



Brussel, 14 juni 2024
(OR. en)

11153/24

COSI 118
ENFOPOL 300
CRIMORG 96
CATS 60
CORDROGUE 82
COPEN 315
JAI 1037

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
d.d.:	13 juni 2024
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	10512/24
Betreft:	Conclusies van de Raad over het in kaart brengen van de meest bedreigende criminele netwerken
	– Conclusies van de Raad (13 juni 2024)

Voor de delegaties gaan hierbij de conclusies van de Raad over het in kaart brengen van de meest bedreigende criminele netwerken, die de Raad (Justitie en Binnenlandse Zaken) tijdens zijn 4031^e zitting, van 13 juni 2024, heeft goedgekeurd.

Conclusies van de Raad over het in kaart brengen van de meest bedreigende criminele netwerken**Inleiding**

- a) De georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van de illegale drugshandel, vormt een grote bedreiging voor Europese burgers, bedrijven en instellingen, alsook voor de Europese economie en de veiligheid van de lidstaten. Criminele netwerken maken steeds vaker gebruik van extreem geweld, corruptie en infiltratie in de legale economie en toeleveringsketens, waardoor de rechtsstaat wordt uitgehold en de grondbeginselen van onze democratieën in gevaar komen.
- b) De EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025)¹ wil de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en justitie bevorderen, georganiseerde criminele structuren en misdrijven met hoge prioriteit aanpakken, door criminaliteit behaalde winsten elimineren en een modern antwoord bieden op technologische ontwikkelingen. De EU-drugsstrategie 2021-2025² en het EU-drugsactieplan 2021-2025³ vormen het overkoepelende politieke kader voor het drugsbeleid. Het drugsvraagstuk wordt hierin op nationaal, EU- en internationaal niveau op een onderbouwde, geïntegreerde, evenwichtige en multidisciplinaire manier behandeld. Meer recent werden in de mededeling van de Commissie over het EU-stappenplan voor de bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit⁴ acties opgesomd die gericht zijn op het versterken van de veerkracht van logistieke knooppunten, onder meer via de Europese havenalliantie, het ontmantelen van criminele netwerken met een hoog risico, preventie en internationale samenwerking.

¹ Doc. 8085/21 + ADD 1.

² EU-drugsstrategie 2021-2025: PB C 102I van 24.3.2021, blz. 1.

³ Het EU-drugsactieplan 2021-2025: PB C 272 van 8.7.2021, blz. 2.

⁴ Doc. 14114/23.

- c) Hierop voortbouwend is het zeer belangrijk om in het kader van een meerledige aanpak waarbij de EU-lidstaten, -instellingen en -agentschappen samenwerken, impactvolle acties te ondernemen, ook ter bestrijding van drugsgerelateerde georganiseerde criminaliteit. In deze conclusies wordt ingegaan op de aspecten van deze acties die verband houden met de opkomst en verspreiding van criminele netwerken als een toenemende bedreiging voor de veiligheid en stabiliteit in heel Europa, hetgeen een krachtige, gezamenlijke en doeltreffende reactie van de Europese Unie vereist.
- d) In de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit 2021-2025 werd erop gewezen dat een “robuuster inlichtingenbeeld van de georganiseerde criminele groeperingen die de kern vormen van het complexe web van georganiseerde criminele netwerken” nodig is en werden Europol en de lidstaten ertoe opgeroepen te “blijven werken aan de ontwikkeling van inlichtingengestuurde strategische en tactische beelden van de groepen die een grotere bedreiging vormen voor de veiligheid van Europa, onder meer door de ontwikkeling van ad-hocrapportage ter aanvulling van de EU-Socta" (de dreigingsevaluatie van de EU voor zware en georganiseerde criminaliteit).
- e) In overeenstemming met de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit 2021-2025 werden in de conclusies van de Raad tot vaststelling van de prioriteiten van de EU ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit voor Empact 2022-2025⁵ ook het in kaart brengen en verstoren van in de EU actieve criminele netwerken met een hoog risico (high-risk criminal networks, HRCN's)⁶ als nieuwe prioriteit en als een van de gemeenschappelijke horizontale strategische doelstellingen opgenomen, in het kader waarvan de rechtshandavings- en justitiële autoriteiten van de EU-lidstaten en hun internationale partners (waaronder 37 derde landen in 2023) worden samengebracht, met de steun van EU-instellingen, -agentschappen en -organen.
- f) Een van de belangrijke strategische doelstellingen in het kader van de HRCN-prioriteit is het versterken van het inlichtingenbeeld van de meest bedreigende netwerken.
- g) Volgens het EU-stappenplan voor de bestrijding van drugshandel en georganiseerde criminaliteit moet bijzondere aandacht worden besteed aan de netwerken die de grootste bedreiging voor onze samenleving en het publiek vormen.
- h) Bovendien werd Europol in het EU-stappenplan verzocht om, met de steun van de lidstaten, begin 2024 de meest bedreigende criminele netwerken in kaart te brengen, ongeacht of ze in EU- of niet-EU-landen actief zijn.

