



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 22 april 2021
(OR. en)

8085/21

COSI 65
ENFOPOL 143
CRIMORG 31
CYBER 105
ENFOCUSTOM 55
IXIM 71
CORDROGUE 17
CT 51
FRONT 149
CATS 29
COPEN 190
DROIPEN 78
JAIEX 46
JAI 422

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	19 april 2021
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2021) 170 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S over de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025)

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2021) 170 final.

Bijlage: COM(2021) 170 final



Brussel, 14.4.2021
COM(2021) 170 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

over de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025)

{SWD(2021) 74 final}

Inleiding

De georganiseerde criminaliteit, die door de ondoorzichtige aard van haar activiteiten uit het zicht van het publiek blijft, vormt een belangrijke bedreiging voor de Europese burgers, bedrijven en overheidsinstellingen, evenals voor de economie in haar geheel. Zoals in de recentste **EU-dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit** (hierna de “EU-Socta” genoemd)¹ van 2021 wordt benadrukt, zijn er in alle lidstaten georganiseerde criminele groeperingen actief. Het landschap van de georganiseerde criminaliteit wordt gekenmerkt door een netwerkomgeving waarin de samenwerking tussen criminelen vloeiend en systematisch verloopt en gericht is op winst. Georganiseerde criminele groeperingen gebruiken de hoge illegaal verkregen winsten om de legale economie en overheidsinstellingen te infiltreren, onder meer via corruptie, waardoor de rechtsstaat en de grondrechten worden uitgehoud en het recht op veiligheid van de burgers en hun vertrouwen in de overheid worden ondermijnd. De inkomsten van criminele groeperingen op de negen belangrijkste criminele markten in de Europese Unie bedroegen in 2019 139 miljard EUR², wat overeenkomt met 1 % van het bruto binnenlands product van de EU. Zoals in de strategie voor de veiligheidsunie³ wordt onderstreept, moeten de maatregelen die op EU-niveau zijn genomen om de lidstaten te steunen bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit worden voortgezet en versterkt.

De complexiteit van het bedrijfsmodel van georganiseerde criminele groeperingen kwam met name in 2020 aan het licht bij het gezamenlijke onderzoek, geleid door de Franse en de Nederlandse autoriteiten met steun van Europol en Eurojust, naar de ontmanteling van **EncroChat**, een versleuteld telefoonnetwerk dat op grote schaal door criminele netwerken wordt gebruikt. De EncroChat-zaak heeft tot dusver geleid tot meer dan 1 800 arrestaties en meer dan 1 500 nieuwe onderzoeken. Voorts is gebleken hoezeer georganiseerde criminele groeperingen transnationaal en online op alle criminele markten actief zijn in een genetwerkte omgeving, waarbij zij gebruik maken van steeds verfijndere werkwijzen en nieuwe technologieën. In maart 2021 leidde een andere gezamenlijke operatie na het kraken van Sky ECC, een versleuteld netwerk waar veel voormalige EncroChat-gebruikers naartoe waren gemigreerd, tot de voorkoming van meer dan 70 gewelddadige incidenten, de inbeslagneming van meer dan 28 ton verdovende middelen en de arrestatie van meer dan 80 verdachten die betrokken waren bij georganiseerde criminaliteit en drugshandel in België en Nederland. Er

¹ Europol, Dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie van 2021 (hierna de “EU-Socta” genoemd), 12 april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment> De EU-Socta is een uitgebreide dreigingsanalyse van de georganiseerde criminaliteit waarin wordt aangegeven welke vormen van criminaliteit hoge prioriteit hebben en die om de vier jaar door Europol wordt opgesteld op basis van bijdragen van de lidstaten.

² Illegale drugs, mensenhandel, migrantensmokkel, fraude (btw-carrouselfraude, inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten, voedselfraude), milieucriminaliteit (illegaal afval en illegale handel in wilde dieren en planten), illegale vuurwapens, illegale handel in tabak, cybercriminaliteit, georganiseerde vermogenscriminaliteit — *Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses* (Het in kaart brengen van het risico van infiltratie door zware en georganiseerde criminaliteit in legitieme bedrijven), maart 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>

³ Mededeling van de Commissie betreffende de EU-strategie voor de veiligheidsunie, COM(2020) 605 final van 24 juli 2020.

werden meer dan 400 nieuwe onderzoeken tegen criminele organisaties met een hoog risico opgestart.

Het gebruik van geweld door criminelen die betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit neemt toe in de EU, evenals de dreiging van gewelddadige incidenten als gevolg van het veelvuldig gebruik van vuurwapens of explosieven in de openbare ruimte⁴. Het vermogen van georganiseerde criminele groeperingen om zich soepel aan te passen aan en munt te slaan uit de veranderingen in de omgeving waarin zij opereren, werd bevestigd tijdens de COVID-19-pandemie. Criminele groeperingen hebben de pandemie aangegrepen om hun onlineactiviteiten uit te breiden⁵ en om fraude te plegen, onder meer met nagemaakte geneesmiddelen. De aanhoudend grote vraag naar COVID-19-vaccins maakt dat criminelen worden aangetrokken tot activiteiten zoals de productie en levering van namaakvaccins of zwendelpraktijken die gericht zijn op burgers of overheidsinstanties. EU-regeringen hebben tot dusver pogingen tot zwendel en nepaanbiedingen van fraudeurs opgespoord die alles bij elkaar genomen 1,1 miljard vaccindoses probeerden te verkopen voor een totaalbedrag van meer dan 15,4 miljard EUR⁶. De economische crisis als gevolg van de pandemie vergroot het risico dat de georganiseerde criminaliteit activiteiten ontplooit en dat deze verder infiltreert in de samenleving en de economie.

De transnationale dreigingen en de evoluerende werkwijzen van georganiseerde criminele groeperingen die offline en online actief zijn, vergen een gecoördineerde, meer gerichte en aangepaste respons. Hoewel de nationale autoriteiten die op dit terrein actief zijn in de frontlinie staan bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, zijn maatregelen op EU-niveau en wereldwijde partnerschappen van het grootste belang om te zorgen voor doeltreffende samenwerking en uitwisseling van informatie en kennis tussen de nationale autoriteiten, ondersteund door een gemeenschappelijk strafrechtelijk kader en doeltreffende financiële middelen. Voorts is de georganiseerde criminaliteit een symbool van het verband tussen interne en externe veiligheid. Internationale betrokkenheid bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van verdere stappen om partnerschappen en samenwerking met landen in de directe omgeving en daarbuiten te ontwikkelen, is nodig om deze transnationale uitdaging aan te pakken.

⁴ Europol, EU-Socta van 2021, 12 april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>

⁵ Bij een internationale operatie tussen maart en december 2020 die door Europol en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) werd ondersteund, namen rechtshandavingsinstanties van 19 lidstaten en 8 derde landen bijna 33 miljoen nagemaakte medische hulpmiddelen in beslag, waaronder mondkapjes, test- en diagnosekits, 8 ton grondstoffen en 70 000 liter hygiënische ontsmettingsmiddelen.

⁶ Door overheidsinstanties aan OLAF gerapporteerde informatie. Rechtshandavingsinstanties werken samen met Europol en OLAF om deze pogingen tot fraude te dwarsbomen.

Zowel het Europees Parlement⁷ als de Raad⁸ heeft benadrukt dat de georganiseerde criminaliteit enorme schade aanricht en hebben gewezen op het belang van een krachtig optreden van de EU om alle vormen van georganiseerde criminaliteit tegen te gaan.

Deze strategie bouwt voort op resultaten uit het verleden, geeft werkterreinen aan die prioriteit hebben om burgers en de economie beter te beschermen tegen georganiseerde criminele groeperingen en stelt concrete acties op de middellange en lange termijn voor, die zullen worden ontwikkeld met volledige eerbiediging van de grondrechten. Het is de eerste specifieke strategie inzake georganiseerde criminaliteit sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon⁹.

1. Bevordering van de samenwerking inzake rechtshandhaving en justitie

De georganiseerde criminaliteit van vandaag is een internationale onderneming. 65 % van de criminele groeperingen die in de lidstaten van de EU actief zijn, bestaat uit leden met verschillende nationaliteiten¹⁰. De routes waarlangs drugs, vuurwapens of nagemaakte producten worden getransporteerd, strekken zich via een wereldwijde toeleveringsketen uit over alle continenten. Mobiele georganiseerde criminele groeperingen die zich bezighouden met georganiseerde vermogenscriminaliteit verplaatsen zich snel door meerdere rechtsgebieden om hun misdaden te plegen. Doordat zij in verschillende rechtsgebieden opereren, ontkomen criminele groeperingen aan ontdekking en profiteren zij van de verschillen tussen het toepasselijke interne recht van de lidstaten.

1.1. Vlotte uitwisseling van en tijdige toegang tot informatie

In een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waar geen controles aan de binnengrenzen bestaan, kan een hoog niveau van veiligheid worden gewaarborgd door een krachtige politieke en justitiële samenwerking tussen de lidstaten. Tijdige toegang tot informatie, met volledige eerbiediging van de grondrechten, is van essentieel belang voor de bestrijding van alle vormen van georganiseerde criminaliteit. De Europese Unie heeft de rechtshandavingsinstanties een breed scala van instrumenten ter beschikking gesteld om de

⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0378_NL.pdf In oktober 2016 heeft het Europees Parlement ook een verslag vastgesteld dat specifiek gericht is op corruptiebestrijding, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0284_NL.pdf

⁸ Conclusies van de Raad over interne veiligheid en het Europees politiepartnerschap van 24 november 2020, 13083/1/20 REV 1.

⁹ De georganiseerde criminaliteit is sinds het midden van de jaren negentig een prioriteit van de EU, zoals blijkt uit het Tampere-programma (waarmee de eerste strategische meerjarendoelstellingen van de EU op het gebied van justitie en binnenlandse zaken werden gelanceerd) en de daaropvolgende meerjarenprogramma's op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, zoals het Haags programma van 2004, het programma van Stockholm van 2009, de Europese Veiligheidsagenda van 2015 en de onlangs vastgestelde EU-strategie voor de veiligheidsunie van 2020. De laatste specifieke strategie inzake georganiseerde criminaliteit dateert van 2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0232&from=EN>

¹⁰ Europol, EU-SocTa van 2021, 12 april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>

uitwisseling van informatie te vergemakkelijken. Die instrumenten zijn van cruciaal belang gebleken bij het blootleggen van criminele activiteiten en netwerken.

