

Brussel, 5 maart 2024
(OR. en)

7301/24

Interinstitutioneel dossier:
2024/0007(NLE)

SCH-EVAL 54
ENFOPOL 109
FRONT 70
IXIM 77
CORDROGUE 35
COMIX 120

RESULTAAT BESPREKINGEN

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	6901/24 + COR 1 + COR 2
Betreft:	Uitvoeringsbesluit van de Raad met een aanbeveling over de toepassing van de beste praktijken die bij de thematische Schengenevaluatie van 2023 zijn vastgesteld met betrekking tot de capaciteiten van de lidstaten op het gebied van politieke samenwerking, bescherming van de buitengrenzen en beheer van IT-systemen ter bestrijding van de invoer van drugs in de Unie

Voor de delegaties gaat hierbij Uitvoeringsbesluit van de Raad met een aanbeveling over de toepassing van de beste praktijken die bij de thematische Schengenevaluatie van 2023 zijn vastgesteld met betrekking tot de capaciteiten van de lidstaten op het gebied van politieke samenwerking, bescherming van de buitengrenzen en beheer van IT-systemen ter bestrijding van de invoer van drugs in de Unie, zoals dat door de Raad in zijn zitting van 4 maart 2024 is vastgesteld.

Overeenkomstig artikel 24 van Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022, zal deze aanbeveling aan het Europees Parlement en de nationale parlementen worden toegezonden.

Uitvoeringsbesluit van de Raad met een

AANBEVELING

over de toepassing van de beste praktijken die bij de thematische Schengenevaluatie van 2023 zijn vastgesteld met betrekking tot de capaciteiten van de lidstaten op het gebied van politieke samenwerking, bescherming van de buitengrenzen en beheer van IT-systemen ter bestrijding van de invoer van drugs in de Unie

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Verordening (EU) 2022/922 van de Raad van 9 juni 2022 betreffende de instelling en de werking van een evaluatie- en toezichtmechanisme voor de controle op de toepassing van het Schengenacquis, en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1053/2013¹, en met name artikel 24,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In 2023 is er een thematische Schengenevaluatie uitgevoerd van de capaciteiten van de lidstaten op het gebied van politieke samenwerking, bescherming van de buitengrenzen en beheer van IT-systemen ter bestrijding van de invoer van drugs in de Unie. Na de thematische evaluatie heeft de Commissie bij Uitvoeringsbesluit [C(2024) 257] een verslag aangenomen met een beoordeling en een opsomming van de bij de evaluatie vastgestelde beste praktijken.

¹ PB L 160 van 15.6.2022, blz. 1.

- (2) De thematische evaluatie had tot doel de beste praktijken te verzamelen van lidstaten die met soortgelijke uitdagingen worden geconfronteerd, zodat er goede operationele oplossingen konden worden vastgesteld voor het beheer van de nationale capaciteiten om de invoer van drugs in de Unie te bestrijden. De evaluatie heeft ook bijgedragen aan een uniforme, geharmoniseerde en doeltreffende uitvoering van het Schengenacquis op het gebied van de preventie en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, met name wat betreft drugshandel, in overeenstemming met EU-wetgeving en gemeenschappelijke normen ter verbetering van de interne veiligheid en het grenstoezicht.
- (3) Alle staten die het Schengenacquis volledig toepassen, zijn als onderdeel van deze thematische evaluatie geëvalueerd overeenkomstig de methoden in de gids voor de Schengenevaluatie¹.
- (4) Het evaluatieteam werd gecoördineerd door hoofddeskundigen uit Frankrijk en van de Commissie en bestond uit 17 leden, waaronder nationale deskundigen uit België, Bulgarije, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Malta, Nederland, Polen, Slowakije en Spanje. Het werk van het evaluatieteam werd ondersteund door waarnemers die werden aangewezen door Frontex, Europol en het EMCDDA/EUDA. Daarnaast heeft eu-LISA ook bijgedragen aan de thematische evaluatie.
- (5) Het evaluatieteam heeft een gerichte vragenlijst opgesteld en de ontvangen antwoorden van de geëvalueerde Schengenlanden geanalyseerd. In oktober 2023 zijn vier grote zeehavens in het Schengengebied bezocht, nl. Rotterdam, Antwerpen, Hamburg en Marseille, op uitnodiging van Nederland, België, Duitsland en Frankrijk. Er is bij het opstellen van deze beste praktijken terdege rekening gehouden met de innovatieve operationele oplossingen die de teams op deze locaties hebben vastgesteld.

