 81

en expertise te bundelen om nationale veiligheidsrisico's ten behoeve van de vitale infrastructuur adequaat te adresseren.¹⁷

Bestrijding van terrorisme en extremisme vergt onverminderd de aandacht. Het is van groot belang de versterkte inzet waar nodig op basis van actuele dreigingsbeelden te intensiveren. Daarnaast wordt ingezet op het toepassen van de integrale aanpak op alle vormen van extremisme, van welke ideologische signatuur dan ook, zodat ook «nieuwe» dreigingen het hoofd geboden kunnen worden.¹⁸

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de strategie waarin een multidisciplinaire, geïntegreerde EU aanpak is beoogd voor een toekomstbestendige veiligheidsomgeving in de EU. Dat neemt niet weg dat bij de verdere uitwerking van de strategie een aantal aandachtspunten geïdentificeerd zijn. Hieronder worden prioritaire thema's voor het kabinet uitgelicht en de aandachtspunten benoemd.

Op het gebied van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is het kabinet positief over de strategie. Het kabinet is voorstander van aandacht voor preventie en het ontmantelen van het bedrijfsmodel van de georganiseerde criminaliteit in de aangekondigde Agenda voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Wel is van belang dat deze Agenda goed aansluit bij andere initiatieven zoals het Actieplan Drugs¹⁹ en het Actieplan Vuurwapenhandel.²⁰ Het kabinet hecht ook aan versterkte informatie-uitwisseling zoals door de modernisering van de Prüm-besluiten en de aandacht voor de financiële aanpak van veiligheidsrisico's, waarbij de aanpak van witwassen en het afpakken van crimineel vermogen centraal staat. Ook acht het kabinet het positief dat het jaarlijkse rapport van de toetsingscyclus voor de rechtsstaat wordt aangehaald bij de aanpak van corruptie en dat in de strategie expliciet de bestrijding van fraude wordt genoemd, in het bijzonder waar het gaat om EU-gelden.

Het kabinet verwelkomt de aandacht in de strategie voor versterking van de capaciteit van de rechtshandhavingsautoriteiten in het digitale domein waar het belang van aanpassing aan en benutten van nieuwe technologieën wordt benadrukt. Daarbij oordeelt het kabinet wel dat een hoger ambitieniveau zou moeten worden nagestreefd waarbij effectieve rechtshandhaving een integraal onderdeel is van de digitale toekomst van de EU. Veiligheid zou horizontaal terug moeten komen in al het EU beleid met een digitale component. Aandacht voor nieuwe samenwerkingen van of verhoudingen tussen de opsporing en private bedrijven is belangrijk. Verder steunt het kabinet het voorstel van de Commissie om technische, operationele en juridische oplossingen voor encryptie te onderzoeken waarbij de effectiviteit van digitale opsporing van misdrijven wordt vergroot en fundamentele rechten wordt gewaarborgd. Voorts is het kabinet voorstander van een bredere aanpak tegen illegale inhoud online.

Wat betreft cyberveiligheid kan het kabinet zich vinden in de benadering van de Commissie van het centraal stellen van de veiligheid en digitale weerbaarheid van vitale infrastructuur, het versterken van EU-coördinatie en aandacht voor afhankelijkheden van infrastructuur en diensten buiten de EU. Daarbij is het van belang dat de samenhang en consistentie

¹⁷ Kamerbrief van 9 juni 2019, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019–2020, 30 821, nr. 81

¹⁸ Kamerbrief van 9 juni 2019, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019–2020, 30 821, nr. 81

¹⁹ COM(2020) 606 Actieplan drugs

²⁰ COM (2020) 607 Actieplan vuurwapenhandel

voldoende wordt gewaarborgd tussen de verschillende wetgevende initiatieven gericht op het beschermen van de vitale infrastructuur, zoals de generieke wetgeving (bijv. NIB-richtlijn²¹, Cybersecurity Act²² en ECI-Richtlijn²³) en sectorale wetgeving (bijv. energie, financiële sector). Bij het integreren van de verschillende perspectieven ten aanzien van de dreigingen wil de Commissie ook kijken naar onderwerpen als educatie, technologie en onderzoek (economische en kennisveiligheid). Deze geïntegreerde aanpak vindt het kabinet van belang en steunt dan ook de samenwerking tussen lidstaten in de Raadswerkgroep tegen statelijke dreigingen. Het kabinet wil specifiek inzetten op de versterking van samenwerking en informatie-uitwisseling onder andere via de Hybrid Fusion Cell²⁴. Ook is het verbeteren van de samenwerking tussen de EU en de NAVO in de aanpak van hybride dreigingen is voor het kabinet een prioriteit. Voorts is van belang dat de nexus tussen de interne en de externe dimensie van cyberveiligheid voldoende aandacht krijgt; stevige inzet van de cyberdimensie van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (de *Cyber Diplomacy Toolbox*) kan een bijdrage leveren aan de EU-interne veiligheidsdoelstellingen die door middel van de strategie worden nagestreefd. Het kabinet is voorstander van een snelle ontwikkeling van cyberbeveiligingscertificeringsregelingen binnen het kader van de Cybersecurity Act, hiermee wordt ook meer digitale weerbaarheid teweeg gebracht.