Dankzij het **Schengeninformatiesysteem (SIS)** kunnen frontlijnfunctionarissen personen en voorwerpen die betrokken zijn bij georganiseerde criminaliteit snel opsporen en lokaliseren en dienovereenkomstig actie ondernemen. De informatie in deze gedeelde databank kan functionarissen helpen een persoon te arresteren, een voorwerp in beslag te nemen of de reisbewegingen vast te stellen van personen naar wie een onderzoek wordt ingesteld. Alleen al in 2020 werd het Schengeninformatiesysteem bijna 4 miljard keer geraadpleegd, wat resulteerde in meer dan 200 000 hits. Bij de herziening van het SIS-kader¹¹ in 2018 zijn de functies van het systeem aanzienlijk versterkt en is een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd, waardoor nationale autoriteiten signaleringen kunnen invoeren ten aanzien van personen die het risico lopen te worden ontvoerd of het slachtoffer te worden van mensenhandel, of een onderzoekscontrole van een verdachte kunnen aanvragen. Daarnaast krijgt Europol dankzij de hervorming toegang tot SIS-signaleringen en tot de uitwisseling van aanvullende informatie, en worden biometrische gegevens doeltreffender gebruikt aan de hand van de nieuwe mogelijkheid om gezichtsopnamen te gebruiken voor identificatiedoeleinden en DNA-profielen op te nemen om de identificatie van vermiste personen te vergemakkelijken. Deze nieuwigheden worden op volle snelheid ingevoerd, zodat het nieuwe systeem eind 2021 volledig operationeel zal zijn: de uitvoeringshandelingen en de technische documentatie zijn voltooid, de werkzaamheden voor de technische ontwikkeling van het SIS zijn goed gevorderd en de eerste stappen zijn gezet voor de ontwikkeling van een SIS-handboek en opleidingsactiviteiten voor SIS-gebruikers.

Het potentieel van het SIS bij de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit zal verder worden versterkt door het nieuwe kader voor **interoperabiliteit** tussen EU-informatiesystemen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken¹². Het is van cruciaal

¹¹ Verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, PB L 312 van 7.12.2018, Verordening (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van grenscontroles, tot wijziging van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen en tot wijziging en intrekking van Verordening (EG) nr. 1987/2006, PB L 312 van 7.12.2018 en Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie, PB L 312 van 7.12.2018.

¹² Het interoperabiliteitskader omvat het SIS, het Visuminformatiesysteem (VIS), Eurodac, het inreis-uitreisstelsel (EES), het Europees reisinformatie- en autorisatiesysteem (Etias) en het Europees Strafrechtregister Informatiesysteem inzake veroordelingen van onderdanen van derde landen en staatlozen (Ecris-TCN). Verordening (EU) 2019/817 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van grenzen en visa, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 en (EU) 2018/1861 van het Europees Parlement en de Raad en Besluiten 2004/512/EG en 2008/633/JBZ, PB L 135 van 22.5.2019, en Verordening (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 tot vaststelling van een kader voor interoperabiliteit tussen de Unie-informatiesystemen op het gebied van politieke en justitiële samenwerking, asiel en migratie en tot wijziging van Verordeningen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 en (EU) 2019/816, PB L 135 van 22.5.2019.

belang dat alles in het werk wordt gesteld om tegen eind 2023 volledige interoperabiliteit te bereiken. Hierdoor krijgen rechtshandavingsinstanties gemakkelijker toegang tot relevante informatie in de gecentraliseerde informatiesystemen van de EU en kunnen meerdere identiteiten worden opgespoord, wat van essentieel belang is voor de bestrijding van identiteitsfraude, iets wat vaak door criminelen wordt gebruikt om misdrijven te plegen of aan justitie te ontkomen. Binnen het interoperabiliteitskader wordt een functionaliteit voor **detectie van meerdere identiteiten** ontwikkeld die, door gegevens in al deze systemen te controleren, zal helpen frauduleus gebruik van identiteiten doeltreffend aan te pakken.

Rechercheurs die geïsoleerd in één lidstaat werken, zijn vaak niet in staat de betrokkenheid van een georganiseerde criminele groepering bij een specifiek misdrijf vast te stellen. Het **Prüm-kader**¹³ van 2008 biedt rechtshandavingsinstanties de mogelijkheid om in het kader van hun onderzoek via bilaterale aansluitingen op een ‘hit-no-hit’-basis DNA en vingerafdrukken op te zoeken in de databanken van andere lidstaten, en voertuigregistratiegegevens op te zoeken. Hoewel het Prüm-kader van nut is gebleken bij het oplossen van vele misdrijven in Europa, heeft het decentrale karakter ervan ertoe geleid dat vele bilaterale aansluitingen tussen de nationale databanken van de lidstaten niet tot stand zijn gekomen wegens de technische complexiteit en de aanzienlijke financiële en personele middelen die ermee gemoeid zijn. Bovendien kan het weken of zelfs maanden duren voordat de instanties de persoonsgegevens achter een hit bekendmaken. Om strafrechtelijke onderzoeken efficiënter te laten verlopen en de geautomatiseerde uitwisseling van informatie over criminelen te versterken, zal de Commissie voorstellen het **Prüm-kader** te moderniseren **om tegemoet te komen aan de operationele behoeften** van rechtshandavingsinstanties, met inachtneming van de grondrechten en de vereisten inzake noodzakelijkheid en evenredigheid, en om de bepalingen inzake gegevensbescherming in overeenstemming te brengen met de richtlijn rechtshandaving¹⁴. De Commissie onderzoekt wat de mogelijkheden zijn om de relevante databanken van alle lidstaten te koppelen en **informatie sneller uit te wisselen** na een hit. De Commissie gaat ook na of binnen het Prüm-kader nog **andere categorieën gegevens** moeten worden uitgewisseld die van belang zijn voor strafrechtelijke onderzoeken, zoals gezichtsopnamen, rijbewijzen, strafbladen en ballistische gegevens, en of Europol als nieuwe partner aan dat kader moet worden toegevoegd.

Gezien de grensoverschrijdende en internationale dimensie van de georganiseerde criminaliteit is **reisinformatie** van essentieel belang om reizigers met een verhoogd risico te identificeren die anders niet bekend zijn bij rechtshandavingsinstanties, en om verbanden te leggen tussen leden van criminele groeperingen. De verwerking van **persoonsgegevens van**

¹³ Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit en Beschikking 2008/616/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 betreffende de uitvoering van Besluit 2008/615/JBZ, PB L 210 van 6.8.2008.

¹⁴ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad, PB L 119 van 4.5.2016.

passagiers (PNR-gegevens) helpt de bevoegde instanties bij het identificeren van personen die betrokken zijn bij criminele activiteiten van georganiseerde groepen. Om ervoor te zorgen dat dit instrument ten volle wordt benut, zal de Commissie blijven toezien op de volledige en doeltreffende uitvoering van de richtlijn inzake persoonsgegevens van passagiers¹⁵ en de samenwerking en uitwisseling van PNR-gegevens tussen de lidstaten blijven ondersteunen, met name door de uitwisseling van beste praktijken, opleiding en de ontwikkeling van de nodige capaciteiten¹⁶. **Op voorhand af te geven passagiersgegevens (API-gegevens)**, biografische gegevens van passagiers die door luchtvaartmaatschappijen tijdens het inchecken worden verzameld, zijn eveneens zeer waardevol¹⁷, mede door de complementariteit met de PNR-gegevens. Een herziening van het huidige rechtskader¹⁸ zou een aantal verbeteringen mogelijk maken, met name wat betreft de nauwkeurigheid en de volledigheid van de gegevens. Belangrijker is dat de Commissie een analyse zal maken van het mogelijke gebruik van API-gegevens om systematisch Europol-gegevens te doorzoeken met het oog op de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en van een mogelijke uitbreiding van het gebruik ervan tot intra-Schengenbewegingen en het vervoer over water en in toerbussen. Met dit doel voor ogen zal de Commissie in de eerste helft van 2022 een voorstel tot herziening van de API-richtlijn indienen, op basis van een effectbeoordeling waarin deze opties en de effecten ervan verder zullen worden onderzocht.

1.2. Geavanceerde samenwerkingskaders

Belangrijke delen van de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving in de EU zijn gebaseerd op de Overeenkomst van 1990 ter uitvoering van het Schengenakkoord. Dit fundament wordt aangevuld door andere EU-instrumenten, zoals Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad van 18 december 2006 betreffende de vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten van de Europese Unie of door de hoofdstukken 4 en 5 van Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit (Prüm).

De lidstaten hebben dit kader aangevuld met een complex geheel van bilaterale en multilaterale overeenkomsten. Als gevolg daarvan is het niveau van samenwerking tussen de lidstaten ongelijk, waardoor operationele belemmeringen ontstaan die een doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking in de weg staan.

¹⁵ Richtlijn (EU) 2016/681 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit, PB L 119 van 4.5.2016.

¹⁶ Zoals die waarnaar wordt verwezen in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag van de Commissie over de herziening van de PNR-richtlijn, SWD(2020) 128 final van 24.7.2020, blz. 7–8.

¹⁷ Herhaalde oproepen van de Verenigde Naties om meer gebruik te maken van API-gegevens — zie UNSCR 2178 (2014), UNSCR 2309 (2016), UNSCR 2482 (2019), en de toezegging van de deelnemende staten van de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa om API-systemen op te zetten, bevestigen het belang van deze gegevens. Bovendien is het opzetten van nationale API-systemen sinds februari 2018 een norm van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie, waardoor het verplicht is voor alle staten die partij zijn bij het Verdrag van Chicago.

¹⁸ Richtlijn 2004/82/EG van de Raad betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven, PB L 261 van 6.8.2004 (“richtlijn op voorhand af te geven passagiersgegevens” of “API-richtlijn”).