¹ Aanbeveling C(2023) 6790 van de Commissie van 16 oktober 2023 voor het opstellen van een gids voor de Schengenevaluatie ten behoeve van de uitvoering van het Schengen-evaluatie- en toezichtmechanisme.

- (6) Aangezien grensoverschrijdende criminaliteit verband houdt met de uitvoering van het Schengenacquis op verschillende beleidsterreinen, zijn bij de thematische evaluatie de capaciteiten van de lidstaten op drie verschillende beleidsterreinen beoordeeld: politieke samenwerking, bescherming van de buitengrenzen, en beheer van IT-systemen voor de bestrijding van drugshandel. Er is bijzondere aandacht besteed aan de beste operationele praktijken op het gebied van politieke samenwerking: informatie-uitwisseling tussen relevante rechtshandhavingsinstanties (met inbegrip van de douane) op nationaal en Europees/internationaal niveau voor de preventie en opsporing van strafbare feiten, samenwerking en coördinatie bij grensoverschrijdende operationele maatregelen (zoals surveillance, gecontroleerde afleveringen en gezamenlijke operaties), specificeren van doelwitten in havens en risicoanalyse, personele middelen en opleiding, strategieën voor corruptiebestrijding, en criminele maritieme inlichtingen.
- (7) De verzamelde beste praktijken zijn onderverdeeld in vier bouwstenen: 1) het Schengengebied voorzien van strategische middelen ter bestrijding van drugshandel, 2) illegale drugsstromen in kaart brengen, 3) criminele netwerken aan de toeleveringszijde en de afzetzijde ontmantelen, en 4) belemmeringen opwerpen en de weerbaarheid van logistieke centra vergroten. Dit zijn de belangrijkste aandachtspunten bij de Europese strijd tegen drugshandel. Uit deze vier bouwstenen blijkt nadrukkelijk het belang van een gecoördineerd optreden van rechtshandhavingsinstanties binnen de EU, dat ook wordt afgestemd met rechtshandhavingsinstanties in derde landen (landen van doorvoer en herkomst).
- (8) De thematische Schengenevaluatie onderstreept dat geïntegreerde en coherente coördinatie en samenwerking tussen rechtshandhavings-, politie-, douane- en grenswachtdiensten een fundamentele rol speelt bij het waarborgen van multidisciplinaire operationele samenwerking op nationaal, Europees en internationaal niveau.