⁵ Doc. 8665/21.

⁶ Doc. 14542/2/23 REV 2.

- i) In april 2024 heeft Europol zijn verslag “Decoding the EU’s most threatening criminal networks” (De meest bedreigende criminele netwerken van de EU ontrafeld) uitgebracht, dat een belangrijke mijlpaal vormt voor het begrijpen van de dynamiek en complexiteit van de meest bedreigende criminele netwerken.
- j) Het verslag vormt een belangrijk aanvullend inlichtingenbeeld naast de EU-Socta door de capaciteiten en de intentie van de belangrijkste actoren die verantwoordelijk zijn voor deze misdrijven nader te analyseren en de kenmerken te beschrijven van de criminele netwerken die de grootste bedreiging vormen voor de interne veiligheid van de EU.
- k) Het verslag van Europol heeft geleid tot een unieke dataset waarin de 821 meest bedreigende criminele netwerken worden beschreven, met uitgebreide informatie over hun activiteiten, de nationaliteit van hun leden en hun werkwijze, alsook over hun gebruik van legale bedrijfsstructuren, banden met andere criminele netwerken en betrekkingen met andere landen. Al deze informatie is beschikbaar in één gecentraliseerde databank bij Europol.
- l) Volgens het verslag van Europol beschikken deze criminele netwerken over een opmerkelijke flexibiliteit om hun criminele bedrijfsprocessen aan te passen, kunnen zij flexibiliteit combineren met een hoge mate van weerbaarheid tegen verstoring door rechtshandavingsinstanties en maken zij gebruik van witwasmethoden, zoals ondergronds bankieren, waarbij illegale winsten vaak worden gecombineerd met legale activa zonder dat daarbij financiële transacties te pas komen.
- m) In het verslag wordt benadrukt dat 86 % van de meest bedreigende criminele netwerken gebruikmaakt van legale bedrijfsstructuren om hun criminele activiteiten te faciliteren, als tegenmaatregel om opsporing te vermijden of voor witwasdoeleinden. Voorts wordt benadrukt dat een meerderheid van de meest bedreigende criminele netwerken zich richt op één criminele activiteit, waarbij drugshandel de belangrijkste vorm van criminaliteit is.
- n) De meest bedreigende criminele netwerken zijn vaak zeer lang actief (een derde bijvoorbeeld al meer dan 10 jaar). De conclusie van het verslag van Europol luidt dat maatregelen op het gebied van rechtshandhaving gericht moeten blijven op deze netwerken, ook al zijn ze reeds onderworpen aan nauwlettend toezicht door rechtshandavingsinstanties.