De Commissie zal een wetgevingsvoorstel opstellen voor een **EU-code voor politieële samenwerking**. Daarbij zal worden uitgegaan van de resultaten van een lopende externe studie en van een grondig raadplegingsproces, waarbij rekening zal worden gehouden met de bevoegdheid van de lidstaten. Doel is de verschillende instrumenten voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving waaronder toepasselijke EU-wetgeving, richtsnoeren van de Raad, en goede praktijken van de lidstaten uit bilaterale en multilaterale overeenkomsten te stroomlijnen en te ontwikkelen tot een samenhangend en modern rulebook dat ook onderzoeksinstrumenten bestrijkt.

Voorts heeft de Commissie, om mogelijke belemmeringen voor grensoverschrijdende samenwerking, met name bij de bestrijding van georganiseerde misdaadstructuren, aan te pakken een externe studie laten uitvoeren om na te gaan of het **kaderbesluit van de Raad van 2008 inzake georganiseerde criminaliteit**¹⁹ nog steeds geschikt is voor het beoogde doel.

Europol speelt een belangrijke rol als het **EU-informatiecentrum over criminaliteit**, ondersteunt politieële samenwerking en informatie-uitwisseling en stelt om de vier jaar de **EU-Socta**²⁰ op. Om tegemoet te komen aan dringende operationele behoeften, zoals samenwerking met particuliere partijen of de verwerking van grote datasets, heeft de Commissie in december 2020 voorgesteld om het mandaat van Europol te versterken²¹. De nieuwe bevoegdheden en instrumenten waarin het voorstel voorziet, zullen Europol in staat stellen zijn steun aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit op te voeren. Het Europees Parlement en de Raad werken momenteel aan hun mandaten voor de komende interinstitutionele onderhandelingen die naar verwachting later dit jaar van start zullen gaan. De Commissie zal de onderhandelingen faciliteren en streeft naar een snel akkoord door de medewetgevers tegen het einde van 2021.

Een van de belangrijkste instrumenten om deze strategie uit te voeren en de inspanningen tegen georganiseerde criminele structuren op te voeren door middel van gecoördineerde operaties, is het **Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact)**. Sinds 2010 stelt Empact de lidstaten in staat vast te stellen welke

¹⁹ Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit, PB L 300 van 11.11.2008.

²⁰ Deze dreigingsevaluatie van de zware en georganiseerde criminaliteit wordt om de vier jaar door Europol opgesteld op basis van uitgebreide input van de lidstaten en andere belanghebbenden. In de evaluatie worden de belangrijkste criminele bedreigingen in de EU in kaart gebracht en worden EU-prioriteiten ten aanzien van criminaliteit voor de komende vier jaar voorgesteld. De EU-Socta is de eerste stap van elke Empact-cyclus, en dient als basis waarop de Raad EU-prioriteiten ten aanzien van criminaliteit vaststelt waarop hij zich de komende vier jaar wil concentreren.

²¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794 wat betreft de samenwerking van Europol met particuliere partijen, de verwerking van persoonsgegevens door Europol ter ondersteuning van strafrechtelijke onderzoeken en de rol van Europol op het gebied van onderzoek en innovatie, COM(2020) 796 final, en voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1862 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politieële en justitieële samenwerking in strafzaken, met betrekking tot de invoering van signaleringen door Europol, COM(2020) 791 final van 9 december 2020.

criminaliteitsdreigingen voor de EU prioriteit hebben en collectieve actie vereisen²², en deze criminaliteitsdreigingen aan te pakken door middel van een gestructureerde samenwerking op EU-niveau tussen rechtshandavingsinstanties, douane- en belastingautoriteiten, magistraten, Europese instellingen en agentschappen en, in voorkomend geval, derde landen, internationale organisaties en de private sector²³.

Via Empact voeren de lidstaten en hun partners jaarlijks meer dan **200 gezamenlijke operationele acties** uit, die gericht zijn op de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld het ontwikkelen van een criminele-inlichtingenbeeld van de EU-prioriteiten ten aanzien van criminaliteit, het opbouwen van rechtshandavingscapaciteit om specifieke misdrijven aan te pakken, het versterken van de samenwerking met internationale partners, het uitvoeren van preventieve maatregelen, gezamenlijke onderzoeken tegen specifieke vormen van criminaliteit of specifieke criminele groeperingen, en het aanpakken van de methoden van deze criminele groeperingen om geld wit te wassen, onlinemisdrijven te plegen of frauduleuze documenten te bemachtigen. Hoewel Empact reeds belangrijke operationele resultaten oplevert, bijvoorbeeld in termen van in beslag genomen drugs of gearresteerde criminelen, wordt het potentieel ervan momenteel niet ten volle benut. De complexiteit, het gebrek aan bewustzijn bij frontlijnfunctionarissen en de ontoereikende financiering leiden ertoe dat de eigen inbreng en actieve betrokkenheid van de lidstaten en de externe partners niet altijd gegarandeerd zijn en belemmeren de ontwikkeling van complexere operaties die georganiseerde criminele groeperingen een zwaardere slag zouden toebrengen.

De Commissie zal, samen met alle relevante belanghebbenden bij Empact, werken aan de invoering van een aantal maatregelen, die in detail uiteen zijn gezet in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij deze strategie, teneinde Empact optimaal te benutten en het tot een echt EU-vlaggenschipinstrument te maken voor **multidisciplinaire en multi-institutionele operationele samenwerking** op EU-niveau ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

De Commissie zal ook nagaan of het haalbaar is het Empact-mechanisme in de EU-wetgeving op te nemen. Dit zou Empact stevig verankeren als een essentieel EU-instrument voor de lidstaten en de betrokken EU-agentschappen en -organen om operationeel samen te werken in de strijd tegen georganiseerde en zware internationale criminaliteit. Empact zou de permanente vector worden van de structurele samenwerking tussen Europese en nationale strategieën en acties op het gebied van criminaliteit, met een geharmoniseerde methodologie en aanpak, als rechtsgrondslag voor gezamenlijke ad-hocpartnerschappen op basis van operationele behoeften. De Commissie zal ook trachten de financiering van Empact

²² Voor de periode 2018–2021: cybercriminaliteit, drugshandel, het faciliteren van illegale immigratie, georganiseerde vermogenscriminaliteit, mensenhandel (met het oog op alle vormen van uitbuiting, inclusief seksuele uitbuiting en arbeidsuitbuiting, alsook alle vormen van kinderhandel), accijns- en btw-carrouselfraude, illegale vuurwapenhandel, milieucriminaliteit, criminele financiën en witwassen van geld & documentfraude.

²³ De “EU-beleidscyclus ter bestrijding van de georganiseerde en zware internationale criminaliteit” werd gebruikt om het samenwerkingskader vast te stellen voor het aanwijzen van gemeenschappelijke prioriteiten, waarbij “Empact” het operationele platform was dat samenwerking tussen mensen uit de praktijk mogelijk maakt. “Empact” is nu de enige term die wordt gebruikt om beide concepten aan te duiden.

aanzienlijk te versterken om het in staat te stellen complexere operaties te ontwikkelen. De Commissie zal ook, samen met alle belanghebbenden, nagaan of het huidige Empact kan worden gestroomlijnd aan de hand van vier gemoderniseerde en geactualiseerde pijlers²⁴, aangevuld met richtsnoeren tegen de georganiseerde criminaliteit. Voorts zal zij ernaar streven de rol van Europese netwerken en deskundigengroepen bij de ondersteuning van Empact-acties te vergroten. Ten slotte zal de Commissie, samen met de Europese Dienst voor extern optreden, bevorderen dat derde landen meer bij Empact-activiteiten worden betrokken, en de ontwikkeling van de Empact-methodologie buiten de EU stimuleren, aangepast aan de operationele behoeften.

Om criminelen voor het gerecht te brengen, moeten rechtshandavingsinstanties en gerechtelijke autoriteiten nauw samenwerken: een doeltreffende reactie op de georganiseerde criminaliteit vereist verdere stappen om de justitiële samenwerking verder te versterken. In de aanbevelingen van het Parlement²⁵ en de conclusies van de Raad²⁶ wordt aangedrongen op verbeteringen in de praktische werking van het **Europees aanhoudingsbevel**²⁷. De Commissie ziet daarom toe op de correcte uitvoering, naar aanleiding van het verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel²⁸, en zal richtsnoeren geven in een bijgewerkt handboek.

Om te voorkomen dat parallelle onderzoeken worden verricht naar criminelen die in verschillende rechtsgebieden actief zijn, zouden bovendien gemeenschappelijke regels nodig kunnen zijn om de lidstaten in staat te stellen strafprocedures naar een andere lidstaat over te dragen, bijvoorbeeld de lidstaat waarvan de verdachte de nationaliteit heeft, rekening houdend met het kaderbesluit over het voorkomen van rechtsmachtgeschillen²⁹. De Commissie onderzoekt deze kwestie momenteel verder om na te gaan of op dit gebied EU-maatregelen noodzakelijk zijn. De Commissie bestudeert momenteel ook problemen die zich voordoen met betrekking tot de verzameling, de overdracht en het gebruik van bewijsmateriaal in grensoverschrijdende procedures en mogelijke oplossingen daarvoor³⁰.

Het communiceren en delen van informatie binnen gemeenschappelijke onderzoeksteams is van essentieel belang en de Commissie zal daarom werken aan de ontwikkeling van een samenwerkingsplatform voor gemeenschappelijke onderzoeksteams en aan een intensievere samenwerking van Eurojust met derde landen. Bovendien zal de Commissie, zoals

²⁴ Vernieuwde vierpijlervolgorde: 1/ observeren, detecteren en oriënteren, 2/ samen beslissen en plannen, 3/ bestrijden, voorkomen en ontwrichten, 4/onderhouden, leren en herhalen.

²⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_NL.html

²⁶ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/nl/pdf>

²⁷ Cf. Handboek voor het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel, PB C 335 van 6.10.2017: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006\(02\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1006(02)&from=DA)

²⁸ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van het kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, COM(2020) 270 final van 2 juli 2020.

²⁹ Kaderbesluit 2009/948/JBZ van de Raad van 30 november 2009 over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures, PB L 328 van 15.12.2009.