- (9) De actieve betrokkenheid van alle belanghebbenden (waaronder particuliere ondernemingen die actief zijn in logistieke centra), het opwerpen van belemmeringen en de inzet van poortwachters op plaatsen van binnenkomst in de EU moeten de bredere logistieke keten versterken en beter bestand maken tegen criminele infiltratie. Aangezien de beschikbaarheid van illegale drugs, en met name van cocaïne uit Zuid-Amerika, nog nooit zo snel is toegenomen, moeten de lidstaten gezamenlijk de samenwerking met mondiale partners aangaan om de belangrijkste drugstoeleveringsroutes aan te pakken. Daarbij moeten zij zich in eerste instantie op Latijns-Amerikaanse partners richten.
- (10) Voor een doeltreffende aanpak van de drugshandel is er een alomvattende strategie nodig, die gericht is op distributiekanaalen aan zowel de toeleveringszijde als de afzetzijde. Deze tweeledige aanpak vormt een doeltreffender, holistisch kader voor de bestrijding van de complexe problemen die de illegale drugshandel met zich meebrengt. Het aanpakken van de bronnen en de toeleveringsketens is cruciaal voor het ontwrichten van de drugsproductie en de drugstransporten naar Europa, terwijl het aanpakken van de distributie aan de afzetzijde essentieel is voor het onderscheppen van drugs en het ontmantelen van criminele netwerken die verantwoordelijk zijn voor de verspreiding en de verkoop van illegale middelen in het Schengengebied. Het is daarom van groot belang om de rechtshandhavingscapaciteiten te versterken en grondige onderzoeken mogelijk te maken, zodat de georganiseerde criminele netwerken die betrokken zijn bij drugshandel en -distributie, opgerold kunnen worden en hun bedrijfsmodellen ontwricht kunnen worden.
- (11) Het Schengenacquis en bestaande Europese instrumenten die ontworpen zijn om georganiseerde misdaad te bestrijden, zijn waardevolle hulpmiddelen in de strijd tegen drugshandel. De huidige toepassing ervan is echter niet voldoende voor een zo groot mogelijke impact. Hiervoor zouden deze instrumenten doeltreffender moeten worden gemaakt door middel van innovatieve en creatieve oplossingen bij operationele procedures.

- (12) Aangezien het primaire doel van deze Schengenevaluatie de vaststelling van beste praktijken was, moeten de follow-up en monitoring evenredig zijn aan dit doel. De lidstaten wordt derhalve verzocht na te gaan wat de meerwaarde en haalbaarheid van de toepassing van de beste praktijken in hun nationale kader is, waar dat relevant is in overleg met de lidstaten die ze reeds hebben ingevoerd. Vervolgens wordt de lidstaten verzocht binnen drie maanden na de inwerkingtreding van dit besluit hun actieplannen in te dienen. Die actieplannen moeten worden gestructureerd aan de hand van de bovengenoemde vier bouwstenen en moeten voor iedere bouwsteen vermelden welke beste praktijken de lidstaten voornemens zijn toe te passen of reeds toepassen, waarbij zij uiteenzetten hoe zij de betrokken beste praktijken in hun nationale wettelijke en operationele kaders willen opnemen of hebben opgenomen. De lidstaten kunnen in hun actieplan aangeven waarom zij de in deze aanbeveling vastgestelde beste praktijken niet kunnen toepassen.
- (13) Overeenkomstig het meerjarig evaluatieprogramma zal de uitvoering van de beste praktijken worden gemonitord door middel van periodieke evaluaties.
- (14) Dit besluit dient te worden doorgezonden aan het Europees Parlement en de parlementen van de lidstaten.

BEVEELT AAN

dat het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, de Republiek IJsland, de Italiaanse Republiek, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, het Vorstendom Liechtenstein, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk Noorwegen, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, de Republiek Finland, het Koninkrijk Zweden en de Zwitserse Bondsstaat de beste praktijken in de bijlage bij dit besluit analyseren en overwegen deze praktijken op te nemen in hun nationale wettelijke en operationele kaders.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter

De onderstaande beste praktijken zijn vastgesteld in het kader van de thematische Schengen-evaluatie van 2023 met betrekking tot de capaciteiten van de lidstaten op het gebied van politieke samenwerking, bescherming van de buitengrenzen en beheer van IT-systemen om de invoer van drugs in de Unie te bestrijden:

I. Het Schengengebied voorzien van strategische middelen ter bestrijding van drugshandel

1. De vaststelling van zowel een offensieve als een defensieve nationale drugsstrategie gericht op het ontmantelen van criminele netwerken die betrokken zijn bij drugshandel en op het opwerpen van belemmeringen, met name in logistieke centra. De nationale drugsstrategie is gebaseerd op een multidisciplinaire aanpak waarbij preventie, onderschepping en internationale samenwerking worden gecombineerd.
2. De vaststelling van een rechtskader om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke juridische instrumenten en geavanceerde onderzoekstechnieken worden bijgewerkt en beschikbaar zijn ter ondersteuning van nationale en internationale onderzoeken naar drugshandel, in overeenstemming met de operationele behoeften.
3. De sluiting van interministeriële akkoorden of memoranda van overeenstemming waarmee de uitwisseling van informatie tussen verschillende instanties wordt vergemakkelijkt.
4. De ontwikkeling van een nationale gecentraliseerde, samenhangende en multidisciplinaire drugsbestrijdingsstructuur die onder meer bestaat uit juridische, politieke, douane-, financiële, kustbewakings- en criminele inlichtingendiensten met de juiste bevoegdheden op het gebied van onderzoek, beleidsvorming en beleidsadvies.
5. De uitvoering van samenhangende actieplannen tegen drugshandel, met daarin strategische doelstellingen die behaald kunnen worden aan de hand van een stapsgewijze aanpak waarbij de beleidsrespons wordt aangepast aan lokale behoeften.
6. De bevordering van de bottom-upmethode in nationale strategieën en actieplannen ter bestrijding van drugshandel, met een grote nadruk op coördinatie, samenwerking en een gemeenschappelijke visie van de belangrijkste belanghebbenden.
7. De toewijzing van de nodige geoormerkte middelen voor de actieplannen, voor een soepele samenwerking tussen verschillende instanties waarbij gebruikt wordt gemaakt van innovatieve werkmethoden die aangepast zijn aan de veranderlijkheid van de drugsmarkt en de voortdurend evoluerende werkwijze van drugshandelaren.
8. Het opzetten van een mechanisme voor de evaluatie van de uitvoering van de nationale strategie, waarbij prioriteit wordt gegeven aan het offensieve onderdeel.

II. Illegale drugsstromen in kaart brengen

1. De sluiting van overeenkomsten over de uitwisseling van informatie, zodat er eensgezind en doeltreffend kan worden gereageerd op nieuwe uitdagingen en er gezamenlijke dreigingsresponsplannen kunnen worden opgesteld.
2. De ontwikkeling van een nationale structuur voor risico- en dreigingsanalyse en inlichtingencoördinatie voor diverse instanties. De versterking van deze structuur met een gecentraliseerd informatiesysteem waarmee gegevens en inlichtingen doeltreffend kunnen worden beheerd dankzij de integratie van strategische en operationele gegevens uit verschillende bronnen, waarmee de aanmaak van risico-indicatoren en profielen mogelijk kan worden gemaakt en waarmee de opstelling van analyseverslagen wordt vergemakkelijkt.
3. Het gebruik van geautomatiseerde methoden voor gegevensverzameling op lokaal, regionaal en nationaal niveau om statistische en operationele gegevens met betrekking tot drugshandel te verzamelen. Het gebruik van een IT-platform met ingebouwde en geautomatiseerd toegepaste risico-indicatoren.
4. De verstrekking van vaak bijgewerkte informatie en analyses aan rechtshandavingsinstanties op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau om de vorming van een gemeenschappelijk beeld van de dreiging mogelijk te maken en de ontwikkeling van risicoprofielen en -indicatoren te vergemakkelijken.
5. De systematische integratie van instrumenten op EU-niveau in nationale procedures voor het ontvangen en delen van aanvullende informatie ter bestrijding van drugshandel (bv. Schengeninformatiesysteem, Europol-informatiesysteem, Europees grensbewakingssysteem), met name om ervoor te zorgen dat inbeslagnames van drugs aan de buitengrens systematisch worden gemeld in het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur) voor een volledig situatiebeeld.

III. Criminele netwerken aan de toeleverings- en afzetzijde ontmantelen

1. De opname van systematische raadplegingen van het Schengeninformatiesysteem in douaneprocedures, waaronder aanvullende controles van containers.
2. De uitvoering van automatische zoekopdrachten in het Schengeninformatiesysteem en nationale databanken aan de hand van camera's voor automatische kentekenplaatherkenning voor alle voertuigen die logistieke centra inreizen of uitreizen, wat mogelijk een treffer met een bijbehorende melding oplevert.
3. De verlening van rechtstreekse en gedecentraliseerde toegang tot de applicatie van Europol voor veilige informatie-uitwisseling en het Europol-informatiesysteem aan alle bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de preventie, de opsporing of het onderzoek van drugshandel op lokaal, nationaal en regionaal niveau.

