

Brussel, 14 september 2023
(OR. en)

12943/23

LIMITE

COSI 149
JAIEX 54
CORDROGUE 83
CT 142
COPS 443
CRIMORG 116
IXIM 173
ENFOPOL 385
ENFOCUSTOM 100
CYBER 213
JAI 1149

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de delegaties
Betreft:	Ontwerpverslag aan het Europees Parlement en de nationale parlementen over de werkzaamheden van het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI) voor de periode januari 2022 – juni 2023

Overeenkomstig artikel 71 VWEU en artikel 6, lid 2, van Besluit 2010/131/EU van de Raad tot oprichting van het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI) informeert de Raad het Europees Parlement en de nationale parlementen over de werkzaamheden van dit permanent comité.

Voor de delegaties gaat hierbij een ontwerpverslag aan het Europees Parlement en de nationale parlementen over de werkzaamheden van het COSI voor de periode januari 2022 – juni 2023.

De delegaties wordt verzocht hun schriftelijke opmerkingen over het ontwerpverslag uiterlijk op 22 september 2023 toe te zenden aan cosi.UE2023ES@reper.maec.es, met cosi@consilium.europa.eu in kopie.

Het voorzitterschap is voornemens om tijdens de vergadering op 5 oktober 2023 aan het COSI goedkeuring te vragen.

Ontwerpverslag aan het Europees Parlement en de nationale parlementen over de werkzaamheden van het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI) voor de periode januari 2022 – juni 2023

Inhoudsopgave

1. SAMENVATTING

**2. GEVOLGEN VAN DE RUSSISCHE AANVALSOORLOG TEGEN OEKRAÏNE
VOOR DE INTERNE VEILIGHEID**

1. Mobilisatie van Empact
2. Dreigingsbeeld
3. Interneveiligheidsdialoog met Oekraïne
4. Opleggen van sancties

3. TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN

1. Groep op hoog niveau inzake toegang tot gegevens voor een doeltreffende rechtshandhaving
2. Europese innovatiehub voor interne veiligheid
3. Digitale bestanden

4. BESTRIJDING VAN ZWARE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

1. Empact
2. Drugshandel
3. Handel in cultuurgoederen
4. Uitdagingen op het gebied van interne veiligheid als gevolg van migratie

5. TERRORISMEBESTRIJDING

1. Dreigingsevaluaties inzake terrorismebestrijding
2. Buitenlandse terroristische strijders en het Schengeninformatiesysteem
3. Radicalisering bestrijden

6. STERKERE KOPPELING VAN HET INTERNE EN EXTERNE VEILIGHEIDSBELEID

1. Formalisering van de samenwerking JBZ-GVDB
2. Samenwerking met niet-EU-landen en internationale organisaties

7. COÖRDINATIE VAN DE JBZ-INSTANTIES

1. Netwerk van JBZ-instanties
2. Individuele activiteiten van JBZ-instanties

1. SAMENVATTING

Het Permanent Comité operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid (COSI), bedoeld in artikel 71 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), werd in 2010 binnen de Raad opgericht¹ om de coördinatie van operationele acties van de autoriteiten van de lidstaten die voor binnenlandse veiligheid bevoegd zijn te faciliteren, te bevorderen en te versterken. Onder het voorzitterschapstrio Tsjechië-Frankrijk-Zweden bleef het COSI, dat bestaat uit hoge vertegenwoordigers en deskundigen uit alle lidstaten van de EU, de Commissie en waar nodig de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de betrokken instanties voor justitie en binnenlandse zaken (JBZ), zijn mandaat als toezichhoudend, adviserend en besluitvormend orgaan vervullen en bracht het daarbij synergieën tot stand tussen politie, douane, grenswachters, justitiële autoriteiten en andere betrokken actoren. Het COSI zorgt voor samenhang tussen strategische aanbevelingen en operationeel optreden door zijn belangrijke rol op het grensvlak tussen het strategische en het operationele niveau, en draagt op die manier bij aan de uitvoering van de EU-strategie voor de veiligheidsunie². Het bereidt interneveiligheidsaangelegenheden voor die door de JBZ-Raad moeten worden besproken, rekening houdend met de werkzaamheden van andere Raadsstructuren. De besprekingen in het COSI, dat gewoonlijk tweemaal per semester bijeenkomt voor formele vergaderingen en eenmaal per semester voor een informele vergadering, worden voorbereid door de COSI-ondersteuningsgroep (COSI-SG), die tevens de werkzaamheden van het COSI op technisch niveau vergemakkelijkt.

¹ Doc. 16515/09.

² Doc. 10010/20.

Tijdens de verslagperiode van januari 2022 tot en met juni 2023 heeft het COSI zich prioritair gebogen over de gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne voor de interne veiligheid. De werkzaamheden op het gebied van technologische ontwikkelingen, onder meer via de Europese innovatiehub voor interne veiligheid, werden voortgezet en hebben geleid tot de oprichting van een groep op hoog niveau inzake toegang tot gegevens voor een doeltreffende rechtshandhaving. Op het gebied van zware en georganiseerde criminaliteit is onder de strategische leiding van het COSI de nieuwe cyclus 2022-2025 van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) van start gegaan. Tijdens deze cyclus zullen door middel van 15 operationele actieplannen (OAP's) tien EU-prioriteiten op het gebied van criminaliteit worden aangepakt. Tijdens de verslagperiode besteedde het COSI bijzondere aandacht aan de bestrijding van illegale drugshandel. Het COSI bleef de ontwikkelingen op het gebied van terrorisme volgen en deed regelmatig aanbevelingen op basis van het veranderende dreigingsbeeld, waarbij het in het bijzonder de aandacht vestigde op radicalisering. Een ander belangrijk werkgebied was de koppeling tussen het interne en externe veiligheidsbeleid. Het COSI hield onder meer gezamenlijke vergaderingen met het Politiek en Veiligheidscomité (PVC), tijdens dewelke onder andere werd gesproken over de oprichting van het nieuwe pact inzake het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) en de civiele missie in Moldavië. Tot slot hield het COSI toezicht op de activiteiten van de JBZ-instanties en hun netwerk om synergieën tot stand te helpen brengen en de samenhang van hun werkzaamheden te helpen waarborgen.