- o) Er werden enkele belangrijke lacunes op inlichtingengebied vastgesteld, maar er moet rekening ermee worden gehouden dat het verslag het eerste in zijn soort is. Ten eerste was van ongeveer een vijfde van de genoemde netwerken niet bekend of zij geweld of corruptie gebruikten. Ten tweede was voor meer dan een derde van de meest bedreigende criminele netwerken geen informatie beschikbaar over de omvang van hun opbrengsten uit misdrijven. Ten derde is er een gebrek aan informatie over de herkomst van vuurwapens en explosieven en over de netwerken die betrokken zijn bij de handel daarin.
- p) Tijdens zowel de informele bijeenkomst als de formele vergaderingen van het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI) in de loop van het Belgische voorzitterschap is van gedachten gewisseld over het in kaart brengen van de criminele netwerken die de grootste bedreiging voor de samenleving vormen.

Conclusies van de Raad

Algemene overwegingen:

1. Opnieuw bevestigend dat ernstige en georganiseerde criminaliteit vastberaden zal worden aangepakt en erkennend dat de meest bedreigende criminele netwerken een aanhoudende bedreiging vormen voor de veiligheid, beveiliging en welvaart van de Europese Unie en haar burgers;
2. zich bewust van de veranderende aard en de complexiteit van deze netwerken en benadrukkend dat het belangrijk is de capaciteit op het gebied van inlichtingenvergaring te versterken met het oog op een intensievere operationele samenwerking tussen de lidstaten en de EU-agentschappen;
3. ingenomen met de waardevolle inzichten, conclusies en geleerde lessen uit het verslag van Europol, getiteld “Decoding the EU’s most threatening criminal networks” en opnieuw bevestigend vastbesloten te zijn zich in te zetten voor een alomvattende en inlichtingengestuurde aanpak van de bestrijding van georganiseerde en zware criminaliteit — met name criminele netwerken met een hoog risico — door middel van nauwe samenwerking tussen de nationale bevoegde autoriteiten, waaronder de relevante rechtshandavingsinstanties van de lidstaten, justitiële autoriteiten, EU-instellingen, -organen en -agentschappen, in overeenstemming met hun respectieve mandaten;
4. opnieuw bevestigend dat het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact), een door de lidstaten gestuurd instrument dat wordt ondersteund door de EU-instellingen, -organen en -instanties, zorgt voor toegevoegde waarde en een centrale rol vervult door een multidisciplinaire aanpak te hanteren om bedreigingen door zware en georganiseerde criminaliteit op te sporen, te prioriteren en aan te pakken;
5. ingenomen met het verslag en de vervolgmaatregelen die in deze conclusies van de Raad nader worden beschreven als een noodzakelijke aanvulling op de EU-Socta en de Empact-cyclus, die voornamelijk gebaseerd zijn op de analyse van criminele verschijnselen;

6. erkennend dat de dreiging die uitgaat van zware georganiseerde criminaliteit de nationale grenzen overschrijdt en een collectieve strategische en operationele respons vereist die gericht is op structuren als geheel en gebaseerd is op nauwere samenwerking door middel van informatie-uitwisseling, gezamenlijke onderzoeken en de vervolging van de belangrijkste leden van de meest bedreigende criminele netwerken, een en ander met de actieve betrokkenheid van de EU-lidstaten, het Europees Openbaar Ministerie (EOM), andere EU-agentschappen en internationale partners;
7. benadrukkend dat de verdere ontwikkeling van het inlichtingenbeeld van criminele netwerken met een hoog risico een fundamentele volgende stap is om onze aanpak voor het ontmantelen ervan verder te verbeteren;
8. ervan overtuigd dat er verder moet worden gezorgd voor een doeltreffende reactie op de dreiging die uitgaat van de meest bedreigende criminele netwerken door middel van beleidsmatige, strategische, tactische en operationele maatregelen, naargelang het geval;
9. opnieuw bevestigend dat Europol de acties van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en hun onderlinge samenwerking bij het opsporen, voorkomen en bestrijden van zware en georganiseerde criminaliteit die twee of meer lidstaten treft, zal blijven ondersteunen en versterken;

verzoekt de Raad de lidstaten:

10. ervoor te zorgen dat hun rechtshandhavingsdiensten samenwerken met Europol met het oog op de verdere benutting en analyse van de relevante gegevens over criminele netwerken die bij Europol beschikbaar zijn, teneinde hun nationale inlichtingenbestand met betrekking tot die criminele netwerken in voorkomend geval aan te vullen en te integreren;
11. ervoor te zorgen dat hun rechtshandhavingsdiensten via de toepasselijke regels en procedures de relevante informatie kunnen delen met de rechtshandhavingsdiensten van andere EU-lidstaten of derde partners;
12. de voortrekkers, medevoortrekkers, actieleiders en medeleiders van de relevante Empact-prioriteiten te verzoeken de resultaten van het verslag van Europol verder te benutten teneinde de nodige stappen te ondernemen om de Empact-acties verder toe te spitsen op de meest bedreigende criminele netwerken die in kaart zijn gebracht;
13. hun bevoegde autoriteiten te verzoeken rekening te houden met de relevante resultaten van het verslag, om op die manier de prioritaire steun van Europol verder te sturen via het concept HVT/OTF (“high value targets/operational task forces”), gemeenschappelijke onderzoeksteams en gerichte operationele acties in het kader van Empact;
14. proactieve en alomvattende onderzoeken uit te voeren met betrekking tot prioritaire criminele netwerken teneinde alle relevante ondersteunende activiteiten van die netwerken te omvatten, en in voorkomend geval contact op te nemen met Eurojust om de vroegtijdige betrokkenheid van de bevoegde justitiële autoriteiten te bevorderen, teneinde het onderzoek naar en de vervolging van belangrijke leden van de meest bedreigende criminele netwerken verder te ondersteunen;
15. hun nationale autoriteiten te verzoeken verder te investeren in financiële onderzoeken en deze te versterken, hetzij afzonderlijk, hetzij in combinatie met onderzoeken die gericht zijn op andere strafbare feiten, waarbij Eurojust en andere belanghebbenden in voorkomend geval worden betrokken, om te zorgen voor een doeltreffende ontneming van opbrengsten van misdrijven, in overeenstemming met Richtlijn (EU) 2024/1260 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen, en de bestrijding van corruptie en van het witwassen van geld op te voeren;

16. hun nationale methoden voor analyse en opsporing verder te ontwikkelen om de meest bedreigende criminele netwerken die in hun lidstaat actief zijn, uitgebreider en nauwkeuriger op te sporen; In dit verband worden de lidstaten verzocht te overwegen deel te nemen aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijke diagnostische methode voor georganiseerde criminaliteit, zoals reeds is voorzien in het operationeel actieplan (OAP) 2024-2025 in het kader van de HRCN-prioriteit van Empact. Deze methode moet de komende jaren verder worden ontwikkeld zodat elke lidstaat haar flexibel kan toepassen op een manier die geschikt is voor de eigen nationale organisatie, waarbij evenwel uiteindelijk ook normen moeten worden vastgesteld om het vergelijken en in kaart brengen van de dreigingen van criminele netwerken op EU-niveau te vergemakkelijken;
17. initiatieven voor opleiding en capaciteitsopbouw voor rechtshandhavers en justitiële autoriteiten te versterken om hun capaciteiten voor het opsporen, onderzoeken, vervolgen en ontwrichten van de meest bedreigende criminele netwerken te vergroten, in voorkomend geval in nauwe samenwerking met Cepol;

verzoekt de Raad de lidstaten en Europol:

18. het resultaat van de huidige inventarisatie te integreren in de EU-Socta 2025 en er rekening mee te houden bij het bepalen van de nieuwe prioriteiten van de volgende Empact-cyclus 2026-2029, met bijzondere aandacht voor de OAP's van Empact voor 2026-2027, bij wijze van eerste stap;
19. tweejaarlijks een inventarisatie te maken van de meest bedreigende criminele netwerken, te beginnen met een verslag dat in 2026 moet worden ingediend, zodat hiermee rekening kan worden gehouden in de OAP's van Empact voor 2028-2029. De resultaten van het vervolgverslag moeten als zodanig worden geïntegreerd in de EU-Socta/tussentijdse EU-Socta en als input dienen voor de tweejaarlijkse OAP's van Empact. Om de werklast tot een minimum te beperken en te zorgen voor een actueel overzicht van de meest bedreigende netwerken, zal Europol de huidige dataset ter beschikking stellen van de lidstaten en krijgen de lidstaten de mogelijkheid om hun gegevens voortdurend bij te werken wanneer dat passend wordt geacht;