Het kabinet heeft ook enkele aandachtspunten bij de strategie. Zo is het van belang dat EU wetgeving op het gebied van bescherming van vitale infrastructuur en cyberveiligheid geen afbreuk doet aan nationale competenties op het gebied van het beschermen van vitale processen en de praktijk van de rechtshandhaving ondersteunt. Het kabinet heeft vragen bij de plannen omtrent een Joint Cyber Unit over de noodzaak tot een wederzijds bijstandsmechanisme. Voor het kabinet is het essentieel om eerst te bezien in hoeverre bestaande structuren en initiatieven benut kunnen worden.

Voorts wordt in de strategie de ambitie tot uitbreiding van het EOM mandaat met terrorismemisdrijven genoemd. Het kabinet is hier tegen gekant²⁵. De bestrijding van terrorisme vraagt volgens het kabinet om een brede aanpak met een goede nationale en lokale aansluiting en aandacht voor preventie. Voor de opsporing en vervolging van terrorismeverdachten is internationale samenwerking cruciaal. Hiervoor zouden reeds bestaande structuren en instrumenten, zoals Europol en Eurojust, volgens het kabinet kunnen worden benut. Tevens vindt het kabinet dat het EOM zich allereerst moet richten op het huidige mandaat gericht op aanpak van fraude met EU-gelden langs strafrechtelijke weg.

Wat betreft de herziening van de Europolverordening streeft het kabinet ernaar dat deze goed aansluit bij de operationele behoeften van de rechtshandhavingsautoriteiten. Het kabinet is terughoudend wat betreft de in de strategie aangekondigde code voor politieke samenwerking en zal daarbij er zorg voor dragen dat bestaande bevoegdheidsverdelingen tussen de EU en de lidstaten niet wordt doorkruist. Een ander aandachtspunt voor het kabinet is de uitwerking van de door de Commissie aangekondigde voorstellen voor een breed crisismanagement-systeem binnen de EU, dat ook relevant zou kunnen zijn op veiligheids-

²¹ EU-Richtlijn 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016

²² EU-Verordening 2019/881 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019

²³ EU-Richtlijn 2008/114/EG van de Raad van 8 December 2008

²⁴ De EDEO Hybrid Fusion Cell is in 2016 opgezet binnen het EU inlichtingen- en situatiecentrum (IntCen) om publieke en gerubriceerde informatie te analyseren en mogelijke hybride aanvallen te detecteren.

²⁵ Kamerbrief van 19 oktober 2018, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018–2019, 22 112, nr. 2707

gebied. Tot slot acht het kabinet het voor wat betreft het verbeteren van veiligheidsnormen voor reisdocumenten van belang dat de verordening tot standaardisatie van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten²⁶ eerst wordt geëvalueerd alvorens nieuwe wetgeving wordt overwogen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Naar verwachting zal een grote meerderheid van de EU-lidstaten de Veiligheidsuniestrategie ondersteunen. In algemene zin onderschrijven alle lidstaten het belang van het waarborgen van interne veiligheid in de EU. Zeker in het licht van de COVID-19 crisis is het belang van een toekomstbestendige veiligheidsomgeving in de lidstaten urgenter geworden. De verwachting is dat lidstaten, net als Nederland, beperkt commentaar en wensen tot aanscherpingen op onderdelen zullen hebben, in lijn met de eigen nationale prioriteiten. Naar verwachting zal de Veiligheidsuniestrategie op steun kunnen rekenen van het Europees Parlement.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van bevoegdheid van de EU voor wat het onderwerp van deze mededeling betreft. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). De voorgestelde strategie omvat overigens slechts de aankondiging van concrete wetgevingsvoorstellen en is dus vooral beleidsmatig van aard.

Wel bevindt een aantal van de aangekondigde plannen en maatregelen zich dicht tegen of op het terrein van nationale veiligheid. Op grond van artikel 4, lid 2, VEU dient de EU de essentiële staatsfuncties, zoals de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid te eerbiedigen. Met name de nationale veiligheid blijft de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat. Het kabinet zal er bij komende wetgevingsvoorstellen op toezien dat deze bevoegdheidsverdeling geëerbiedigd blijft.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding met kanttekening ten aanzien van de subsidiariteit. Gelet op de aard en omvang en het inherent grensoverschrijdende karakter van genoemde dreigingen op het gebied van interne veiligheid, waaronder cybercrime, georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, terrorisme en cyberveiligheid, kunnen de gestelde doelstellingen volgens het kabinet beter worden verwezenlijkt op EU-niveau. De kanttekening betreft de ambitie tot uitbreiding van het EOM mandaat met terrorismemisdrijven. Het kabinet is van mening dat de opsporing en vervolging van terrorisme in de EU in de eerste plaats wordt aangepakt in samenwerking op het niveau van de lidstaten.