2. GEVOLGEN VAN DE RUSSISCHE AANVALSOORLOG TEGEN OEKRAÏNE VOOR DE INTERNE VEILIGHEID

De aanhoudende aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne is tijdens het voorzitterschapstrio voor het COSI een belangrijk punt van zorg geweest, aangezien de oorlog nieuwe dreigingen voor de interne veiligheid van de Unie kan doen ontstaan en bestaande dreigingen kan aanwakkeren.

2.1 Mobilisatie van Empact

In maart 2022 werd de lidstaten verzocht Empact in te zetten met het oog op een betere operationele samenwerking om de dreigingen als gevolg van de oorlog te bestrijden. Het voorstel van het Franse voorzitterschap en de Europese Commissie werd gesteund tijdens de buitengewone zitting van de Raad van 28 maart, waar een "versnelde procedure" werd ingevoerd om de bestaande operationele actieplannen van Empact waar nodig aan te passen, het inlichtingenbeeld te versterken en de veranderende situatie en de daarmee samenhangende operationele reacties te monitoren. De door de projectleiders van de OAP's voorgestelde en door het COSI overeengekomen wijzigingen omvatten de ontwikkeling van nieuwe operationele acties in verband met mensenhandel, criminele netwerken die een groot veiligheidsrisico vormen, synthetische drugs en criminele geldstromen, witwassen van geld en ontneming van vermogensbestanddelen.

2.2 Dreigingsbeeld

In de loop van de oorlog heeft het COSI regelmatig updates ontvangen over het veranderende dreigingsbeeld. In april 2022 gaven Europol en Frontex een overzicht gegeven van de belangrijkste veiligheidsdreigingen als gevolg van de oorlog binnen hun activiteitsgebied, en het Franse voorzitterschap kwam met een aanvullende algemene beoordeling van de criminaliteitsdreigingen in de marge van de oorlog, waaronder mensenhandel, illegale handel in cultuurgoederen en in vuurwapens, cyberdreigingen en de verspreiding van desinformatie, de reactivering van criminele netwerken, de aanwezigheid van gewelddadige extremistische buitenlandse strijders aan beide zijden van het conflict, en dreigingen aan de buitengrenzen van de EU. De lidstaten werden aangemoedigd alle relevante inlichtingen te delen zodat JBZ-instanties, waaronder Europol, Eurojust en Frontex, de situatie naar behoren kunnen monitoren en beoordelen.

Tijdens de vergadering van het COSI van september 2022 nam het comité nota van de gezamenlijke nota van het netwerk van JBZ-instanties over hun bijdragen aan de solidariteit van de EU met Oekraïne³. In mei 2023 nam het COSI nota van het evaluatieverslag van Europol, waarin melding werd gemaakt van een toename van cyberaanvallen en witwasactiviteiten als gevolg van de oorlog. De lidstaten blijven bezorgd over de mogelijke illegale vuurwapenhandel op de middellange en lange termijn. Daarom blijft het toezicht op operationele veranderingen en mogelijke toekomstige risico's een prioriteit voor het COSI.

2.3 Interneveiligheidsdialoog met Oekraïne

Tijdens de informele bijeenkomst van de ministers van Binnenlandse Zaken in juli 2022 werd gewezen op de noodzaak van een gestructureerde dialoog met de Oekraïense autoriteiten om de operationele samenwerking te intensiveren. Deze noodzaak werd bevestigd tijdens de informele vergadering van het COSI onder het Tsjechische voorzitterschap in juli 2022. Informatie-uitwisseling met betrekking tot de werking van het vuurwapencontrolesysteem, het opzetten van een algemeen systeem voor de bescherming van kritieke infrastructuur en grensbeveiliging werden aangemerkt als prioritaire gebieden voor samenwerking met Oekraïne.

In november 2022, na afloop van een vergadering met het Oekraïense Ministerie van Binnenlandse Zaken, informeerden de EU-coördinator voor terrorismebestrijding (CTC), de Commissie, de EDEO, Europol en Frontex het COSI over de meest recente ontwikkelingen met betrekking tot de interneveiligheidsdialoog met Oekraïne. De lidstaten verwelkomden de opzet van de gestructureerde dialoog met Oekraïne en het door het voorzitterschap opgestelde en voor de vergadering van het COSI van mei 2023 geactualiseerde gedetailleerde actieplan met betrekking tot de gevolgen van de oorlog voor de interne veiligheid als praktisch instrument voor een betere opvolging op de werkterreinen.

In februari 2023 werd het COSI op de hoogte gebracht van de laatste ontwikkelingen op het gebied van terroristische dreiging, met bijzondere aandacht voor de mogelijke risico's als gevolg van de terugkeer van buitenlandse vrijwilligers. In mei 2023 nam het COSI nota van de recentste werkzaamheden, waaronder de gezamenlijk door de Commissie en de EDEO opgestelde lijst van maatregelen ter bestrijding van de omleiding van vuurwapens en andere handvuurwapens en lichte wapens in de marge van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, zoals de regelmatige verstrekking van informatie over verloren en gestolen vuurwapens in Oekraïne aan Europol. Daarnaast heeft Europol toegang gekregen tot de iARMS-databank van Interpol, wat een belangrijke stap voorwaarts is.

Het COSI zal de ontwikkelingen op het gebied van de interneveiligheidsdialoog met Oekraïne en de vorderingen bij de uitvoering van de specifieke acties blijven volgen.

³ Doc. 8065/23, 11905/1/22 REV 1.

2.4 Opleggen van sancties

Het COSI heeft er onder het Tsjechische voorzitterschap nadrukkelijk op gewezen dat Rusland en Belarus de sancties kunnen omzeilen en dat doeltreffende straffen moeten worden opgelegd. Het risico op een versnipperde handhaving van de sancties in de lidstaten door de uiteenlopende bevoegdheden van de nationale autoriteiten en een mogelijke onsamenhangende interpretatie van de sancties was een punt van zorg. Het COSI was ingenomen met het voorstel van de Commissie om schending van sancties op te nemen in de lijst van EU-misdrijven uit hoofde van artikel 83 VWEU⁴.