4. De systematische verstrekking van informatie aan Europol en aan andere betrokken lidstaten over de preventie, de opsporing en het onderzoek van drugshandel.
5. De invoering van gestandaardiseerde en gemeenschappelijke procedures op nationaal niveau voor het herkennen, prioriteren en aanpakken van de individuen, groepen en netwerken die de grootste dreiging vanuit de georganiseerde misdaad vormen. Deze aanpak vormt de basis voor het EU-brede waardevol-doelwit/operationele taskforce-concept van Europol.
6. De vaststelling van de noodzakelijke maatregelen op nationaal niveau om uitvoering te geven aan Aanbeveling (EU) 2022/915 van de Raad inzake operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving in verband met het voorkomen, opsporen en onderzoeken van drugshandel.
7. De sluiting van bilaterale/multilaterale akkoorden die de samenwerking met de instanties van andere lidstaten verder bevorderen teneinde drugshandel te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken.
8. De actieve betrokkenheid bij de twee prioriteiten van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact) op het gebied van drugshandel en bij de horizontale prioriteit die gericht is op criminele netwerken met een hoog risico en de bijbehorende operationele taskforces van Europol. De volledige benutting van de analytische, operationele, technische en forensische steun van Europol.
9. De geïntegreerde operationele samenwerking met belangrijke partners buiten de Europese Unie die zich langs drugshandelsroutes bevinden, waaronder landen van herkomst en doorvoer.
10. De versterking van het gebruik en de capaciteit van speciale en op infiltratie gerichte onderzoekstechnieken voor de ontmanteling van criminele netwerken.

IV. Belemmeringen opwerpen en de weerbaarheid van logistieke centra vergroten

- Samenwerking tussen de verschillende diensten van de relevante nationale rechtshandavingsinstanties (met inbegrip van de douane) in de logistieke centra

1. De oprichting van overkoepelende taskforces die gezamenlijk onderzoek verrichten op plaatsen met een hoog risico, zoals logistieke centra, en de verlening van toegang op afstand tot nationale databanken en het Schengeninformatiesysteem aan deze taskforces.
2. Het opzetten van een gemeenschappelijk dossierbeheersysteem voor drugsgerelateerde procedures dat toegankelijk is voor alle nationale rechtshandavingsinstanties en rechterlijke autoriteiten.

3. De integratie van politie-informatie in grensbeheersystemen om signaleringen uit te vaardigen en risicoprofielen aan te maken met betrekking tot illegale drugsstromen aan de grenzen.
4. Het gebruik van geavanceerde detectie- en bewakingsapparatuur voor rechtshandhaving ter plaatse, waaronder cameratoezicht langs de hele omtrek van logistieke centra en in havens, in combinatie met slimme technologieën, zoals speciaal uitgeruste voertuigen en drones. De waarborging van uitgebreide toegang voor de rechtshandhavingsinstanties tot het beeldmateriaal, waar mogelijk op afstand, om drugsdelicten te voorkomen, op te sporen en te onderzoeken.
5. De verscherping van de toegangscontrole voor havengebieden met een hoog risico, waarbij alleen bevoegd personeel toegang krijgt en er gebruik wordt gemaakt van innovatieve methoden, zoals biometrie en tweefactorauthenticatie.
6. De introductie van een havenverbod als bijkomende straf voor drugsdelicten, om te voorkomen dat verdachten en veroordeelde misdadigers een risico voor de havenveiligheid blijven vormen.
7. De versterking van het maritieme bewakingssysteem om doeltreffende samenwerking te bevorderen tussen de belangrijkste instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van drugshandel op maritiem gebied en te zorgen voor informatie-uitwisseling.