²⁶ Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding met kanttekening ten aanzien van de proportionaliteit, omdat de meeste maatregelen en plannen die worden aangekondigd de toekomstbestendige veiligheidsomgeving in de EU op een geschikte en evenredige wijze betrachten te waarborgen. De kanttekening betreft de ambitie tot uitbreiding van het EOM mandaat met terrorismemisdrijven. Het kabinet is van mening dat er andere, minder vergaande, alternatieven zijn om de doelstelling die de Commissie hiermee heeft, te bereiken. Waaronder door de samenwerking van EU-lidstaten door middel van informatie-uitwisseling tussen de lidstaten onderling, via en tussen EU-agentschappen (met name Europol en Eurojust) en door middel van EU-informatiesystemen.

d) Financiële gevolgen

Er wordt geen concrete informatie gegeven over de eventueel te verwachten financiële impact op de hoogte van de EU-begroting. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020 en het toekomstige MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Er wordt geen concrete informatie gegeven over de eventueel te verwachten financiële gevolgen voor de lidstaten. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling zelf bevat geen nieuwe wettelijke maatregelen en geeft daarmee geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten, voor de overheid, bedrijfsleven of burgers.

De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Het is niet uit te sluiten dat zowel de uitvoering van afzonderlijke beleidsmaatregelen als de uitvoering van de beleidsmaatregelen in onderling verband bezien aanleiding geven tot nieuwe regels of verhoging van de uitvoeringslasten. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet zich inspannen om onwenselijke gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en andere uitvoeringslasten te voorkomen of te mitigeren. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele gevolgen voor lokale overheden.

Fiche 3: Mededeling EU-strategie bestrijding seksueel kindermisbruik

5. Algemene gegevens

- h) *Titel voorstel*
EU-strategie voor een meer effectieve strijd tegen seksueel kindermisbruik
- i) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juli 2020
- j) *Nr. Commissiedocument*
COM (2020) 607
- k) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0607>
- l) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- m) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- n) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid

6. Essentie voorstel

De Commissie heeft op 24 juli jl. een strategie voor een meer effectieve strijd tegen seksueel kindermisbruik (hierna: de strategie) gepresenteerd, als onderdeel van de brede EU Veiligheidsuniestrategie²⁷. Het doel van de strategie is om de strijd tegen seksueel misbruik van kinderen, zowel online als offline, in de EU doeltreffender te maken. De strategie kondigt hiertoe concrete initiatieven aan. Deze initiatieven richten zich op het ondersteunen van lidstaten bij het voorkomen van seksueel misbruik van kinderen, het bieden van passende hulp aan slachtoffers en het verzekeren van effectief onderzoek en vervolging van dergelijke misdrijven. De initiatieven zijn bedoeld om de actie van particuliere en publieke actoren, zowel in de EU als wereldwijd, te stimuleren.

De Commissie benoemt acht concrete initiatieven in de strategie, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen implementatie en ontwikkeling van het bestaand wettelijk kader enerzijds en versterking van de rechtshandhaving en samenwerking anderzijds.

Onder implementatie en ontwikkeling van een goed wettelijk kader voor de bescherming van kinderen worden drie initiatieven benoemd. Het eerste initiatief van de Commissie is gericht op het waarborgen van het huidige wettelijk kader door de lidstaten. Hierbij is van belang dat lidstaten de implementatie van de richtlijn inzake seksueel kindermisbruik²⁸ met prioriteit afronden. Het tweede initiatief ziet op het garanderen dat met EU-wetgeving een doeltreffend antwoord mogelijk is. Hieronder valt onder andere snelle implementatie en afronding van de e-evidence voorstellen²⁹ en een wetsvoorstel om onlinedienstverleners te verplichten bekend materiaal van seksueel kindermisbruik op te sporen en daarvan melding te maken bij de autoriteiten³⁰. Het derde initiatief ziet op het

²⁷ COM (2020) 607

²⁸ Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

²⁹ COM/2018/225 final, COM/2018/226 final

³⁰ Zie hiervoor o.a. Brief van 7 juli 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 015, nr. 201, Brief van 30 april 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 015, nr. 193 en Brief van 17 juli 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 31 015, nr. 175

identificeren van hiaten in wetgeving door middel van een uitgebreide studie of de huidige EU-wetgeving, de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik van kinderen, volstaat. Ook het in kaart brengen van *best practices* en prioritaire acties op EU-niveau worden meegenomen. In deze studie worden ook technologische mogelijkheden zoals het gebruik van encryptie en het anonimiseren meegenomen.

De resterende vijf initiatieven vallen onder versterking van de rechtshandhaving en verbetering van de samenwerking tussen alle stakeholders. Het vierde initiatief ziet op versterking van de rechtshandhaving door oprichting van een Innovatie Hub en Lab bij Europol waarbij onder andere de behoeften van lidstaten zullen worden gezien om de uitdagingen van digitale onderzoeken aan te kunnen. Het vijfde initiatief heeft betrekking op het bij elkaar brengen van onderzoekers en personen werkzaam in de praktijk in een preventienetwerk om o.a. door de uitwisseling van *best practices* seksueel kindermisbruik doeltreffender te kunnen voorkomen. Voorts stelt de Commissie als zesde initiatief voor om een Europees centrum op te richten ter voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik. Het zevende initiatief ziet op het stimuleren van de private sector om de bescherming van kinderen te waarborgen bij het ontwikkelen van hun producten en diensten. Het EU-internetforum waarbij deskundigen uit het bedrijfsleven zijn aangesloten, speelt hierbij een belangrijke rol. Eén van de specifieke initiatieven onder het EU-internet forum waarnaar wordt verwezen is het, met inachtneming van fundamentele rechten, in kaart brengen en beoordelen van mogelijke oplossingen voor bedrijven om kindermisbruikmateriaal te kunnen detecteren en rapporteren. Tot slot, geeft de Commissie in het achtste initiatief aan dat bescherming van kinderen wereldwijd moet worden verbeterd door de samenwerking tussen overheden, dienstverleners, regionale organisaties en het maatschappelijk middenveld te bevorderen via de *WePROTECT Global Alliance* en daartoe bestemde financiering.

7. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

d) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De strijd tegen seksueel kindermisbruik, zowel online als offline, is een internationale uitdaging waarbij samenwerking tussen landen noodzakelijk is. De Nederlandse benadering om (online) seksueel kindermisbruik tegen te gaan, geschiedt langs een drietal lijnen: naast een intensieve strafrechtelijke aanpak wordt ook ingezet op preventie en publiek-private samenwerking onder meer tussen bedrijven, straf- en zorgketens. Het kabinetsbeleid sluit nauw aan op de gestelde initiatieven van de Europese Commissie.³¹

(1) Als eerste, richt de aanpak zich op het versterken van de strafrechtelijke aanpak. Daarbij wordt ook de internationale samenwerking op dit gebied verstevigd.

(2) Daarnaast zet het kabinet ook in op preventie om seksueel kindermisbruik te voorkomen. Het beleid richt zich op zowel potentiële slachtoffers, als daders. Hierin is de voorlichting van ouders en kinderen een belangrijk element. Daarnaast wordt er ingezet op de screening van justitiële antecedenten bij iedereen die professioneel of als vrijwilliger wil werken met minderjarigen.

(3) Verder acht het kabinet een goede publiek-private samenwerking noodzakelijk. Het kabinet heeft flink geïnvesteerd in een goede samen-

³¹ Zie hiervoor o.a. Brief van 7 juli 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, Brief van 30 april 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 31 015, nr. 193 en Brief van 17 juli 2019, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 31 015, nr. 175

werking met de private sector. Streven is daarbij dat hostingbedrijven zich vrijwillig actief inzetten voor het schonen en schoonhouden van hun eigen servers. Daarbij is het van belang dat de publiek-private samenwerking wordt voorzien van een stevig handhavingsinstrument in gevallen waar hostingbedrijven niet vrijwillig meewerken aan het spoedig verwijderen van kindermisbruikmateriaal. Het kabinet streeft er naar het toezicht onder te brengen bij een onafhankelijke nationale autoriteit die voldoende handhavingsmiddelen ter beschikking heeft. Daarnaast zal het kabinet in september 2020 de namen bekendmaken van aangeschreven hostingbedrijven die niet tijdig kindermisbruikmateriaal van hun servers verwijderen op basis van gegevens van een monitor van de Technische Universiteit Delft. Ten aanzien van encryptie is het kabinet momenteel aan het bezien hoe rechtmatige toegang tot versleutelde communicatie kan worden verkregen en betreft daarbij de voor- en nadelen daarvan.³² Hierbij wordt gewerkt aan oplossingen binnen de kaders van het kabinetsstandpunt van 2016³³ en bezien of een internationale oplossing mogelijk is.³⁴

De EU-richtlijn 2011/93/EU is met ingang van 1 maart 2014 geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving.³⁵ Nederland is onlangs gestart met een modernisering van de wetgeving inzake seksuele misdrijven in het Wetboek van Strafrecht. Hiertoe is in mei 2020 een voorontwerp van een wetsvoorstel seksuele misdrijven in (internet)consultatie gegaan³⁶, waarin het materiële beschermingsniveau van de richtlijn als uitgangspunt is genomen. In aanvulling hierop wordt in het voorontwerp de strafrechtelijke bescherming tegen (online) seksueel misbruik van kinderen op een aantal punten uitgebreid en versterkt, onder andere via een strafbaarstelling van sexchatting met kinderen onder de 16 jaar. Daarnaast is onlangs een wetsvoorstel in consultatie gegaan dat het verrichten van voorbereidingshandelingen met het oog op het plegen van seksueel misbruik van een kind zelfstandig strafbaar stelt.

Op het gebied van het tegengaan van seksueel kindermisbruik wereldwijd ondersteunt Nederland het Meldpunt meldkinderseksuetoerisme.nl en de campagne *Don't Look Away* (DLA), om reizigers bewust te maken van het fenomeen seksueel kindermisbruik wereldwijd, en de mogelijkheid te bieden hiervan melding te maken. DLA is een goed voorbeeld van samenwerking tussen private en publieke partijen. Verder houdt Nederland er in het beleid rekening mee dat seksueel kindermisbruik ook kan plaatsvinden als vorm van seksuele uitbuiting van kinderen (mensenhandel).

e) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Wat betreft de implementatie en ontwikkeling van een goed wettelijk kader voor de bescherming van kinderen steunt het kabinet de oproep van de Commissie tot spoedige implementatie van het huidige wettelijk

³² Tweede Kamer 2019/2020, aanhangsel van de Handelingen 1480

³³ Kabinetsstandpunt 2016 is dat het «op dit moment niet wenselijk is om beperkende wettelijke maatregelen te nemen ten aanzien van de ontwikkeling, de beschikbaarheid en het gebruik van encryptie binnen Nederland. In de internationale context zal Nederland deze conclusie en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen uitdragen.» Tweede Kamer 2015/16, 26 643, nr. 383