Het COSI was verheugd over de bijdrage van Europol via "Operatie Oscar" (met de steun van de Empact-gemeenschap via een operationele actie in het kader van het OAP inzake criminele geldstromen, witwassen van geld en ontneming van vermogensbestanddelen), die ondersteuning moet bieden bij de financiële onderzoeken door de lidstaten naar criminele vermogensbestanddelen van personen en juridische entiteiten ten aanzien van wie in het kader van de Russische invasie van Oekraïne een sanctie is uitgevaardigd. Het COSI besprak ook de mogelijkheid voor Europol om bij te dragen aan een analyse van trends en patronen betreffende het omzeilen van sancties en de uitwisseling van informatie met de particuliere sector. De lidstaten gaven aan dat het wenselijk zou zijn om de verschillende initiatieven/fora/bijeenkomsten die verband houden met de handhaving van sancties op EU-niveau, in kaart te brengen en een netwerk tot stand te brengen voor samenwerking tussen de bevoegde rechtshandhavingsinstanties en rechterlijke autoriteiten.

⁴ Doc. 9641/22.

3. TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGEN

Het aanpakken van de uitdagingen voor de interne veiligheid in een wereld die technologisch en digitaal almaar afhankelijker wordt, is een rode draad in de agenda van het COSI.

3.1 Toegang tot gegevens voor een doeltreffende rechtshandhaving

Het bijhouden en het raadplegen van relevante informatie, het analyseren ervan en het reageren erop met inachtneming van de wettelijk voorgeschreven bevoegdheden en in overeenstemming met de grondrechten behoren tot de kernactiviteiten van rechtshandhaving. Dergelijke activiteiten worden bemoeilijkt omdat criminelen gebruikmaken van technologische ontwikkelingen, zoals is gebleken uit de operaties tegen EncroChat en Sky ECC. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat strafrechtstelsels en rechtshandavingsdiensten toegang hebben tot gegevens in een digitale omgeving, zoals dat offline het geval is.

In het kader van het Franse voorzitterschap organiseerde het Franse Ministerie van Binnenlandse Zaken op 21 april 2022 in Parijs voor het eerst "Forum des îles", een symposium over toegang tot gegevens. Het doel hiervan was het op een open manier en met alle belanghebbenden (politiële en justitiële autoriteiten, EP-leden, magistraten, het maatschappelijk middenveld, de particuliere sector enz.) bespreken van de toegang van politieke en justitiële autoriteiten tot gegevens in het kader van de digitale transformatie van de samenleving. Tijdens het symposium werd gewezen op de uitdaging voor de autoriteiten om bij te blijven en doeltreffend online op te treden, de dringende behoefte van alle belanghebbenden aan meer rechtszekerheid en een kader dat is aangepast aan de huidige en toekomstige technologische ontwikkelingen, de moeilijkheid om big data op het niveau van de lidstaten te analyseren en de noodzaak van een gemeenschappelijke Europese politiecultuur om deze problemen doeltreffend aan te pakken. Uit de besprekingen bleek ook dat, ondanks de verschillen in aanpak, dialoog mogelijk is en dat de bescherming van de grondrechten een gemeenschappelijk doel is. De deelnemers waren het erover eens dat een dergelijk informeel en open forum van essentieel belang is om het vertrouwen tussen de belanghebbenden te herstellen en tot een Europese consensus over de toegang tot gegevens te komen. Voortbouwend op deze besprekingen heeft het Zweedse voorzitterschap op 27 april 2023 in Bålsta de tweede editie van dit informele forum georganiseerd.

Voorts bracht het Zweedse voorzitterschap tijdens de informele bijeenkomst van de JBZ-ministers op 26 januari 2023 een debat op gang over de uitdagingen op het gebied van toegang tot digitale gegevens voor de bestrijding van criminaliteit. Het "going dark"-initiatief is erop gericht de rechtsstaat te ondersteunen door het toenemende probleem van het verkrijgen van toegang tot informatie en bewijsmateriaal in bijvoorbeeld versleutelde communicatie voor justitiële en rechtshandavingsdiensten aan te pakken, de internationale samenwerking te versterken zodat ook rechtmatig toegang tot bewijsmateriaal kan worden verkregen bij grensoverschrijdende digitale diensten, een duidelijk kader voor gegevensbewaring te ontwikkelen, doeltreffende instrumenten en methoden te ontwerpen om de volatiliteit van elektronische informatie aan te pakken, en problemen in verband met rechtsmacht die voortvloeien uit het verlies van locatie aan te pakken.

Tijdens de informele JBZ-Raad in januari 2023 bespraken de ministers de oprichting van een speciaal forum voor het aanpakken van de toenemende uitdagingen waarmee rechtshandavingsdiensten worden geconfronteerd bij de uitoefening van hun taken, en gaven zij het COSI de opdracht met concrete voorstellen te komen. Het Zweedse voorzitterschap stelde een voorstel op betreffende de oprichting van een groep op hoog niveau die het voorzitterschap en de Commissie samen zouden voorzitten, en presenteerde een verkennend document met een nadere omschrijving van het mandaat van die groep⁵, dat tijdens de informele vergadering van het COSI van 30 en 31 maart moest worden besproken. Na het formele besluit van de Commissie om de groep op te richten, vond op 19 juni 2023 de eerste plenaire vergadering van de groep op hoog niveau inzake toegang tot gegevens voor doeltreffende rechtshandhaving plaats. De groep zal haar werkzaamheden naar verwachting medio 2024 afronden.