³⁰ In maart 2020 werd een studie over het grensoverschrijdende gebruik van bewijsmateriaal opgestart.

aangekondigd in een mededeling over de digitalisering van justitie in de EU³¹, uiterlijk eind 2021 een voorstel indienen om de beveiligde elektronische communicatie en uitwisseling van informatie en documenten tussen rechtbanken, nationale instanties en agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, voor zover relevant, mogelijk te maken. De Commissie zal ook de modernisering van het dossierbeheersysteem van Eurojust ondersteunen om Eurojust te helpen bij het verstrekken van feedback aan nationale instanties en bij het op gerechtelijk gebied aan elkaar koppelen van lopende onderzoeken. Dit moet Eurojust in staat stellen doeltreffend samen te werken met zijn partners, met name Europol en het Europees Openbaar Ministerie, zodat de coördinatie van onderzoeken op nationaal niveau vlotter verloopt en wordt voorkomen dat parallelle onderzoeken worden verricht, wat de doeltreffendheid van de strafvervolgning verzekert.

1.3. Internationale samenwerking

Samenwerking op het gebied van rechtshandhaving buiten de EU is noodzakelijk om wereldwijde criminele netwerken en transportroutes te ontwrichten. Het is van essentieel belang dat de internationale samenwerking wordt geïntensiveerd, onder meer via de activiteiten van de bevoegde instanties op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, in het bijzonder met betrekking tot de nabuurschaps- en uitbreidingslanden.

De inlichtingen over zware en georganiseerde criminaliteit bij Europol moeten dringend verder worden ontwikkeld en de informatie-uitwisseling en onderzoeksacties met derde landen en regio's die belangrijke knooppunten vormen voor de georganiseerde criminaliteit met een hoog risico waardoor EU-lidstaten worden getroffen, moeten worden geïntensiveerd, onder meer via de bilaterale verbindingsfunctionarissen van de lidstaten die in deze kritieke gebieden zijn gedetacheerd. De Commissie heeft richtsnoeren ontvangen voor onderhandelingen over internationale overeenkomsten met derde landen om persoonsgegevens met Europol uit te wisselen³² en justitiële samenwerking met Eurojust mogelijk te maken³³, en zij zal zich inspannen om vooruitgang te boeken bij deze moeilijke onderhandelingen.

Voorts zijn de internationale samenwerkingsprogramma's en -projecten van de EU van belang voor de opbouw van transcontinentale netwerken voor rechtshandhaving en strafrechtspleging. De steun van de Commissie aan dergelijke netwerken en aan gezamenlijke operaties zal blijven toenemen.

De EU-aanpak van externe veiligheid in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid blijft een essentieel onderdeel van de inspanningen van de EU ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, om de stabiliteit te versterken en de Europese veiligheidsbelangen te beschermen. De hoge

³¹ Mededeling van de Commissie, Digitalisering van justitie in de Europese Unie — Een instrumentarium met mogelijkheden, COM(2020) 710 final van 2 december 2020.

³² Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, Nieuw-Zeeland, Tunesië en Turkije.

³³ Algerije, Argentinië, Armenië, Bosnië en Herzegovina, Brazilië, Colombia, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, Tunesië en Turkije.

vertegenwoordiger/vicevoorzitter zal, met steun van de Europese dienst voor extern optreden, een sleutelrol blijven spelen bij de verbetering van de strategische en operationele samenwerking met derde landen en internationale organisaties, door ten volle gebruik te maken van externe instrumenten, zoals de dialogen op hoog niveau, het netwerk van terrorismebestrijdings-/beveiligingsdeskundigen in EU-delegaties en, indien relevant, de missies en operaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid. Bovendien zullen de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden prioriteit blijven geven aan projecten voor capaciteitsopbouw in derde landen, met name de nabuurschaps- en uitbreidingslanden, zowel om de operationele samenwerking met de EU-lidstaten en -agentschappen te ondersteunen als om de partners toe te rusten met de instrumenten waarmee zij complexe criminele structuren kunnen ontmantelen die de EU kunnen schaden.

Interpol is een andere belangrijke speler op het gebied van de internationale samenwerking tegen de georganiseerde criminaliteit. De 18 gegevensbanken van Interpol bevatten meer dan 100 miljoen rechtshandavingsgegevens, onder meer over gezochte criminelen, vermoedelijke terroristen, vingerafdrukken, gestolen voertuigen, gestolen en verloren reisdocumenten, wapens en vuurwapens. Deze gegevensbanken stellen rechtshandavingsinstanties en gerechtelijke autoriteiten in staat verbanden te leggen en vergemakkelijken aldus onderzoeken tegen transnationale georganiseerde criminaliteit. Samen met deze strategie stelt de Commissie een **aanbeveling aan de Raad** vast om **onderhandelingen te openen met Interpol** over een samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Interpol, teneinde de samenwerking te verbeteren en in de operationele behoeften te voorzien.

Het belangrijkste internationale instrument dat samenwerking en wederzijdse rechtshulp bij onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit mogelijk maakt, is het **Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad** (UNTOC), waarbij de EU en de lidstaten partij zijn. In 2021 zal de Commissie de bevoegdheidsverklaring actualiseren om deze in overeenstemming te brengen met de wijzigingen van het Verdrag van Lissabon³⁴ en ervoor te zorgen dat het **Europees Openbaar Ministerie** (EOM) gebruik kan maken van de UNTOC-regels inzake internationale wederzijdse rechtshulp om samen te werken met de autoriteiten van derde landen. Daarnaast zal de Commissie nagaan of het mogelijk is het EOM aan te melden als verantwoordelijke instantie in de context van bestaande samenwerkingsovereenkomsten op EU-niveau met derde landen en zal zij, waar nodig, overwegen om onderhandelingen te openen met geselecteerde prioritaire derde landen. Zoals blijkt uit de Verklaring van Kyoto die is aangenomen tijdens het 14e VN-congres over misdaadpreventie en strafrechtspleging, zetten de EU en de lidstaten zich volledig in voor de versterking van het internationale kader ter bevordering van de rechtsstaat, misdaadpreventie

³⁴ Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 en het einde van de overgangsperiode voor voormalige derdepijlerinstrumenten op 1 december 2014 zijn de grenzen van de EU-bevoegdheden die voor de uitvoering van dit verdrag van belang zijn, veranderd. De EU heeft nieuwe bevoegdheden gekregen uit hoofde van titel V van het VWEU (artikelen 82 en 83), en heeft haar bevoegdheid uitgeoefend door op de desbetreffende beleidsterreinen wetgeving vast te stellen. Voorts moet het UNTOC-toetsingsproces gebaseerd zijn op een geactualiseerde bevoegdheidsverklaring.

en strafrechtspleging, onder meer door een actieve betrokkenheid bij de lopende processen tot herziening van de uitvoering van het UNTOC en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC).

Kernacties:

De Commissie zal:

- voorstellen om het **Prüm-kader** te versterken (vierde kwartaal van 2021);
- voorstellen om een **EU-code voor politiesamenwerking** op te stellen (vierde kwartaal van 2021);
- voorstellen om de **API-richtlijn** te herzien (eerste kwartaal van 2022);
- een **samenwerkingsplatform** voor gezamenlijke onderzoeksteams opzetten (vierde kwartaal van 2021);
- samenwerken met alle belanghebbenden om **Empact te stroomlijnen, uit te breiden en te moderniseren**, en het door middel van een reeks maatregelen en een wetgevingsvoorstel uit te bouwen tot het **vlaggenschipinstrument van de EU voor de bestrijding van georganiseerde en zware internationale criminaliteit** (2023);
- de **financiering** voor Empact **aanzienlijk verhogen** via het Fonds voor interne veiligheid voor de periode 2021–2027;
- onderhandelingen starten over **samenwerkingsovereenkomsten** tussen **Eurojust** en derde landen;
- de onderhandelingen over samenwerking tussen **Europol** en derde landen intensiveren;
- samen met de Europese Dienst voor extern optreden de **internationale samenwerking** met derde landen en internationale organisaties versterken.

Het Europees Parlement en de Raad worden verzocht:

- vooruitgang te boeken bij de wetgevingsonderhandelingen over de **herziening van de Europol-verordening**, met inbegrip van de wijzigingen in de verordening betreffende het SIS, met het oog op een **spoedig akkoord**.

De Raad wordt verzocht:

- de aanbeveling vast te stellen om onderhandelingen met **Interpol** te openen over een samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en Interpol.

2. Effectieve onderzoeken: ontwrichten van georganiseerde criminele structuren en aanpakken van misdrijven met hoge prioriteit

2.1. Intensivering van de inspanningen om georganiseerde criminele structuren aan te pakken

Rechtshandavingsonderzoeken mogen niet beperkt blijven tot de inbeslagneming van illegale voorwerpen of de arrestatie van kleine criminelen, maar moeten gericht zijn op actoren en netwerken die de ruggengraat vormen van criminele ecosystemen.

De meeste criminele groeperingen zijn rond een kerngroep of op hiërarchische wijze gestructureerd³⁵, zodat het landschap van de georganiseerde criminaliteit wordt gekenmerkt door een genetwerkte omgeving waarin verschillende groepen en individuen systematisch samenwerken via “joint ventures” binnen losse en fluïde criminele netwerken. Criminele groeperingen die de toevoerketens op de internationale criminele markten orkestreren, werken samen met kleinere groepen die gespecialiseerd zijn in bepaalde activiteiten en met individuen in spilfuncties die diensten verlenen aan criminelen, zoals documentfraude, juridisch advies, versleutelde communicatie of vervoer. Het vermogen van criminele groeperingen om met elkaar in verbinding te treden ondermijnt de rechtshandavingsinspanningen, aangezien elk segment van de criminele keten gemakkelijk kan worden vervangen wanneer de rechtshandhaving ingrijpt.