³⁴ Tweede Kamer 2019/2020, aanhangsel van de Handelingen 1095

³⁵ Wet van 12 februari 2014 tot implementatie van de richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335)

³⁶ Brief van 12 mei 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 34 843, nr 592 en internetconsultatiepagina: <https://www.internetconsultatie.nl/wetseksuele misdrijven>

kader.³⁷ Voorts is het kabinet voorstander van het tegengaan van online kindermisbruikmateriaal als onderdeel van een bredere aanpak tegen illegale inhoud online. Het kabinet verwelkomt het wetsvoorstel om onlinedienstverleners te verplichten bekend materiaal van seksueel kindermisbruik op te sporen en daarvan melding te maken bij de autoriteiten. Gezien de aard van het internet is een EU-aanpak essentieel om te voorkomen dat dergelijk materiaal naar een server in een andere lidstaat wordt verplaatst. Bij de vormgeving van het wetsvoorstel is het wel van belang dat er flexibiliteit blijft bestaan voor bestuursrechtelijke handhaving zoals dat momenteel wordt ingericht in Nederland. Ook hecht het kabinet aan brede samenwerking met private partijen bij bestrijding van online seksueel kindermisbruik waarbij onder andere oplossingen worden verkend om rechtshandhavingsautoriteiten rechtmatige toegang te verlenen tot versleuteld bewijs. Ook voor de opsporing van andere ernstige strafbare feiten is dat van belang. Het kabinet ondersteunt de afbakening van de Commissie in deze discussie. Zij stelt als uitgangspunt dat privacy en de beveiliging van elektronische communicatie voldoende gewaarborgd moeten blijven. Tevens zijn de kaders uit het kabinetsstandpunt over encryptie leidend voor de Nederlandse inbreng en zal conform het standpunt de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen worden uitgedragen³⁸.

Het kabinet verwelkomt ook de initiatieven die betrekking hebben op de versterking van de rechtshandhaving en verbetering van de samenwerking tussen alle stakeholders. Het kabinet ziet de noodzaak van intensivering van de inspanningen op het gebied van preventie om seksueel kindermisbruik te voorkomen. Daarbij is het van belang dat ervaringen en informatie beter worden gedeeld in multi-stakeholder verband, zowel binnen als buiten de EU. Daarnaast zou het wenselijk zijn als in EU-verband nader wordt verkend hoe meer structureel inzicht kan worden verkregen in veroordelingen van buiten de EU voor seksueel misbruik van kinderen. Het beter gebruik maken van het *European Criminal Records Information System* (ECRIS) bij het screenen van personeel werkzaam met kinderen komt tot genoegen van het kabinet terug in de strategie. Hierbij moet in overweging worden genomen dat met het verplicht opvragen van informatie via ECRIS bij «werken met kinderen», grote veiligheidswinst zal worden geboekt, aangezien de huidige plicht tot het leveren van informatie via ECRIS (2011/EC/93), in de praktijk slechts tot uitwisseling tussen enkele lidstaten heeft geleid. Ook verwacht het kabinet dat een Europees centrum om seksueel kindermisbruik te voorkomen en te bestrijden tot verbetering kan leiden en ziet daarom met belangstelling uit naar de uitwerking van het idee. De Nederlandse overheid en politie zijn desgewenst beschikbaar om een actieve bijdrage te leveren aan de aangekondigde studie van de Commissie naar een verdere uitwerking van een centrum. Het kabinet is van mening dat ondersteuning door het Innovatie Hub en Lab bij Europol van de lidstaten nuttig kan zijn bij onderzoek en innovatie ten behoeve van digitale onderzoeken. Bij dat laatste is het wel van belang dat het niet ten koste mag gaan van Europol's kerntaken. Ook onderschrijft het kabinet het voornemen van de Commissie om initiatieven van private bedrijven te stimuleren om de bescherming van kinderen beter te waarborgen in hun producten.

³⁷ Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie

³⁸ Tweede Kamer, 2015/2016, 26 643, 383

f) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat andere lidstaten een positieve grondhouding zullen hebben ten opzichte van het voorstel. Met name het belang van het verbeteren van de mogelijkheden voor digitale opsporing, het spoedig verwijderen van kindermisbruikmateriaal en het intensiveren van preventie-inspanningen wordt breed gedeeld onder de EU-lidstaten. Het Europees Parlement acht bestrijding seksueel kindermisbruik een belangrijk thema en zet zich hier actief voor in. Zo is er door het EP een resolutie aangenomen met onder meer een voorstel voor *een Child Protection Center* voor rechtshandhaving, preventie en slachtofferhulp.

8. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

f) Bevoegdheid

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU). Op grond van artikel 83 VWEU kunnen het EP en de Raad richtlijnen vaststellen voor de aanpak van ernstige misdrijven (met inbegrip van seksuele uitbuiting van kinderen).

g) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Seksueel misbruik van kinderen online en offline heeft een prominente grensoverschrijdende dimensie. Alleen door maatregelen op EU-niveau kunnen deze misdrijven effectiever en efficiënter worden bestreden, waardoor optreden op EU-niveau gerechtvaardigd is.

h) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit. Het voorgestelde EU-optreden is bedoeld om de lidstaten te ondersteunen bij het efficiënter en effectiever bestrijden van seksueel kindermisbruik door de samenwerking op EU-niveau te versterken door middel van wetgevende en niet-wetgevende maatregelen. De in de strategie genoemde initiatieven lijken volgens het kabinet geschikt om de gestelde doelstellingen te bereiken. Doordat de initiatieven gericht zijn op het ondersteunen van de lidstaten gaan deze niet verder dan nodig is.

i) Financiële gevolgen

De EU meldt voorts dat voor de voorstellen eigen Europese middelen beschikbaar zijn.