20. de methode voor de inventarisatie verder te verfijnen, op basis van de geleerde lessen en in samenwerking met de Socta-adviesgroep, door meer representatieve gegevens te verzamelen en de methode verder aan te passen op basis van de dreigingsindicatoren die voor de verdere gemeenschappelijke analyse worden gebruikt;
21. in het kader van en met het oog op toekomstige inventarisaties samen overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijke werkdefinitie van de meest bedreigende criminele netwerken;
22. de mogelijkheden te onderzoeken om — rekening houdend met de vooruitgang die de lidstaten hebben geboekt bij de verdere ontwikkeling van hun nationale methoden — te komen tot een verslag waarin de dreiging die uitgaat van de meest bedreigende criminele netwerken kan worden vergeleken tussen de betrokken geografische gebieden binnen de EU;
23. gezamenlijk de in het huidige verslag vastgestelde lacunes op inlichtingengebied met betrekking tot het gebruik van geweld, de omvang van de opbrengsten van misdrijven en het gebruik van vuurwapens weg te werken. Wat dit laatste betreft, moet verdere vooruitgang worden geboekt bij de volledige totstandbrenging van nationale contactpunten voor vuurwapens, de ontwikkeling van een geharmoniseerde verzameling van gegevens over inbeslagnames van vuurwapens op nationaal niveau, en de toekomstige bijdrage van gegevens aan het EU-vuurwapencentrum van Europol;

verzoekt de Raad de Commissie:

24. Empact en zijn activiteiten te blijven steunen als een door de lidstaten aangestuurd platform voor een multidisciplinaire aanpak ter voorkoming en bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, onder meer door adequate financieringsmogelijkheden te bieden;
25. verdere vooruitgang te boeken bij de onderhandelingen over de overeenkomsten van de EU met de landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika en de Zuid-Amerikaanse landen, waarvoor de Raad reeds machtiging heeft verleend, teneinde de mogelijkheden voor het delen van persoonsgegevens met Europol en Eurojust te vergroten;

verzoekt de Raad Europol:

26. de huidige dataset van criminele netwerken ter beschikking van de lidstaten te stellen in één enkele applicatie of databank om de lidstaten de mogelijkheid te bieden hun eigen gegevens voortdurend bij te werken, en deze applicatie in de loop van 2025 uit te rollen, ervoor zorgend dat de lidstaten alleen rechtstreeks toegang hebben tot hun eigen gegevens;
27. tegen eind 2024 een specifiek verslag te publiceren over het gebruik van legale bedrijfsstructuren door de meest bedreigende criminele netwerken. Dit verslag zal ook als input dienen voor de te volgen koers met betrekking tot het belang van een verder gebruik van de administratieve aanpak als belangrijke tegenmaatregel in onze strijd tegen zware en georganiseerde criminaliteit;
28. tegen eind 2024 een specifiek verslag te publiceren dat meer inzicht biedt in het verband tussen criminaliteit en terrorisme en de manieren waarop georganiseerde criminele netwerken gelinkt zijn aan terroristische activiteiten;

verzoekt de Raad de lidstaten en de Europese Commissie:

29. te blijven werken aan de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit en de ontwrichting van criminele infiltratie in de legale economie te bevorderen door middel van administratieve maatregelen, gebruikmakend van de “administratieve aanpak”, en de inspanningen ter voorkoming van criminaliteit en met name de rekrutering van kinderen en jongeren door georganiseerde criminele groepen op te voeren, onder meer door het werk van de bevoegde autoriteiten op lokaal, regionaal en nationaal niveau bij dit streven te ondersteunen.