3.2 Europese innovatiehub voor interne veiligheid

De Europese innovatiehub voor interne veiligheid is een samenwerkingsnetwerk onder de strategische leiding van het COSI dat gericht is op de coördinatie van innovatie-initiatieven van JBZ-instanties en de verspreiding van doeltreffende oplossingen ter ondersteuning van de werkzaamheden van actoren op het gebied van interne veiligheid in de EU en haar lidstaten. Het COSI heeft sinds de oprichting van de hub de voortgang ervan gemonitord, regelmatig updates ontvangen van de twee voorzitters van de stuurgroep van de hub en de JBZ-instanties die bij de activiteiten ervan betrokken zijn, en zodoende een forum geboden waar de lidstaten hun ideeën voor de hub kunnen delen.

⁵ Doc. 8281/23.

In september 2022 presenteerden de twee voorzitters van de stuurgroep van de hub het jaarverslag van 2021, waarin zij de resultaten op het gebied van de COSI-prioriteiten, zoals darknetmonitoring, artificiële intelligentie (AI) en encryptie, benadrukten. Europol presenteerde de resultaten van het jaarlijkse evenement van de hub van 2022. Tijdens de vergadering van het COSI van november 2022 schetste de hub een gemeenschappelijk innovatiebeeld.

In februari 2023 nam het COSI nota van het jaarverslag van 2022 en de meerjarenplanning van de activiteiten 2023-2026 van de innovatiehub, en bevestigde het de vastgestelde prioriteiten. De Commissie werd verzocht meer informatie te verstrekken over de beschikbare EU-middelen voor onderzoek en innovatie. De lidstaten werden aangemoedigd desbetreffende projecten onder de koepel van de hub te brengen. De JBZ-instanties werd verzocht om bij hun begrotings-programmering voor 2024 en daarna middelen vrij te maken voor de hub. In mei 2023 keurde het COSI de nieuwe samenstelling van de stuurgroep van de hub goed, waarbij eerst Spanje en daarna Hongarije samen met de Commissie de groep gedurende negen maanden zullen voorzitten.

De betrokkenheid van de lidstaten bij de hub blijft een belangrijk punt voor het COSI. De bijdragen van beroepsbeoefenaars van de lidstaten zijn van vitaal belang om de prioriteiten van de hub vast te stellen, stabielere financiering voor de activiteiten ervan te waarborgen en personele middelen te garanderen, voornamelijk via gedetacheerd personeel.

3.3 Digitale bestanden

Aangezien steeds vaker digitaal beleid voor meerdere sectoren wordt ontwikkeld en het niet duidelijk is wat de mogelijke gevolgen daarvan voor de interne veiligheid zijn, is de status van verschillende horizontale digitale dossiers waarover zowel binnen als buiten de JBZ-sector wordt onderhandeld, van belang voor het COSI.

Tijdens de informele vergadering van het COSI van juli 2022 organiseerde het Tsjechische voorzitterschap een werksessie over technologieën voor het opsporen van nieuw en bekend materiaal van seksueel misbruik van kinderen en grooming in onversleutelde en versleutelde communicatie. De lidstaten benadrukten het belang van de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen en de verwevenheid van de online- en offline-omgeving.

Tijdens de vergadering van het COSI van november 2022 presenteerde het Tsjechische voorzitterschap een gedetailleerd overzicht van de stand van zaken met betrekking tot digitale bestanden. Het voorzitterschap informeerde de delegaties ook over de resultaten van de conferentie van het voorzitterschap over de onlinedimensie van terrorismebestrijding die op 15 en 16 september 2022 in Praag plaatsvond, en deelde mee dat de ontwerpconclusies over het actieplan voor de Europese Ruimte voor forensische wetenschap 2.0⁶ ter goedkeuring aan de Raad zullen worden voorgelegd.

Het COSI bleef onder het Zweedse voorzitterschap regelmatig updates ontvangen over de stand van zaken met betrekking tot digitale bestanden. Tijdens de vergadering van het COSI van februari 2023 benadrukte het voorzitterschap dat de lidstaten hun interneveiligheidsstandpunten in andere voorbereidende instanties van de Raad moeten consolideren, bijvoorbeeld om te waarborgen dat de JBZ-gemeenschappen worden gehoord in de besprekingen over de AI-verordening in de Groep telecommunicatie en informatiemaatschappij, en benadrukte het het belang van een betere integratie van overwegingen van interne veiligheid in het algemene regelgevingskader.

De besprekingen werden voortgezet tijdens de vergadering van het COSI van mei 2023 met een presentatie van Europol over AI vanuit het oogpunt van rechtshandhaving, met als belangrijkste onderwerpen de door Europol ontwikkelde testomgeving voor het verfijnen, ontwikkelen en valideren van AI-instrumenten, de risico's en mogelijkheden van ChatGPT en andere grote taalmodellen⁷, en de invoering van het kader van beginselen inzake verantwoordingsplicht voor AI (AP4AI)⁸. De lidstaten steunden de ontwikkeling van een testomgeving, maar wezen op de noodzaak van een gemeenschappelijke strategische aanpak op dit gebied.

⁶ Doc. 7152/23.

⁷ Doc. 8535/23.

⁸ <https://www.ap4ai.eu>

4. BESTRIJDING VAN ZWARE EN GEORGANISEERDE CRIMINALITEIT

4.1 Empact

Het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) richt zich op de belangrijkste dreigingen van georganiseerde en zware criminaliteit voor de EU. Empact zorgt voor nauwere strategische en operationele samenwerking tussen nationale autoriteiten, EU-instellingen en -organen, en internationale partners. Empact is een inlichtingengestuurd, multidisciplinair instrument, loopt in cycli van vier jaar en gaat uit van de gemeenschappelijke prioriteiten van de EU op het gebied van criminaliteit. Empact ontwikkelt 15 tweejaarlijkse operationele actieplannen (OAP's), voert deze uit en volgt deze op in overeenstemming met de 10 prioriteiten van de EU op het gebied van criminaliteit: criminele netwerken die een groot veiligheidsrisico vormen, cyberaanvallen, mensenhandel, seksuele uitbuiting van kinderen, migrantensmokkel, drugshandel, fraude, economische en financiële criminaliteit, georganiseerde vermogenscriminaliteit, milieucriminaliteit en illegale wapenhandel. De OAP's zijn gebaseerd op vooraf vastgestelde gemeenschappelijke horizontale strategische doelstellingen.