De Commissie geeft niet aan hoe het een Europees centrum ter voorkoming en bestrijding van seksueel kindermisbruik wenst te financieren. Het kabinet zal de Commissie op dit punt om opheldering vragen. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014–2020 en het MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

De EU-voorstellen liggen in het verlengde van bestaand beleid (Hernieuwde aanpak online seksueel kindermisbruik) dat Nederland op nationaal niveau in deze kabinetsperiode heeft ingezet en geïntensiveerd.

De voorstellen versterken de Nederlandse inzet en vergen thans geen extra financiële inspanningen. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

j) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

De mededeling zelf zal niet worden onderworpen aan een effectbeoordeling, aangezien deze alleen de mogelijke initiatieven beschrijft en doelstellingen en streefcijfers aankondigt. In plaats daarvan zal elk nieuw initiatief in het kader van de strategie dat naar verwachting aanzienlijke gevolgen zal hebben, een effectbeoordeling ondergaan om zo nodig aanvullend bewijs en gegevens te verzamelen. Het tweede initiatief gericht op het garanderen dat met EU-wetgeving een effectieve respons mogelijk is, zou mogelijk tot meer regeldruk kunnen leiden voor Nederlandse bedrijven. Het kabinet zal zich inzetten om onnodige regeldruk te voorkomen.

Fiche 4: Mededeling EU-actieplan inzake vuurwapenhandel

9. Algemene gegevens

- o) *Titel voorstel*
2020–2025 EU-actieplan inzake vuurwapenhandel
- p) *Datum ontvangst Commissiedocument*
juli 2020
- q) *Nr. Commissiedocument*
COM (2020) 608
- r) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1595938033986&uri=COM:2020:608:FIN>
- s) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie*
Niet opgesteld
- t) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- u) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid

10. Essentie voorstel

Het EU actieplan inzake vuurwapenhandel 2020–2025 is onderdeel van de brede EU-Veiligheidsuniestrategie³⁹ waarover uw Kamer separaat een BNC-fiche ontvangt. De mededeling met het EU-actieplan inzake vuurwapenhandel 2020–2025 volgt op het voorgaande actieplan voor de periode 2015–2019 en integreert de acties binnen de EU alsook met betrekking tot de niet-EU lidstaten in Zuidoost-Europa⁴⁰. Europol heeft in 2019 de conclusie van zijn dreigingsevaluatie voor ernstige en georganiseerde criminaliteit (SOCTA) uit 2017 herbevestigd dat de verspreiding en beschikbaarheid van illegale vuurwapens in de EU-lidstaten het risico van gebruik bij terroristische aanslagen en georganiseerde misdaad vergroten. Met name de «verkoop van onbruikbaar gemaakte, gereactiveerde en omgebouwde vuurwapens is toegenomen».

De Commissie stelt vast dat met name de samenwerking met landen in Zuidoost-Europa op het gebied van rechtshandhaving nog grote mogelijkheden voor verbetering biedt als gevolg van uiteenlopende nationale wettelijke kaders en definities. Het actieplan benoemt ook vier prioriteiten om de openstaande juridische mazen en inconsistenties in vuurwapencontroles, die politieke samenwerking belemmeren, aan te pakken. De acties aan het adres van de Commissie zijn resultaatverplichtingen; de acties voor de lidstaten en enkele nabuurstaten liggen meer in de sfeer van een inspanningsverplichting.

Naast de algemene doelstelling om indicatoren te benoemen ten behoeve van monitoring en evaluatie, richt het actieplan zich op de volgende prioriteiten:

- 1) Het veiligstellen van de legale markt en het beperken van de risico's van de verlegging van handelsstromen richting het illegale circuit. De Commissie zal lidstaten aansporen om aan EU- en overige internationale normen te voldoen (vuurwapenrichtlijnen en afspraken gemaakt in VN verband). De Commissie zal ook onderzoeken hoe opkomende en toekomstige dreigingen het beste kunnen worden aangepakt (met name met betrekking tot zogenaamde «Flobert»-

³⁹ COM (2020) 607

⁴⁰ Hiermee wordt in de mededeling bedoeld: alle partners uit de Westelijke Balkan, Moldavië en Oekraïne

vuurwapens⁴¹ en 3D-prints van vuurwapens) en een effectbeoordeling uitvoeren naar de EU-wetgeving inzake controles op de invoer en uitvoer van civiele vuurwapens (vervolg op de betreffende verordening 258/2012).