Tegen deze achtergrond is het van cruciaal belang dat de **ontmanteling van de structuren van de georganiseerde criminaliteit** wordt opgeschaald, waarbij de groepen die een groter risico voor de veiligheid van Europa vormen en de personen in de hogere lagen van de criminele organisaties worden aangepakt. Sommige lidstaten hebben structuren op nationaal niveau of gespecialiseerde instanties op het gebied van rechtshandhaving en justitie in het leven geroepen om maffia-achtige organisaties te bestrijden. Deze ervaringen zijn doeltreffend gebleken voor het stimuleren van een strategische aanpak ter bevordering van inspanningen die leiden tot de ontwrichting van criminele infrastructuur. Bovendien zou de oprichting van speciale politie-eenheden of justitiële instanties een intensievere grensoverschrijdende samenwerking vergemakkelijken. De Commissie zal de uitwisseling van beste praktijken bevorderen om de navolging van dergelijke modellen in de lidstaten te vergemakkelijken, aangepast aan de specifieke nationale kenmerken.

Op Europees niveau vergemakkelijkt de operationele samenwerking tegen maffia-achtige georganiseerde criminele groeperingen die via het **@ON-netwerk**³⁶ wordt uitgevoerd, de inzet van gespecialiseerde rechercheurs ter plaatse in alle lidstaten ter ondersteuning van onderzoeken naar grensoverschrijdende georganiseerde criminele groeperingen. Een andere belangrijke mijlpaal zijn de werkzaamheden die Europol samen met de lidstaten heeft verricht om inlichtingen- en onderzoeksactiviteiten in kaart te brengen en uit te voeren met betrekking tot geselecteerde **High Value Targets**³⁷, namelijk vermoedelijke leden van criminele organisaties die een bijzonder hoog risico vormen voor twee of meer lidstaten.

Om het optreden tegen criminele organisaties te intensiveren, is verdere structurele samenwerking hard nodig. De ontwikkeling van **gemeenschappelijke criteria** voor alle

³⁵ Volgens de EU-Socta van 2021 is 43 % van de georganiseerde criminele groeperingen gestructureerd rond een kerngroep, is 40 % hiërarchisch gestructureerd en bestaat 17 % uit losse netwerken.

³⁶ Momenteel nemen 16 lidstaten deel aan het @ON-netwerk, dat sinds 2014 bestaat.

³⁷ Sinds 2018 heeft dit initiatief geleid tot de aanhouding van 75 High Value Targets en 2 529 van hun medeplichtigen, en tot de inbeslagneming van goederen ter waarde van 310 miljoen EUR.

lidstaten voor het **identificeren van High Value Targets** en het vergemakkelijken van operationele samenwerking en informatie-uitwisseling in real time zouden meer gezamenlijke en systematische onderzoeken mogelijk maken naar personen die een sleutelrol spelen in een crimineel netwerk. Het huidige @ON-netwerk moet worden versterkt door alle lidstaten erin op te nemen en beste praktijken te ontwikkelen, alsook door een nauwere band met Empact bij zijn activiteiten tegen criminele netwerken.

Een grotere nadruk op onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit vereist ook een robuuster **inlichtingenbeeld van de georganiseerde criminele groeperingen** die de kern vormen van het complexe web van georganiseerde criminele netwerken. Europol en de lidstaten moeten 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 uitwisseling van strategische informatie met andere actoren, waaronder missies en operaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, kan in dit verband nuttig zijn. Voorts moet er een beter overzicht komen van de dimensie van de criminele activiteiten en van de door de lidstaten genomen maatregelen. Gezien de ondoorzichtige aard van de georganiseerde criminaliteit is het moeilijk deze activiteiten te meten en te kwantificeren. Daarnaast zijn de gegevens en statistieken waarover de EU beschikt versnipperd en worden deze voornamelijk verzameld via meldingsverplichtingen die verspreid zijn over verschillende wetgevingsbesluiten. Voortbouwend op de resultaten van een reeds uitgevoerd, uitgebreid onderzoek³⁸, zal de Commissie nagaan of er behoefte is aan een meer systematische verzameling van statistieken op dit gebied.

2.2. Een op maat gesneden antwoord op specifieke vormen van criminaliteit

Volgens de EU-SocTa van 2021 zijn georganiseerde criminele groeperingen die in Europa actief zijn, betrokken bij uiteenlopende criminele activiteiten, waarbij de meeste criminele groeperingen zich bezighouden met drugshandel, georganiseerde vermogenscriminaliteit, gevolgd door fraude (met inbegrip van douane-, accijns- en btw-fraude), migrantensmokkel en mensenhandel. Terwijl sommige groeperingen gespecialiseerd zijn op een bepaalde criminele markt, zijn andere in toenemende mate **polycrimineel**, waarbij zij de winsten van de ene criminele activiteit gebruiken om hun uitbreiding naar andere criminele sectoren te financieren. Specifieke vormen van criminaliteit vereisen een specifieke reactie vanuit het oogpunt van wetgeving en beleid.

De EU heeft regels opgesteld met betrekking tot ernstige misdrijven, zoals migrantensmokkel³⁹, en om nieuwe psychoactieve stoffen op te sporen en te verbieden⁴⁰, het

³⁸ Studie: *Overview of the availability, comparability and consistency of administrative statistical data on recorded crime and on the stages of the criminal justice process in the EU* (Overzicht van de beschikbaarheid, vergelijkbaarheid en consistentie van administratieve statistische gegevens over geregistreerde criminaliteit en over de stadia van de strafrechtspleging in de EU), maart 2021, DR0121067ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/065004>

³⁹ Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad van 28 november 2002 tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, PB L 328 van 5.12.2002.

bezit van en de handel in vuurwapens te controleren en te voorkomen dat geneutraliseerde wapens weer worden geactiveerd⁴¹. De drugshandel blijft een belangrijke bron van inkomsten voor georganiseerde criminele groeperingen en de EU heeft de prioriteiten voor de komende vijf jaar vastgelegd in de **EU-drugsstrategie 2021–2025**, die in december 2020 door de Raad werd vastgesteld⁴². De besprekingen over het bijbehorende **EU-Actieplan inzake drugs** worden in de Raad voortgezet, terwijl de Commissie de eerste initiatieven voorbereidt om de strategie en het actieplan uit te voeren⁴³.

Vuurwapens zijn een belangrijke factor in het toenemende geweld door criminele groeperingen, omdat die hen in staat stellen hun tegenstanders te intimideren en controle uit te oefenen over hun leden en markten. Om de beschikbaarheid van vuurwapens in handen van criminelen te beperken, is de Commissie begonnen met de uitvoering van het nieuwe EU-actieplan 2020–2025 **inzake vuurwapenhandel**. Zij zal het toepassingsverslag over de vuurwapenrichtlijn publiceren, waarin de eerste middelen worden aangegeven om het rechtskader te verbeteren.

Migrantensmokkel blijft een kernactiviteit voor georganiseerde criminele groeperingen die migranten in gevaar brengt en de migratiebeheersdoelstellingen van de EU schaadt. De Commissie zal in 2021 een **nieuw actieplan tegen migrantensmokkel** vaststellen om criminele netwerken die bij deze criminaliteit betrokken zijn, te bestrijden, de rechtshandhaving en de samenwerking tussen instanties te ondersteunen en de samenwerking met derde landen, alsook met missies en operaties in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid, waar relevant, te stimuleren.

Mensenhandel, een bijzonder weerzinwekkende vorm van criminaliteit, wordt vaak gepleegd door georganiseerde criminele groeperingen, die hun slachtoffers steeds vaker online ronselen, identiteitsdocumenten en werkvergunningen vervalsen en hen uitbuiten voor seksuele doeleinden, dwangarbeid, gedwongen criminaliteit of bedelarij. Hoewel de prioriteiten en acties van deze strategie betrekking hebben op mensenhandel, stelt de Commissie naast deze strategie ook een specifieke EU-strategie voor de bestrijding van mensenhandel 2021–2025 voor om de specifieke kenmerken van dit misdrijf aan te pakken.

Cybercriminaliteit wordt agressiever en confronterender. De snel voortschrijdende digitalisering van de samenleving, die een hoge vlucht heeft genomen met de COVID-19-pandemie, creëert nieuwe kwetsbaarheden die kunnen worden uitgebuit door criminelen die zich bezighouden met cybercriminaliteit. Cyberaanvallen, zoals het creëren en verspreiden van malware, hacking om gevoelige persoons- of bedrijfsgegevens te stelen, of denial of

⁴⁰ Verordening (EU) 2017/2101 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2017 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1920/2006, wat betreft de uitwisseling van informatie over, het systeem voor vroegtijdige waarschuwing voor en de risicobeoordelingsprocedure inzake nieuwe psychoactieve stoffen, PB L 305 van 21.11.2017.

⁴¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/trafficking-in-firearms_en

⁴² Besluit van de Raad inzake de EU-drugsstrategie 2021-2025, 14178/20 van 18 december 2020.

⁴³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12854-Alternatives-to-coercive-sanctions-for-drug-using-offenders>

service-aanvallen, zijn het afgelopen jaar zowel in aantal als in graad van geavanceerdheid toegenomen⁴⁴.

Het **Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit bij Europol (EC3)**, dat in 2013 is opgericht, heeft een sleutelrol gespeeld bij het opsporen van de uitbuiting van de COVID-19-pandemie door de georganiseerde criminaliteit, bij het opstellen van voorlichtingsmateriaal en verslagen om de lidstaten en het publiek te informeren, alsook bij het ondersteunen van onderzoeken naar onlinezwendel door georganiseerde criminele groeperingen. Daarnaast heeft het periodiek een **dreigingsevaluatie van de georganiseerde internetcriminaliteit** (Iocta) gepubliceerd, die een belangrijke bron van informatie is voor het stellen van prioriteiten bij operaties en beleid⁴⁵.

Overeenkomstig de EU-strategie van 2020 voor een doeltreffender bestrijding van seksueel misbruik van kinderen en de alomvattende EU-strategie voor de rechten van het kind (2021–2025) zal de Commissie in 2021 wetgeving voorstellen om kinderen beter te beschermen tegen **seksueel misbruik**, onder meer door de betrokken aanbieders van onlinediensten te verplichten bekend materiaal over seksueel misbruik van kinderen op te sporen en bij overheidsinstanties te melden⁴⁶. De wetgeving zal ook consistent zijn met andere wetgevingsinitiatieven, met name het voorstel betreffende de wet inzake digitale diensten⁴⁷. De Commissie blijft het Europees Parlement en de Raad ook steunen om zo snel mogelijk tot een akkoord te komen over het voorstel voor een verordening inzake vrijwillige inspanningen van bepaalde dienstverleners in de strijd tegen seksueel misbruik van kinderen online⁴⁸. Tegelijkertijd heeft Europol de uitbreiding gesteund van de succesvolle campagne “Trace an Object”, waarmee via crowdsourcing informatie wordt verzameld over afzonderlijke objecten op beelden van seksueel misbruik van kinderen die kan helpen de geografische locatie van het misbruik te bepalen en zo uiteindelijk kan bijdragen tot de identificatie en redding van slachtoffers.