Empact werd in 2022 tien jaar, wat gevierd werd tijdens een COSI-werklunch onder het Franse voorzitterschap. De lidstaten prezen Empact als een efficiënt en doeltreffend instrument om georganiseerde en zware internationale criminaliteit te bestrijden. Zij lieten zich positief uit over de flexibiliteit ervan en riepen op tot verdere inspanningen om de werking ervan te vereenvoudigen. Het Franse Empact-coördinatieteam organiseerde een seminar met het oog op een betere integratie van de gemeenschappelijke horizontale strategische doelstellingen in de OAP's van Empact. De Europese Commissie gaf ook meer ondersteuning aan Empact, met name door Empact meer op te nemen in de desbetreffende EU-strategieën, -agenda's en -actieplannen en door haar financiële steun via het Fonds voor interne veiligheid (ISF) te verhogen.

Tijdens het Tsjechische voorzitterschap werd het verslagleggingsmechanisme van Empact herzien om de administratieve lasten in verband met verslaglegging te verminderen, de gegevensverzameling te stroomlijnen, de belangrijkste resultaten te kunnen distilleren en de recente ontwikkelingen, zoals de aanwijzing van coördinatoren voor gemeenschappelijke horizontale strategische doelstellingen, weer te geven. Ook werd het mechanisme voor het delen van OAP's met betrokken derde landen en partijen herzien in het licht van de toenemende belangstelling van partners om aan Empact deel te nemen.

De conclusies van de Raad over de permanente voortzetting van de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware internationale criminaliteit: Empact 2022+⁹ en tot vaststelling van de prioriteiten van de EU voor de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit voor Empact 2022-2025¹⁰ werden op 9 maart 2023 herzien om nieuwe operationele acties te kunnen opnemen en bestaande acties te kunnen wijzigen in geval van nieuwe situaties/dreigingen (zoals de oorlog in Oekraïne of COVID-19), en om de invoering van tweejaarlijkse OAP's mogelijk te maken.

Het Zweedse voorzitterschap herzag het mandaat van Empact om rekening te houden met de recente veranderingen in Empact, zoals de invoering van tweejaarlijkse OAP's vanaf 2024, een gezamenlijke communicatiestrategie en de mogelijkheid om OAP's aan te passen in noodsituaties of bij dreigingen, en om de terminologie en de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren te verduidelijken¹¹.

Tijdens de vergadering van het COSI van mei 2023 verwees het Zweedse voorzitterschap naar de resultaten van de OAP's van Empact van 2022¹².

4.2 Drugshandel

Drugshandel heeft ernstige gevolgen voor de interne veiligheid van de Europese Unie en voor de gezondheid van haar burgers. Bovendien hebben de betrokken criminele organisaties grensoverschrijdende structuren in heel Europa ontwikkeld en maken zij gebruik van zeevervoer en innovatieve technologieën om illegale drugs te vervoeren en te verkopen en andere vormen van criminaliteit aan te wakkeren. Drugshandel was dan ook een prioriteit van het voorzitterschapstrio, dat thematische besprekingen over dit onderwerp organiseerde.

Tijdens de vergaderingen van de COSI-SG en het COSI van januari en februari 2022 werd voornamelijk de stand van zaken van de drugshandel in Europa besproken. De Commissie en de JBZ-instanties wezen in hun bijdragen op de lopende monitoring van het darknet in het kader van de Europese innovatiehub voor interne veiligheid en op desbetreffende operaties zoals EncroChat. De lidstaten toonden zich bezorgd over de versnelde "uberisering" van drugs en waren van mening dat cryptovaluta's in dit verband moeten worden aangepakt. Zij wezen daarbij op de terugkerende thema's in verband met rechtshandhaving in de digitale omgeving.

⁹ Doc. 7100/23.

¹⁰ Doc. 7101/23.

¹¹ Doc. 8975/23.

¹² https://www.consilium.europa.eu/media/65450/2023_225_empact-factsheets-2022_web-final.pdf

In maart 2022 toonden de ministers hun bereidheid om de dialoog met derde landen en regionale structuren (EU-Westelijke Balkan, EU-Latijns-Amerika enz.) te versterken, met name door de oprichting te steunen van het Latijns-Amerikaans Comité voor interne veiligheid (Clasi) en zijn specifieke taskforce voor de bestrijding van drugshandel.

Op basis hiervan voerden de delegaties in april 2022 verdere besprekingen over de bestrijding van drugshandel. Frontex gaf een presentatie over maritieme bewaking en tracking van schepen in de strijd tegen drugshandel. Het Franse voorzitterschap besprak het verband tussen drugshandel en de financiële component ervan en stelde voor een gedeelde databank op te zetten met de IBAN-nummers van de bankrekeningen die voor criminele activiteiten worden gebruikt.

Tijdens de informele vergadering van het COSI in Frankrijk namen de lidstaten deel aan een interactieve operationele bespreking over de onder het Franse voorzitterschap vastgestelde vier belangrijkste werkstromen op het gebied van drugshandel: illegale handel over zee, onlinehandel, inbeslagneming en confiscatie van criminele vermogensbestanddelen, en internationale samenwerking. In het licht van de EU-drugsstrategie en het EU-drugsactieplan 2021-2025¹³ werd in mei 2022 een routekaart voor de bestrijding van drugshandel opgesteld met een overzicht van de resultaten/operationele maatregelen die tijdens het Franse voorzitterschap werden vastgesteld.

De besprekingen over drugshandel werden tijdens het Tsjechische voorzitterschap voortgezet. Tijdens de vergadering van het COSI van september 2022 presenteerde de voorzitter van de Horizontale Groep drugs (HDG) de prioriteiten van het voorzitterschap, met bijzondere aandacht voor een empirisch onderbouwde en op de mensenrechten gebaseerde aanpak en gezondheids- en preventieaspecten. De besprekingen van het COSI gingen over de illegale handel in de virtuele omgeving en via postpakketten, en over de nieuwe trends op het gebied van methamfetamine in Europa.