- 2) Het verbeteren van het inlichtingenbeeld
Hieronder vallen enkele inspanningsverplichtingen richting lidstaten, waaronder de oproep om het Schengeninformatiesysteem (SIS) systematisch te blijven voeden met informatie over verloren en gestolen vuurwapens, evenals verkochte wapens die gemakkelijk in vuurwapens kunnen worden omgezet, en het systeem te raadplegen wanneer een wapen door daartoe bevoegde overheidsdiensten als politie of douane in beslag wordt genomen.
- 3) Het vergroten van de druk op criminele markten
Een van de acties ziet op de afronding van de inrichting van volledig bemande en opgeleide vuurwapencontactpunten in elke jurisdictie, zoals aanbevolen in de richtsnoeren voor beste praktijken van nationale deskundigen. De Commissie zal verder onderzoeken of er lacunes zijn in het wetgevingskader en beoordelen of er gemeenschappelijke strafrechtelijke eisen moeten worden vastgesteld voor de handel in vuurwapens en illegale productie. De Commissie nodigt de lidstaten en de Zuidoost-Europese landen uit om de samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties (douane, politie en grenswachten) te verbeteren, maar ook met openbare aanklagers en forensisch specialisten.
- 4) Het intensiveren van de internationale samenwerking
De samenwerking tussen de EU- en niet-EU-partners moet worden geïntensiveerd in overeenstemming met de prioriteiten die uiteen zijn gezet in de EU-strategie van 2018 ter bestrijding van illegale vuurwapens, handvuurwapens en lichte wapens en munitie. Aangegeven wordt dat met name de samenwerking met landen in Noord-Afrika en het Midden-Oosten geïntensiveerd moet worden.

Los van deze vier prioriteiten bevat het actieplan nog twee activiteiten specifiek gericht op de samenwerking tussen de EU en Zuidoost-Europa⁴²: verbetering van de onderlinge afstemming en verbetering van het sturingsmodel (*governance*) rond de te ondernemen acties, teneinde overlappingsen of gebrek aan coördinatie te voorkomen.

11. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

g) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

kent een strikt vuurwapenbeleid dat ook tot uitdrukking komt in de onderliggende wet- en regelgeving. In het meest recente Nationaal Dreigingsbeeld van 2017 wordt de handel in illegale vuurwapens als dreiging gekenschetst. De aanpak van illegale vuurwapenhandel is onderdeel van de bredere aanpak van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Nederland geldt als doorvoerland voor illegale vuurwapens, met name richting het Verenigd Koninkrijk. Er is zorg over het toenemend vuurwapengebruik in het criminele circuit (o.a. liquidaties). De strafmaxima ten aanzien van het illegaal bezit van automatische vuurwapens zijn in 2020 verhoogd.

⁴¹ Geweertype genoemd naar de uitvinder ervan, de Franse wapenfabrikant Louis-Nicolas-Auguste Flobert (1818–1897).

⁴² Hier worden de Westelijke Balkan landen bedoeld. Op een later moment zullen Oekraïne en Moldavië hieraan worden toegevoegd.

De volledige implementatie van de EU gewijzigde vuurwapenrichtlijn per 1 oktober 2019 heeft tot gevolg gehad dat legale vuurwapens beter van het illegale circuit afgeschermd worden. Internationaal werkt Nederland intensief samen met het VK en voor Nederland relevante EU-lidstaten zoals Duitsland, Polen en Slowakije. Tevens investeert de Nationale politie – in samenwerking met andere EU-partners en in EU-verband – actief in verbetering van de samenwerking met oorsprongslanden, met name in de Westelijke Balkan. De Nationale politie maakt actief gebruik van internationale informatie- en traceringsystemen als het SIS en het *Interpol iARMS* systeem. Voorts is Nederland sterk betrokken geweest bij de totstandkoming van het *Arms Trade Treaty* en het *UN Firearms Protocol* en ondersteunt Nederland sinds 2020 het *UNDP project Western Balkan SALW*⁴³ *Control Roadmap Multi-partner Trustfund*⁴⁴. Ook geeft Nederland actief uitvoering aan de implementatie van deze internationale juridische instrumenten.

h) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de mededeling omdat het – in navolging van het voorgaande actieplan – een groot aantal acties en initiatieven met betrekking tot de aanpak van illegale vuurwapens in één samenhangend document samenbrengt. Met name de integratie van acties gericht op de samenwerking met niet-EU-lidstaten in Zuidoost-Europa is een verbetering. Dat geldt ook voor de voorgenomen aanpassing van het governance-systeem vis-à-vis de niet-EU-lidstaten in Zuidoost-Europa. Ook steunt het kabinet ten volle dat de Commissie werk maakt van monitoring en evaluatie door indicatoren te benoemen.

Het kabinet acht de toebedeling van acties over het geheel genomen evenwichtig. De adressant van een aantal acties en initiatieven is de Commissie. Een deel van de acties en initiatieven, ook gericht op derde landen in Zuidoost-Europa, zijn in de vorm van aansporingen aan de lidstaten of de Raad. Vrijblijvender zijn acties gericht op derde landen buiten Europa en instellingen buiten het EU-kader (met name VN). Het valt het kabinet op dat – vergeleken met het voorgaande actieplan – minder nadruk wordt gelegd op het uitdragen van EU-normen op het wereldtoneel. Hoewel daarmee misschien een kans verloren gaat om met name het Europese normenkader ook buiten de EU gegrondvest te krijgen, ziet het kabinet ook in dat het effectiever is om de energie vooral op samenwerking met de directe geografische omgeving van de EU te richten en daar ondersteuning te bieden (prioriteit 4). De uitvoering van acties 2.7/3.7 (gericht op het *darknet*) en 3.8 (onderzoek naar het inzetten van AI bij het detecteren van illegale vuurwapens en vuurwapenonderdelen in postpakketten) vergt enige verdere toelichting. Omdat de problematiek in Nederland bekend is, kijkt het kabinet met belangstelling uit naar het memorandum van overeenstemming tussen pakketbeheerders en politie en douane dat de Commissie van plan is op te stellen (actie 3.9).