De verschuiving naar een cashloze economie, die nog is versneld door de pandemie, heeft meer mogelijkheden gecreëerd voor fraude met en vervalsing van **niet-contante betaalmiddelen** zoals creditcards en onlinebetaalinstrumenten⁴⁹, wat een ernstige bedreiging

⁴⁴ Zie de dreigingsevaluatie van de georganiseerde internetcriminaliteit voor 2020 (Iocta) op <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment>, evenals de andere verslagen van Europol op <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know>

⁴⁵ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment>.

⁴⁶ Mededeling van de Commissie betreffende een EU-strategie voor een doeltreffendere bestrijding van seksueel misbruik van kinderen, COM(2020) 607 final van 24 juli 2020.

⁴⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten (wet inzake digitale diensten) en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG, COM(2020) 825 final van 15 december 2020.

⁴⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een tijdelijke afwijking van sommige bepalingen van Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad ten aanzien van het gebruik van technologieën door aanbieders van nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten voor de verwerking van persoonsgegevens en andere gegevens ten behoeve van de bestrijding van online seksueel misbruik van kinderen, COM(2020) 568 final van 10 september 2020.

⁴⁹ <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/beyond-pandemic-what-will-criminal-landscape-look-after-covid-19>.

vormt voor de veiligheid van de EU. Zij vormen een belangrijke bron van inkomsten voor de georganiseerde criminaliteit en maken criminele activiteiten als drugshandel en mensenhandel mogelijk. De EU heeft in 2019 strengere regels vastgesteld⁵⁰, die de lidstaten uiterlijk op 31 mei 2021 moeten uitvoeren. De Commissie zal nauwlettend toezien op de vooruitgang die wordt geboekt om ervoor te zorgen dat de nieuwe regels volledig doeltreffend zijn.

Fraude, met onder meer douane-, accijns- en btw-fraude, is een andere vorm van criminaliteit die steeds aantrekkelijker wordt voor de georganiseerde misdaad. In aanvulling op de huidige inspanningen van Europol en Eurojust op dit gebied zal het **EOM** strafbare feiten onderzoeken en vervolgen in verband met de deelname aan een criminele organisatie, indien de criminele activiteit van de betrokken criminele organisatie gericht is op het plegen van strafbare feiten die negatieve gevolgen hebben voor de begroting van de EU, onder meer ernstige grensoverschrijdende btw-fraude.

De **namaak** van producten is een misdrijf met grote gevolgen. Namaakproducten vertegenwoordigen 6,8 % van de invoer in de EU⁵¹ en zijn een belangrijke bron van inkomsten voor georganiseerde criminele groeperingen. Medische, gezondheids- en sanitaire producten vormen een aanzienlijk en toenemend deel van de hoeveelheid namaakproducten, een verschijnsel dat met de COVID-19-pandemie alarmerend is toegenomen. De georganiseerde criminaliteit heeft zich beziggehouden met de productie en levering van nagemaakte beschermingsmiddelen, testkits en geneesmiddelen, en het risico bestaat dat georganiseerde criminele groeperingen proberen misbruik te maken van de mogelijkheden die in de EU ontstaan door de grote vraag naar vaccins. Rechtshandavingsinstanties voeren samen met Europol en het Europees Bureau voor fraudebestrijding met succes belangrijke operaties uit die leiden tot significante aantallen arrestaties en inbeslagnemingen van namaakproducten, waaronder geneesmiddelen, speelgoed, levensmiddelen en dranken⁵². Er moet echter meer worden gedaan om de operationele samenwerking bij de bestrijding van namaak te versterken. Criminele organisaties zijn steeds sterker betrokken bij misdaden zoals de namaak van gewasbeschermingsmiddelen en het frauduleuze gebruik van het bio-logo van de EU. Voortbouwend op haar kader voor officiële controles en handhaving zal de Commissie haar inspanningen intensiveren om voedsel fraude aan te pakken, en zal zij zich inzetten voor grotere bevoegdheden voor de nationale instanties, het opstellen van een nultolerantiebeleid, sterkere preventie, controles en afschrikking, alsmede doeltreffende sancties.

Daartoe heeft de Commissie in november 2020 het Actieplan inzake intellectuele eigendom vastgesteld en zal zij in 2022 een **EU-instrumentarium tegen namaak** opstellen met beginselen voor gezamenlijk optreden, samenwerking en gegevensuitwisseling tussen

⁵⁰ Richtlijn (EU) 2019/713 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende de bestrijding van fraude met en vervalsing van niet-contante betaalmiddelen, PB L 123 van 10.5.2019.

⁵¹ OESO/EUIPO (2019), *Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods, Illicit Trade* (Trends in de handel in nagemaakte en door piraterij verkregen goederen - Illegale handel), OECD Publishing, Parijs/Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie. <https://doi.org/10.1787/g2g9f533-en>

⁵² Voor voorbeelden van operaties, zie [Pangea XIII](#) (medische producten), [LUDUS](#) (speelgoed) en [Opson IX](#) (voedsel en dranken). Tijdens de door Europol gecoördineerde operatie Shield, die in september 2020 werd afgesloten, werden bijna 33 miljoen met COVID-19 verband houdende nagemaakte medische hulpmiddelen in beslag genomen: dit omvatte 8 ton grondstoffen, mondkapjes, tests en diagnosesets.

rechtshandavingsinstanties, houders van rechten en tussenpersonen⁵³. Aangezien namaak van geneesmiddelen meestal in derde landen plaatsvindt, is het van belang de mondiale governance te versterken, met name door toetreding tot en bekrachtiging door de lidstaten van de EU, en mogelijk de EU zelf, van het Verdrag van de Raad van Europa betreffende de **namaak van geneesmiddelen** (het Medicrime-verdrag), dat door veertien lidstaten is ondertekend, waarvan er slechts zes het verdrag hebben geratificeerd⁵⁴.

Milieucriminaliteit verdient bijzondere aandacht vanwege de schadelijke gevolgen ervan voor de biodiversiteit en voor het milieu, de volksgezondheid en de sociale samenhang binnen de EU en in derde landen. Allerlei soorten wilde flora en fauna — planten, dieren en afgeleide producten — evenals gezelschapsdieren worden nog steeds illegaal verhandeld, vaak op grote schaal en soms met mogelijk verwoestende gevolgen. Illegaal afvalbeheer en illegale afvaltransporten ondermijnen de legitieme afvalverwerkings- en recyclingindustrie. De EU heeft wetgeving vastgesteld om de legale handel in wilde dieren en planten⁵⁵ en in afval⁵⁶ te reguleren en heeft de lidstaten verplicht een breed scala van milieudelicten strafbaar te stellen en er sancties voor op te leggen⁵⁷. Deze wetgevingsinstrumenten zijn in 2016 aangevuld met het Actieplan van de EU tegen de illegale handel in wilde dieren en planten en in 2018 met EU-maatregelen om de naleving van de milieuwetgeving en milieugovernance te verbeteren. Het Europees Bureau voor fraudebestrijding heeft zijn operationele activiteiten in de strijd tegen de illegale handel in goederen die een bedreiging vormen voor het milieu, aanzienlijk ontwikkeld.

Ondanks deze inspanningen beschikken de inspectie-, rechtshandavings- en gerechtelijke instanties vaak niet over de capaciteit en de middelen om milieucriminaliteit doeltreffend op te sporen, onderzoeken en vervolgen. Dit is met name het geval in lidstaten waar er geen gespecialiseerde handhavings- of vervolgingsinstanties zijn en er geen gevestigde strategische aanpak is voor de bestrijding van milieucriminaliteit. De handhavingscapaciteit op nationaal en EU-niveau moet worden versterkt. De opgelegde sancties zijn onvoldoende afschrikkend en de coördinatie en uitwisseling van informatie binnen en tussen de lidstaten, met name

⁵³ Mededeling van de Commissie, Het innovatiepotentieel van de EU optimaal benutten. Een actieplan inzake intellectuele eigendom om het herstel en de veerkracht van de EU te ondersteunen, COM(2020) 760 final van 25 november 2020.

⁵⁴ Verdrag CETS nr. 211. Het verdrag is geratificeerd door België, Frankrijk, Hongarije, Kroatië, Portugal en Spanje. Het is wel ondertekend maar nog niet geratificeerd door Cyprus, Denemarken, Duitsland, Finland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk en Slovenië. Naast het Medicrime-verdrag worden daartoe in Richtlijn 2011/62/EU van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2011 tot wijziging van Richtlijn 2001/83/EG tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik, om te verhinderen dat vervalste geneesmiddelen in de legale distributieketen belanden (PB L 174 van 1.7.2011) regels en mechanismen vastgesteld om de controlevoorschriften te verscherpen die op de fabrikant van de geneesmiddelen toepasselijk zijn.

⁵⁵ https://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm.

⁵⁶ Zie artikel 50 van Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, PB L 190 van 12.7.2006.

⁵⁷ Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, PB L 328 van 6.12.2008 (richtlijn milieucriminaliteit).

tussen bestuurlijke en rechtshandavingsinstanties, is ontoereikend⁵⁸. De Commissie werkt aan de herziening van de **EU-verordening betreffende de overbrenging van afvalstoffen** en het **Actieplan tegen de illegale handel in wilde dieren en planten**. De **richtlijn milieucriminaliteit** zal worden herzien om de werkingssfeer van milieudelicten te verduidelijken, de bestraffing nauwkeuriger te maken, het gebruik van doeltreffende onderzoeksinstrumenten te vergemakkelijken en grensoverschrijdende samenwerking en informatie-uitwisseling te bevorderen. Voorts zal de samenwerking via de Europese netwerken voor de handhaving van de milieuwetgeving worden versterkt. Tot slot zal de Commissie de vaststelling van een aanvullend protocol in het kader van het UNTOC bevorderen, aangezien de internationale dimensie van de illegale handel in wilde dieren en planten van cruciaal belang is.