In mei 2023 agendeerde het Zweedse voorzitterschap de opsporing van illegale groothandel in drugs en drugsprecursoren op de punten waar drugs worden ingevoerd in of uitgevoerd uit de EU¹⁴. De besprekingen gingen over de noodzaak om de inspanningen te richten op zowel grote als kleine havens, de aanwezigheid van criminele netwerken in havens en de screening van havenpersoneel, de toenemende dreiging van pincodefraude en de verbetering van de publiek-private partnerschappen met havenbedrijven. Tijdens die vergadering juichte het COSI het geactualiseerde mandaat van het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EMCDDA) en de daaropvolgende oprichting van het Drugsagentschap van de Europese Unie (EUDA) toe.

¹³ Doc. 14178/20.

¹⁴ Doc. 8873/23.

4.3 Handel in cultuurgoederen

De illegale handel in cultuurgoederen werd op de agenda van het COSI gezet om het bewustzijn te vergroten over georganiseerde roof en over de illegale handel, verkoop en vernietiging van cultureel erfgoed in de marge van gewapende conflicten, en om de lopende werkzaamheden van de Commissie te ondersteunen. De COSI-SG boog zich in januari 2022 over dit onderwerp, en de lidstaten hielpen bij de voorbereiding door de Commissie van het in december 2022 bekendgemaakte EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuurgoederen¹⁵. In mei 2022 werden in het verlengde daarvan door het "Office Central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC)" van de Franse nationale gerechtelijke politie zijn politieregister van cultuurgoederen, en door Nederland zijn digitaal register gepresenteerd. Het COSI toonde zijn brede steun voor de versterking van de capaciteit van het EU-Cultnet-netwerk door de oprichting van een permanent contactpunt/de aanwijzing van een permanente correspondent om het netwerk te helpen beheren en de interactie ervan met andere entiteiten te bevorderen.

De Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft eens te meer duidelijk gemaakt dat de illegale handel in cultuurgoederen moet worden aangepakt. De mogelijke ongekende vernietiging van Oekraïense cultuurgoederen en de handel daarin werden besproken tijdens de informele vergadering van het COSI onder het Franse voorzitterschap. Tijdens de vergadering werden opties voor noodmaatregelen te berde gebracht die de Unie zou kunnen nemen om dit te voorkomen, onder meer het verlenen van steun voor de door de Internationale Museumraad in samenwerking met de Oekraïense regering op te stellen "noodlijst", en werd overwogen een specifieke categorie in de sanctielijst voor Rusland op te nemen. De rol van het EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuurgoederen, het Cultnet-netwerk en de versterkte operationele actie in het kader van Empact werden in dit verband besproken.

Tijdens het Tsjechische voorzitterschap kreeg het COSI een presentatie over de Leonardo-databank tegen de illegale handel in cultuurgoederen van het commando voor de bescherming van het cultureel erfgoed van de Italiaanse Carabinieri. In juni 2023, onder het Zweedse voorzitterschap, werden de conclusies van de Raad over de bestrijding van de illegale handel in cultuurgoederen¹⁶ aangenomen, die gebaseerd zijn op het door de Commissie in december 2022 aangenomen EU-actieplan tegen de illegale handel in cultuurgoederen.

¹⁵ Doc. 16107/22.

¹⁶ Doc. 10249/23.

4.4 Uitdagingen op het gebied van interne veiligheid als gevolg van migratie

In maart 2022 organiseerde het Franse voorzitterschap een seminar over de externe dimensie van migratie, in aansluiting op de eerste besprekingen over de digitale dimensie van migrantensmokkel die plaatsvonden tijdens de vergadering van het COSI van november 2021. In mei 2022 wisselden de delegaties van gedachten over het toezicht op de operationele maatregelen in reactie op migrantensmokkel.

Onder het Tsjechische voorzitterschap steunde het COSI een krachtigere reactie op de toenemende migrantensmokkel in 2022. Het COSI merkte op dat het bijhouden van een alomvattend inlichtingenbeeld en in stand houden van een betere informatie-uitwisseling met relevante actoren binnen en buiten de Unie, alsook het aanpakken van de polycriminele en digitale dimensie van migrantensmokkel en van het steeds gewelddadiger karakter van de smokkelnetwerken belangrijke elementen zijn bij de bestrijding van migrantensmokkel. De resultaten van deze besprekingen werden in december 2022 aan de Raad gepresenteerd.

In september 2022 besprak het COSI, samen met de Groep externe aspecten van asiel en migratie (EMWP), op holistische wijze de uitdagingen op het gebied van migratie en interne veiligheid langs de zijderoute. De lidstaten benadrukten dat de migratiesituatie aan het veranderen is en dat het uiterst belangrijk is om over een goed inlichtingenbeeld van de algemene situatie te beschikken. Zij verwezen in het bijzonder naar de mensenhandelnetwerken die misbruik zouden kunnen maken van de migratiestromen langs de zijderoute. De lidstaten benadrukten dat voor een alomvattende aanpak van migratie en/of de preventie van desbetreffende veiligheidsdreigingen niet alleen een intern, maar ook een extern perspectief belangrijk is en er goede contacten met de landen langs de route moeten worden onderhouden. Zij wezen ook op uitdagingen op specifieke migratieroutes, met name de migratie uit Afghanistan en de Westelijke Balkan.

5. TERRORISMEBESTRIJDING

Onder het voorzitterschapstrio bleef het COSI prioriteit geven aan terrorismebestrijding en gaf het strategische sturing aan operationele samenwerking om terrorisme op EU-niveau te helpen voorkomen en bestrijden.