Voor het kabinet is van belang dat de mededeling als referentiedocument voor vervolgacties kan gelden. Het kabinet zal inzetten op het verder concretiseren van voorgenomen acties en initiatieven en zal in dat verband, aandacht blijven vragen voor goede aansluiting bij vervolg-gremia, zoals Raadswerkgroepen of Europol. Deelname van Nederland of Nederlandse diensten aan niet verplichtend voorgeschreven acties of initiatieven is afhankelijk van keuzes die pas gemaakt zullen worden op het moment dat deze tot concrete uitvoering komen. Gegeven is dat

⁴³ small arms and light weapons

⁴⁴ Dit regionale trust fund is gericht op het tegengaan van het illegale gebruik en de smokkel van kleine vuurwapens in de Westelijke Balkan.

Nederland zich in VN- en Europol-verband steeds actief heeft opgesteld en dit ook in de toekomst zal blijven doen.

i) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat de meeste lidstaten met dit actieplan kunnen instemmen, aangezien dit voortbouwt op eerdere initiatieven en geen directe verplichtingen voor de lidstaten bevat. Naar verwachting zal dit actieplan op steun kunnen rekenen van het Europees Parlement.

12. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

k) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De mededeling raakt aan verschillende beleidsterreinen, onder andere aan die van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht (RVVR), ontwikkelings-samenwerking, het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB) en de interne markt. Op deze terreinen is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (zie respectievelijk artikel 4, lid 2, onder j, VWEU, artikel 2 lid 4, VWEU, artikel 4, lid 4, VWEU en artikel 4 lid 2, onder a, VWEU). Op het terrein van de ontwikkelingssamenwerking (artikel 4, lid 4, VWEU) geldt dat de lidstaten (parallel aan de Unie) bevoegd blijven hun eigen beleid te voeren. Op het GBVB-terrein zijn de lidstaten bevoegd om extern naast de Unie op te treden. Voor zover de EU een positie heeft ingenomen, dienen de lidstaten deze te respecteren (artikel 2, lid 4 VWEU).

l) Subsidiariteit

De grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de voorgestelde acties en initiatieven in de mededeling is positief. Europese samenwerking, ook met niet-EU-lidstaten in Zuidoost-Europa is essentieel voor een effectieve aanpak van de illegale handel in vuurwapens en explosieven, gezien de gemeenschappelijke markt en open grenzen in het Schengengebied. Het is daarom terecht dat op EU-niveau werk wordt gemaakt van verdere onderzoekstrajecten, gericht op het verhogen van de kennis (actie 1.3, 2.5), het verbeteren van de samenwerking (actie 1.2), het opbouwen van nieuw instrumentarium dat diensten als de politie of douane in zijn taakuitvoering kan helpen (acties 1.2, 2.6), of, zo nodig, het nader tot elkaar brengen van normen (actie 3.4).

m) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De in het document vervatte voornemens bouwen in de eerste plaats voort op bestaande initiatieven en ontwikkelingen. De acties en initiatieven gericht aan de lidstaten of de EU als geheel, zijn, voor zover concreet, vrijblijvend geformuleerd. Voor zover directe actie voorzien is, zoals omzetting van de vuurwapenrichtlijn naar nationale wetgeving (actie 1.1), heeft deze betrekking op reeds bestaande verplichtingen. Daarom laat het voorgestelde optreden uit de mededeling voldoende handelingsvrijheid voor de lidstaten en gaat het niet verder dan noodzakelijk. Nederland acht de voorgestelde acties in beide gevallen in verhouding tot het gestelde doel.

n) Financiële gevolgen

Afgezien van een verwijzing naar het *Internal Security Fund – Police*, bevat het document geen voorstellen die in directe zin financiële gevolgen hebben, noch worden concrete bedragen genoemd. Om opvolging te geven aan de strategie zullen er financiële gevolgen zijn voor de Commissie, door financiering via de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2014–2020 en het MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Het is afhankelijk van Nederlandse deelname aan concrete acties en initiatieven die uit de mededeling voortvloeien wat de financiële gevolgen zijn. Deze concrete uitwerking is nog niet gerealiseerd en derhalve ook nog niet op kosten in te schatten. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

o) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Het actieplan bevat geen directe verplichtingen voor lidstaten. Daarmee is het afhankelijk van Nederlandse deelname aan concrete acties en initiatieven die uit de mededeling voortvloeien wat de regeldruk en administratieve lasten zullen zijn. Op basis van de inzet die met name de politie in de afgelopen jaren gepleegd heeft, is te verwachten dat financiële en administratieve lasten zich in enigerlei mate wel voor zullen doen. De concrete uitwerking is echter nog niet gerealiseerd en derhalve ook nog niet in te schatten. Het kabinet zal zich bij uitwerking van acties en initiatieven inzetten om onnodige regeldruk en administratieve lasten te voorkomen of te mitigeren.