De illegale handel in **cultuurgoederen** heeft een verwoestend effect op het cultureel erfgoed van landen, is een financieringsbron voor criminele organisaties en is een instrument voor het witwassen van geld. Een beter toezicht en een betere uitwisseling van informatie, een betere samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en douane, een intensievere samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid ter plaatse, en het gebruik van de deskundigheid van verschillende publieke en private actoren zijn noodzakelijk om deze vorm van criminaliteit doeltreffend te bestrijden. Snelle toegang tot archeologen en kunsthistorici kan in hoge mate bijdragen tot onderzoek naar de illegale handel in cultuurgoederen. Om deze unieke vorm van criminaliteit aan te pakken, zal de Commissie steun blijven verlenen aan de capaciteitsopbouw bij deskundigen op het gebied van cultureel erfgoed, met inbegrip van een netwerk van dergelijke deskundigen waar de lidstaten in het kader van Empact gebruik van zouden kunnen maken. Hun gestructureerde samenwerking met de rechtshandavingsdiensten zal worden gesteund om het onderzoek te vergemakkelijken, alsook de financiering van projecten op het gebied van de illegale handel in cultuurgoederen. Voorts zal de Commissie nagaan welke andere maatregelen nodig zijn om dit verschijnsel aan te pakken, onder meer door de online- en offline-traceerbaarheid van cultuurgoederen op de interne markt te verbeteren en door samen te werken met derde landen waar cultuurgoederen worden geplunderd. Daartoe zal de Commissie in 2022 een actieplan voorstellen om de illegale handel in cultuurgoederen aan te pakken.

Kernacties:**De Commissie zal:**

- wijzigingen voorstellen van de **richtlijn milieucriminaliteit** (vierde kwartaal van 2021);
- de handhabingsbepalingen tegen illegale afvaltransporten aanscherpen als onderdeel van haar voorstel tot wijziging van de **verordening betreffende de overbrenging van**

⁵⁸ Evaluatie van Richtlijn 2003/109/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (richtlijn milieucriminaliteit), SWD(2020) 259 final van 28 oktober 2020.

afvalstoffen (tweede kwartaal van 2021);

- een **EU-instrumentarium tegen namaak** opstellen met beginselen voor gezamenlijk optreden, samenwerking en gegevensuitwisseling tussen **rechtshandavingsinstanties**, houders van rechten en tussenpersonen (2022);
- een **actieplan** voorstellen betreffende de **illegale handel in cultuurgoederen** (2022);
- onderzoeken of de EU kan toetreden tot het **Medicrime-verdrag** van de Raad van Europa.

De lidstaten worden aangespoord om:

- zich **aan te sluiten bij het @ON-netwerk**, dat tot doel heeft maffia-achtige georganiseerde criminele groeperingen te bestrijden, **en dit netwerk te versterken**, en een meer gestructureerde integratie van een **gerichte aanpak van criminele netwerken in Empact** te onderzoeken;
- op nationaal niveau coördinatiestructuren of **gespecialiseerde organen** bij rechtshandavingsinstanties en gerechtelijke autoriteiten in te stellen of verder te ontwikkelen die zich richten op de aanpak van georganiseerde criminele structuren;
- toe te treden tot het **Medicrime-verdrag** van de Raad van Europa en het te ratificeren.

De lidstaten en Europol worden aangespoord om:

- gemeenschappelijke identificatiecriteria te ontwikkelen om **High Value Targets** te selecteren en te onderzoeken, en prioriteit te geven aan onderzoeken tegen personen en criminele netwerken die het grootste veiligheidsrisico vormen voor de EU;
- een strategisch en tactisch **inlichtingenbeeld** van risicovolle georganiseerde criminele groeperingen te ontwikkelen;
- de strategische en operationele **samenwerking** in de strijd tegen **namaak van geneesmiddelen** te versterken, onder meer met het Europees Bureau voor fraudebestrijding en het Bureau voor de intellectuele eigendom van de Europese Unie en op mondiaal niveau.

3. Het elimineren van door de georganiseerde criminaliteit behaalde winsten en het voorkomen van infiltratie in de legale economie en de samenleving

3.1. Versterking van de maatregelen voor het ontnemen van vermogensbestanddelen en tegen het witwassen van geld, bevordering van financiële onderzoeken

De georganiseerde criminaliteit in de EU is in wezen afhankelijk van de mogelijkheid om grote bedragen aan criminele winsten wit te wassen. Terwijl driekwart van de criminele organisaties nog steeds gebruik maakt van eenvoudige methoden om hun illegale winsten te verbergen, zoals investeringen in onroerend goed of andere goederen van grote waarde, passen anderen steeds verfijndere methoden toe, met de hulp van witwassers uit de

witteboordensector⁵⁹. Het financiële spoor dat criminelen achterlaten, is een belangrijke indicator van hun activiteiten en levert nuttige aanwijzingen op voor rechercheurs en bewijsmateriaal van onschatbare waarde om de daders aan te klagen. Het aanpakken van criminele geldstromen is dan ook van cruciaal belang om criminele activiteiten aan het licht te brengen, criminaliteit tegen te gaan en infiltratie in de legale economie en de samenleving te voorkomen.

Ondanks de ontwikkeling van het rechtskader voor de bestrijding van witwassen en voor de ontneming van vermogensbestanddelen, wordt slechts een klein deel van de witwasactiviteiten opgespoord en wordt slechts 1 % van de criminele vermogensbestanddelen geconfisqueerd⁶⁰. Dit is nog verergerd door het toenemende gebruik van financiële kanalen met een beperkter toezicht dan de banksector, zoals **virtuele valuta's**.

De strijd tegen inkomsten uit criminele activiteiten moet worden opgevoerd. Zoals in het actieplan van 2020 ter bestrijding van het witwassen van geld⁶¹ wordt benadrukt, moet het antiwitwaskader van de EU aanzienlijk worden verbeterd om de grote verschillen in de manier waarop het wordt toegepast en de ernstige tekortkomingen in de handhaving van de regels aan te pakken. Financiële onderzoeken worden niet ten volle benut, deels omdat de rechtshandavingsinstanties onvoldoende capaciteit hebben om deze complexe en omslachtige onderzoeken uit te voeren.

Bovendien wordt de mogelijkheid om criminelen hun illegaal verkregen vermogensbestanddelen te ontnemen verder belemmerd door de beperkte werkingssfeer van het rechtskader voor confiscatie wat betreft de vermogensbestanddelen en de criminele activiteiten die eronder vallen. Daarnaast ondervinden de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen momenteel problemen bij het opsporen van vermogensbestanddelen, omdat zij bijvoorbeeld niet beschikken over tijdelijke bevroeringsbevoegdheden om te voorkomen dat vermogensbestanddelen verdwijnen, of over directe en onmiddellijke toegang tot bepaalde openbare registers, zoals centrale kadasters of centrale vennootschapsregisters⁶². Bovendien worden de ontnomen vermogensbestanddelen niet altijd op een efficiënte manier beheerd en worden zij niet voldoende gebruikt om slachtoffers te vergoeden of de samenleving ten goede te komen.

Zoals aangekondigd in het actieplan van 2020 ter bestrijding van het witwassen van geld, is het een prioriteit ervoor te zorgen dat het bestaande kader tegen het witwassen effectief wordt uitgevoerd. Naast de lopende inspanningen om een adequate uitvoering te waarborgen, werkt

⁵⁹ Europol, EU-SocTa van 2021, 12 april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>

⁶⁰ Europol, *Does crime still pay? Criminal Asset Recovery in the EU — Survey of statistical information 2010–2014* (Loont misdaad nog steeds? - Ontneming van criminele vermogensbestanddelen in de EU - Overzicht van statistische informatie 2010-2014), gepubliceerd in 2016, beschikbaar op: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/does-crime-still-pay>

⁶¹ Mededeling van de Commissie inzake een actieplan voor een alomvattend EU-beleid voor de preventie van witwassen en financieren van terrorisme, C(2020) 2800 final van 7 mei 2020.

⁶² Zie Conclusies van de Raad over de intensivering van het financieel redden ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, 8927/20 van 17 juni 2020.

de Commissie aan wetgevingsvoorstellen om het **EU-kader tegen het witwassen van geld** te versterken en verder te ontwikkelen door in het tweede kwartaal van 2021 voor te stellen één enkel, rechtstreeks toepasselijk regelboek op te stellen, het toezicht op EU-niveau te versterken en een EU-coördinatie- en ondersteuningsmechanisme voor financiële inlichtingeneenheden in te stellen.

Evenzeer moet in alle lidstaten een cultuur van **vroegtijdig financieel onderzoek** verder worden bevorderd en moet de capaciteit van rechercheurs om de financiële dimensie van de georganiseerde criminaliteit aan te pakken, worden opgebouwd. In de Conclusies van de Raad van 2020 over de intensivering van het financieel rechercheren⁶³ worden de lidstaten opgeroepen ervoor te zorgen dat financiële onderzoeken deel uitmaken van alle soorten strafrechtelijke onderzoeken met betrekking tot georganiseerde criminaliteit. Voorts heeft Europol door de oprichting van het Europees Centrum voor financiële en economische misdaad zijn capaciteit opgevoerd om de lidstaten te ondersteunen bij het verrichten van financiële onderzoeken.

Het is evenzeer van essentieel belang dat de inspanningen op het gebied van **bevriezing en confiscatie** worden opgevoerd door middel van een verder versterkt rechtskader op EU-niveau en een grotere operationele capaciteit van de **bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen**. Confiscatiemaatregelen zonder veroordeling moeten worden onderzocht, aangezien die kunnen bijdragen tot een verhoging van het bedrag van de geconfisqueerde vermogensbestanddelen wanneer het, bijvoorbeeld, niet mogelijk is de verkregen vermogensbestanddelen in verband te brengen met een strafrechtelijke veroordeling⁶⁴. Om tot een strengere confiscatieregeling te komen en de nationale bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen een doeltreffender mandaat te geven, zal de Commissie in 2022 een herziening voorstellen van de **confiscatierichtlijn** van 2014 en van het besluit van de Raad van 2007 inzake de **bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen**⁶⁵, om de werkingssfeer van de bestreken strafbare feiten uit te breiden en doeltreffender regels in te voeren voor confiscatie zonder veroordeling; te zorgen voor effectief beheer en sociaal hergebruik van geconfisqueerde vermogensbestanddelen en schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven; en de capaciteit van de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen te vergroten om illegale vermogensbestanddelen op te sporen en te identificeren⁶⁶.