5.1 Dreigingsevaluaties inzake terrorismebestrijding

Het COSI keurt elk semester aanbevelingen goed die voortvloeien uit de regelmatig geactualiseerde EU-dreigingsevaluatie inzake terrorismebestrijding, op basis van de situatieanalyse van zowel Europol als het EU-Intcen. De aanbevelingen die in mei 2023 door het COSI zijn goedgekeurd, sluiten aan bij de eerdere bevindingen dat het dreigingsniveau in de EU ongewijzigd moet blijven, en benadrukken dat gewelddadig extremisme en terrorisme in al hun vormen moeten worden aangepakt, rekening houdend met de toenemende polarisering in de samenleving. De aanbevelingen hebben ook betrekking op de middellange- en langetermijndreigingen als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de toenemende dreiging die uitgaat van gewelddadig rechts-extremisme.

Het COSI nam tijdens zijn vergadering van mei 2023 nota van de inventarisatie van gewelddadig rechts-extremisme door de Groep terrorisme (TWP) en keurde een actualisering van de werkterreinen goed om richting te geven aan de aanhoudende inspanningen om deze dreiging aan te pakken.

5.2 Buitenlandse terroristische strijders en het Schengeninformatiesysteem (SIS)

Het SIS is het grootste informatie-uitwisselingssysteem waarover de rechtshandavingsinstanties beschikken om de veiligheid en het grensbeheer in Europa te waarborgen. Onder het vorige voorzitterschapstrio werd een proces goedgekeurd voor het evalueren en eventueel invoeren van informatie van derden of lidstaten over onderdanen van derde landen die vermoedelijk jihadistische terroristen (buitenlandse terroristische strijders) zijn. Deze gecoördineerde aanpak werd na twee jaar herzien op basis van de opgedane praktische ervaring teneinde deze af te stemmen op de gewijzigde Europol-verordening en de gewijzigde SIS-politieverordening. Op basis van de werkzaamheden in de TWP keurde het COSI in februari 2023 een herziene gecoördineerde aanpak goed.

5.3 Radicalisering bestrijden

Na het verzoek van de Europese Raad in 2020 om krachtigere maatregelen om radicalisering te voorkomen en de ideologieën achter terrorisme en gewelddadig extremisme aan te pakken, werd de bestrijding van radicalisering een belangrijke prioriteit onder het Franse voorzitterschap, met het COSI als forum waar de lidstaten hun ervaringen en beste praktijken op dit gebied konden delen. De lidstaten bespraken nationale, waaronder wetgevende, maatregelen ter voorkoming van radicalisering¹⁷, alsook de voorbereidingen voor de toepassing van de verordening inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud. Er werd gewezen op verbeterpunten, waaronder meer veldonderzoek om een beter inzicht te krijgen in de ecosystemen van radicalisering, en afstemming van godsdienstonderwijs en religieuze opleidingen op de grondrechten en de Europese waarden. De aandacht werd ook gevestigd op problemen bij het identificeren van gewelddadige rechts-extremisten en borderline-inhoud. De verschillende instrumenten en initiatieven waarover de lidstaten beschikken, werden besproken, waaronder het EU-kenniscentrum ter versterking van het EU-beleid voor de preventie en bestrijding van radicalisering die leidt tot gewelddadig extremisme en terrorisme, dat momenteel door de Commissie wordt opgezet. De lidstaten spraken hun steun uit voor de oprichting van het EU-kenniscentrum, dat hun operationele behoeften zal ondersteunen door middel van prioritering.

De bestrijding van radicalisering was ook een belangrijk thema tijdens de informele vergadering van het COSI onder het Franse voorzitterschap, waar de lidstaten naar de getuigenissen van twee slachtoffers van radicalisering luisterden en een presentatie kregen over de bestrijding van extremistische ecosystemen, die een rol spelen bij de radicalisering van moslimgemeenschappen en gewelddadige rechtse extremisten.

Het COSI hield ook toezicht op het actieplan inzake terrorismebestrijding en de uitvoering ervan, en keurde in mei 2022 de vereenvoudigde "procedure voor verscherpte veiligheidscontroles van personen die de buitengrenzen van de EU overschrijden of hebben overschreden naar aanleiding van ontwikkelingen in Afghanistan" goed.

¹⁷ Doc. 9997/22.

6. STERKERE KOPPELING VAN HET INTERNE EN EXTERNE VEILIGHEIDSBELEID

De afgelopen jaren hebben dreigingen voor de interne veiligheid steeds meer een transnationale dimensie gekregen. Hybride en cyberdreigingen, radicalisering en terrorisme, door criminele netwerken bevorderde irreguliere migratie, en georganiseerde misdaad zijn dreigingen met een duidelijke externe dimensie. Het COSI heeft derhalve besprekingen gevoerd over de noodzaak van een sterkere koppeling tussen het interne en externe veiligheidsbeleid door middel van een versterkte dialoog met relevante partners op dit gebied. Door de oorlog aan de buitengrenzen van de EU en de mogelijke gevolgen daarvan voor de interne veiligheid van de Unie zijn deze besprekingen in de loop van dit voorzitterschapstrio opnieuw hoog op de agenda geplaatst.

6.1 Formalisering van de samenwerking JBZ-GVDB

Het GVDB zorgt ervoor dat de Europese Unie een leidende rol kan spelen bij vredeshandhavingsoperaties, conflictpreventie en de versterking van de internationale veiligheid. In 2018 bereikten de lidstaten overeenstemming over het pact inzake het civiele GVDB, dat de nadruk legt op de civiele aspecten van GVDB-missies en tot doel heeft de capaciteit van de EU te verhogen om de politie, de rechtsstaat en het civiele bestuur in kwetsbare en conflictsituaties te versterken door betere samenwerking met andere EU-instrumenten, waaronder JBZ-actoren¹⁸. Een betere samenwerking tussen het extern gerichte civiele GVDB en het intern gerichte JBZ – twee gerelateerde, maar verschillende dimensies van de koppeling van het interne en externe veiligheidsbeleid – is een fundamentele stap in de richting van een duurzame langetermijnbenadering van de interne veiligheid van de Unie.