- Doeltreffende publiek-private partnerschappen

8. De uitnodiging aan de private sector om een belangrijke rol te spelen bij de bestrijding van drugshandel, onder meer via gezamenlijke verklaringen, actieplannen en memoranda van overeenstemming tussen nationale autoriteiten en entiteiten zoals particuliere scheepvaartmaatschappijen, postdiensten, haven- en luchthavenautoriteiten en particuliere beveiligingsondernemingen, maar ook door in dit verband anticorruptiemaatregelen te nemen.
9. Een nauwe dialoog tussen de rechtshandhavingsinstanties en de havenindustrie, met inbegrip van het havenveiligheidspersoneel van exploitanten van particuliere terminals, om een beter gezamenlijk situatiebeeld te krijgen en gecoördineerde acties die elkaar aanvullen te faciliteren.
10. De verbeterde samenwerking tussen de rechtshandhavingsinstanties en het veiligheids- personeel in havengebieden, onder meer door de inzet van havenveiligheidscomités waar deze beschikbaar zijn.
11. De nauwere samenwerking tussen universiteiten en de private sector bij de ontwikkeling van nieuwe technieken die de capaciteit voor de opsporing van illegale drugszendingen vergroten.

12. De versterkte samenwerking met de private sector voor de ontwikkeling en toepassing van innovatieve technologieën waarmee drugshandel via logistieke centra kan worden opgespoord en tegengehouden. Dergelijke samenwerkingen kunnen bestaan uit het gebruik van onder meer mobiele röntgenscanners voor containers in risicoterminals en van artificiële intelligentie voor de analyse van scans door de douane of voor een gestroomlijnde verzameling en verwerking van elektronische gegevens van zeevervoerders in het nationale haveninformatiesysteem.

- Voorkoming en bestrijding van corruptie in de toeleveringsketen van drugs

13. De vaststelling van een ethische code of gedragscode voor rechtshandhavers die bij hun werk eerder te maken zullen krijgen met pogingen tot corruptie.
14. Beperking van het risico op corruptie bij ambtenaren en vergroting van de kans dat afwijkend gedrag wordt opgemerkt door samenwerking tussen verschillende instanties in logistieke centra te bevorderen.
15. Regelmatige opleidings- en trainingsprogramma's voor de rechtshandhaving, onder meer over het leren herkennen van personen die een bedreiging voor de veiligheid kunnen vormen in logistieke centra.
16. De bescherming van klokkenluiders binnen de rechtshandhaving en de private sector, onder meer door te voorzien in klokkenluidersprocedures of systemen voor anonieme meldingen, zodat havenarbeiders verdachte activiteiten anoniem kunnen melden.
17. De regelmatige screening en roulering van ambtenaren in kwetsbare posities (bv. degenen die in logistieke centra werken) om te voorkomen dat zij betrokken raken bij de georganiseerde misdaad.
18. De analyse van corruptiefactoren en -risico's met betrekking tot de illegale markt, met inbegrip van een gerichte beoordeling van de infiltratie in kwetsbare logistieke gebieden.
19. De vaststelling van screeningsprocedures waarmee achtergrondcontroles van medewerkers in logistieke centra mogelijk worden gemaakt en waarbij naar een verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd bij de indienstneming. Het verbieden van de indienstneming van veroordeelde misdadigers en verdachten in drugsgerelateerde strafprocedures bij logistieke centra.
20. De ontwikkeling van opleidings- en voorlichtingsprogramma's voor werknemers uit de particuliere sector in logistieke centra, bedoeld om infiltratie en corruptie te voorkomen en te bestrijden. Dit omvat onder meer het bevorderen van ethisch gedrag, het ontkrachten van de mythe over gemakkelijk geld verdienen door misdaad, het verschaffen van informatie over de gevaren van betrokkenheid bij criminele groepen (bv. strafrechtelijke sancties en extreem geweld van criminele netwerken) en het benadrukken van het belang om verdachte activiteiten te melden.
21. De oprichting van een speciaal overkoepelend team dat opdracht heeft vermeende gevallen van omkoping en corruptie die de integriteit van de logistieke centra aantasten, te onderzoeken.