Zowel het COSI als de COSI-SG hebben hiervan werk gemaakt. In april 2022 hield het Comité voor de civiele aspecten van crisisbeheersing (Civcom), in samenwerking met de COSI-SG, twee informele vergaderingen, met als doel vooruitgang te boeken met de miniconceptdossiers voor de civiele GVDB-missies met betrekking tot georganiseerde misdaad. Deze miniconcepten vormen de basis voor een bredere respons om veiligheidsuitdagingen aan te pakken in overeenstemming met het pact inzake het civiele GVDB. Tijdens de vergadering werden de miniconcepten betreffende cultureel erfgoed, veiligheidsuitdagingen in verband met irreguliere migratie, cyberveiligheid en cybercriminaliteit, en terrorismebestrijding en de preventie van radicalisering en gewelddadig extremisme besproken. De COSI-SG versterkte later een aanvullend miniconcept inzake civiele GVDB-steun aan gastlanden bij de bestrijding van milieucriminaliteit en de verkleining van de ecologische voetafdruk van de binnenlandse veiligheidstroepen.

¹⁸ Doc. 14305/18.

De JBZ-/GVDB-samenwerking werd verder versterkt in februari 2023, toen onder het Zweedse voorzitterschap voor het eerst sinds september 2021 een gezamenlijke vergadering van het COSI en het PVC werd gehouden. De vergadering spitste zich toe op de behoefte aan een betere JBZ-/GVDB-samenwerking bij de aanpak van veiligheidsdreigingen met zowel een interne als externe dimensie in het licht van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. Er werden verschillende opties voor nauwere samenwerking in kaart gebracht, waaronder een grotere rol van de JBZ-gemeenschap in het nieuwe pact inzake het civiele GVDB en bij de planning en evaluatie van GVDB-missies, in overeenstemming met haar mandaat, middelen en operationele behoeften. Vervolgens werden de afgevaardigden van de COSI-SG uitgenodigd om deel te nemen aan de besprekingen in het Civcom over de instelling van een civiele GVDB-missie in Moldavië¹⁹ en het nieuwe pact inzake het civiele GVDB, waarover in mei 2023 overeenstemming werd bereikt met als doel de rol van JBZ-actoren in GVDB-missies te versterken²⁰.

Het COSI ontvangt regelmatig updates over mogelijke gebieden voor JBZ-steun aan GVDB-missies en over wat deze missies hebben gedaan om dreigingen voor de interne veiligheid tegen te gaan. Onder meer EUCAP Niger, EUAM Ukraine en de nieuwe EUPM Moldova zijn missies die voor het COSI van belang zijn. GVDB-missies nemen deel aan OAP's van Empact (mensenhandel, migrantensmokkel, criminele netwerken die een groot veiligheidsrisico vormen en illegale wapenhandel). Gezien de positieve ervaring zal waarschijnlijk worden gestreefd naar verdere betrokkenheid van de missies.

6.2 Samenwerking met niet-EU-landen en internationale organisaties

Het COSI ontving updates over ontwikkelingen op het gebied van interne veiligheid en de JBZ-gemeenschap in niet-EU-landen en internationale organisaties, en over de lopende dialogen met landen, groepen landen en organisaties in dit verband. Het COSI nam nota van de aanwezigheid van overzeese Chinese politiebureaus in verschillende lidstaten, van de conclusies van de internationale ministeriële conferentie EU-MENA in Lissabon van 13 en 14 februari 2023²¹, en van de gezamenlijke verklaring van de EU en het Latijns-Amerikaans Comité voor interne veiligheid (Clasi) van 2022²².

¹⁹ Doc. 10790/23.

²⁰ Doc. 9588/23.

²¹ Doc. 7052/23.

²² Doc. 6762/22.

Het COSI ontving regelmatig updates over de bijeenkomsten van hoge ambtenaren EU-Interpol (SOMEI)²³. Tijdens het voorzitterschapstrio gingen deze bijeenkomsten onder meer over de oorlog in Oekraïne, vrijwaringsprocedures voor rode kennisgevingen, seksueel misbruik van kinderen en de illegale handel in cultuurgooederen.

7. COÖRDINATIE VAN DE JBZ-INSTANTIES

7.1 Netwerk van JBZ-instanties

Elk jaar brengt de instantie van de Unie die het voorzitterschap van het netwerk van instanties op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JHAAN) bekleedt, het COSI op de hoogte van de activiteiten van het netwerk van het voorgaande jaar en presenteert zij de prioriteiten voor het volgende jaar. In 2022 presenteerde Frontex het activiteitenverslag van 2021. Naar aanleiding van de tiende verjaardag van het JHAAN evalueerde het COSI de werkzaamheden van het netwerk en deed het aanbevelingen. Begin 2023 nam het COSI nota van het jaarverslag van 2022 dat door Cepol werd gepresenteerd, en van de prioriteiten van het voorzitterschap van het JHAAN, dat nu door het EU-Asielagentschap (EUAA) wordt waargenomen, voor 2023, met name digitalisering, de Green Deal, informatieverstrekking in situaties van gemengde migratie, cyberbeveiliging en JHAAN-communicatie en -promotie²⁴.

7.2 Individuele activiteiten van JBZ-instanties

De JBZ-instanties brachten het COSI regelmatig op de hoogte van hun individuele activiteiten. Het COSI nam onder meer nota van de herziening van het mandaat van Europol, de resultaten van de 18e jaarlijkse vergadering van het netwerk van gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's) bij Eurojust van 5 en 6 oktober 2022²⁵, en de conclusies van de Europese Conferentie voor politiehoofden bij Europol van 4 en 5 oktober 2022. Het COSI nam voorts nota van de presentatie van Cepol over de EU-evaluatie van de behoefte aan strategische opleidingen (EU-STNA), die tot doel heeft strategische opleidingsprioriteiten op EU-niveau voor de rechtshandavingsgemeenschap voor 2022-2025 vast te stellen, en van de presentatie van Frontex over de werking van regionale maritieme informatiecentra.

²³ Doc. 8370/23, 14860/22, 10220/22.

²⁴ Doc. 5608/23.

²⁵ Doc. 16201/22.