Bovendien zal de Commissie mogelijke opties overwegen met betrekking tot het **systematisch instellen van financiële onderzoeken** en financiële onderzoeken na veroordeling. Een snelle toegang tot financiële informatie is van essentieel belang voor het

⁶³ Zie Conclusies van de Raad over de intensivering van het financieel rechercheren ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit, 8927/20 van 17 juni 2020.

⁶⁴ Zie ook het werkdokument van de diensten van de Commissie met als titel *Analysis of non-conviction-based confiscation measures in the European Union* (Analyse van niet op een veroordeling gebaseerde confiscatiemaatregelen in de Europese Unie), SWD(2019) 1050 final van 12 april 2019.

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12725-Freezing-and-confiscation-of-the-proceeds-of-crime>

⁶⁶ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, "Ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen: zorgen dat misdaad niet loont", COM(2020) 217 final van 2 juni 2020.

verrichten van doeltreffende financiële onderzoeken en voor een succesvolle opsporing en confiscatie van vermogensbestanddelen. De tijdige omzetting door de lidstaten van de **richtlijn inzake de vergemakkelijking van de toegang tot financiële informatie**, die rechtshandavingsinstanties toegang biedt tot gecentraliseerde bankrekeningenregisters en de samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en financiële-inlichtingeneenheden versterkt, is derhalve van het grootste belang. De Commissie zal de richtlijn ook samen met het kader tegen het witwassen van geld herzien om rechtshandavingsinstanties toegang te verlenen tot het toekomstige platform dat de bankrekeningregisters in de hele EU met elkaar verbindt.

Tegelijkertijd zal de internationale samenwerking op het gebied van de repressieve reactie op het witwassen van geld moeten worden verbeterd. De lidstaten moeten optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die worden geboden door het **Anti-Money Laundering Operational Network (AMON)**, een informeel internationaal netwerk van rechtshandavingsinstanties die zich bezighouden met de bestrijding van het witwassen van geld, en het **Camden Asset Recovery Inter-agency Network (CARIN)**, een informeel netwerk van rechtshandavingsinstanties en justitiële specialisten op het gebied van de opsporing, bevrozing, inbeslagneming en confiscatie van vermogensbestanddelen. De Commissie zal ook voorstellen om namens de EU het **Verdrag van Warschau** inzake het witwassen, de bevrozing en de confiscatie van opbrengsten van de Raad van Europa te ratificeren.

3.2. Intensivering van corruptiebestrijdingsmaatregelen

Corruptie is een centraal onderdeel van de werkwijze van georganiseerde criminele groeperingen. Zij kopen ambtenaren en personeelsleden van belangrijke entiteiten zoals havens om, intimideren hen en gebruiken geweld teneinde zelf buiten beeld te blijven, informatie te verkrijgen of hun activiteiten te faciliteren. Volgens de huidige EU-corruptiebestrijdingsregels moeten de lidstaten zowel actieve als passieve corruptie van ambtenaren strafbaar stellen, adequate sancties vaststellen en ervoor zorgen dat ondernemers die ambtenaren omkopen strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Bepaalde corruptiegerelateerde strafbare feiten vallen echter niet onder deze instrumenten, zoals ongeoorloofde beïnvloeding, machtsmisbruik, illegale verrijking, verduistering of andere vormen van misbruik van eigendommen door een overheidsfunctionaris. Recenter heeft de EU nieuwe wetgeving ingevoerd ter bescherming van klokkenluiders en voor de invoering van veilige kanalen voor het melden van corrupte praktijken. In het jaarlijkse verslag over de rechtsstaat wordt de situatie in de lidstaten met betrekking tot het corruptiebestrijdingsbeleid ook onderzocht.

Om de inspanningen op EU-niveau op te voeren, zal de Commissie **de bestaande EU-corruptiebestrijdingsregels**⁶⁷, die twintig jaar geleden werden vastgesteld, **evalueren**

⁶⁷ Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de privé-sector en de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn (PB L 192 van 31.7.2003).

om na te gaan of zij nog in lijn zijn met de zich ontwikkelende criminele praktijken en om ervoor te zorgen dat zij alle relevante corruptiegerelateerde misdrijven bestrijken.

De verschillende vormen van corruptie die samenhangen met georganiseerde criminaliteit in een transnationale context rechtvaardigen ook de noodzaak van een betere uitwisseling van deskundigheid, beste praktijken, gegevens en informatie tussen de lidstaten en het maatschappelijk middenveld. Om strafrechtelijke onderzoeken doeltreffend te ondersteunen door middel van gegevensuitwisseling, is het van cruciaal belang een overzicht van en inzicht te hebben in de risico's en bedreigingen die corruptie met zich meebrengt voordat deze uitmonden in corruptiegerelateerde misdrijven.

De COVID-19-pandemie voegt nog een ernstige laag corruptierisico's toe: de grootschalige inzet van middelen om de gezondheids- en economische crisis aan te pakken heeft indirect nieuwe mogelijkheden voor corruptie gecreëerd. Het vermogen van de nationale autoriteiten om zeer complexe corruptiezaken in verband met georganiseerde criminaliteit aan te pakken, moet worden versterkt, met name door het opzetten van gespecialiseerde structuren voor corruptiebestrijding. Het is van belang dat de lidstaten verder gebruik maken van de beschikbare financiële en technische ondersteuningsinstrumenten van de Commissie om hun structurele en strategische aanpak, hun regelgevende en operationele instrumenten en hun capaciteit op het gebied van corruptiebestrijding te versterken. Voorts is het, gezien de cruciale rol van de media bij het aan het licht brengen van corruptiezaken, van het allergrootste belang dat de veiligheid van onderzoeksjournalisten in de gehele EU wordt gewaarborgd, en dat zij ook beschermd zijn tegen misbruik van bevoegdheid. Zoals aangekondigd in het Europees actieplan voor democratie, zal de Commissie in 2021 een aanbeveling uitbrengen over de veiligheid van journalisten en komen met een initiatief te bestrijding van misbruik van bevoegdheid ten nadele van journalisten en rechtenverdedigers.

De EU is sinds 2008 partij bij het **Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie** en zal worden onderworpen aan de evaluatie van de uitvoering waarin het verdrag voorziet. De EU en de lidstaten werken in het kader van de Groep van Staten tegen Corruptie van de Raad van Europa (Greco) en de G20 aan verdere vooruitgang bij het voorkomen en bestrijden van corruptie. De bijzondere zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, die gepland is voor juni 2021, zal een belangrijke gelegenheid zijn om op mondiaal niveau vorderingen te boeken in de strijd tegen corruptie.

De lidstaten zijn ook verplicht corruptie in partnerlanden door EU-burgers en -bedrijven strafbaar te stellen en te vervolgen, overeenkomstig de verplichtingen uit hoofde van het **Verdrag van de OESO inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties**. De consequente vervolging en berechting van in het buitenland gepleegde corruptie zal een belangrijke rol spelen bij de mondiale aanpak van corruptie.

3.3. Aanpak van de infiltratie in de economie en de samenleving

Criminele groeperingen investeren een deel van hun aanzienlijke inkomsten in legale ondernemingen in uiteenlopende sectoren, zoals vastgoed en bouw, vervoer of horeca⁶⁸. Door ondernemingen in die sectoren te controleren, kunnen criminele organisaties de illegale vermogensbestanddelen witwassen en hun winsten maximaliseren. Infiltratie door de georganiseerde criminaliteit schaadt de legale economie en verstoort de markregels. Door de economische situatie die door de COVID-19-pandemie is ontstaan, is het risico toegenomen dat de georganiseerde criminaliteit verzwakte bedrijven overneemt en hele bedrijfstakken infiltreert. Er zijn reeds bewijzen van criminele pogingen tot fraude met de verschillende financiële mechanismen die zijn opgezet om het economisch herstel te ondersteunen⁶⁹. Om deze dreiging het hoofd te bieden en de belangrijkste punten voor interventie en bewustmaking vast te stellen, moeten de lidstaten en Europol een inlichtingenbeeld opbouwen van de omvang en de mate van criminele investeringen, de infiltratiemethoden en de sectoren die gevaar lopen.

Er kunnen lessen worden getrokken uit de uitwisseling van beste praktijken die wordt bevorderd door het Europees netwerk voor de **bestuurlijke aanpak**⁷⁰, een methode waarbij lokale overheden, in samenwerking met rechtshandavingsinstanties en het maatschappelijk middenveld, administratieve instrumenten, zoals procedures voor het verkrijgen van vergunningen, aanbestedingen en subsidies, gebruiken om te voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit infiltreert in legale ondernemingen en de bestuurlijke infrastructuur. Lokale overheden moeten de bevoegdheid krijgen om, met volledige inachtneming van de grondrechten, barrières op te werpen die de economische structuur beschermen tegen de georganiseerde criminaliteit.

De **lokale dimensie** is ook van essentieel belang om criminele groeperingen zo min mogelijk ruimte te bieden voor rekrutering. Personen die in een omgeving van georganiseerde criminaliteit en in sociaal-economisch achtergestelde gebieden zijn opgegroeid, zijn het meest kwetsbaar voor rekrutering voor criminele activiteiten. Zij beginnen met kleine criminaliteit of kleine rollen in de organisatie, maar worden de leden en leiders van de criminele organisaties van morgen. Gerichte acties in wijken en binnen gemeenschappen zijn succesvol gebleken in het bieden van alternatieven die voorkomen dat jongeren in een leven van geweld en misdaad terechtkomen. Voorts zijn activiteiten ter voorkoming van criminaliteit, zoals buurtpolitie of bewustmakingscampagnes in gebieden die in het bijzonder door criminele activiteiten worden getroffen, van essentieel belang om de samenleving weerbaarder te maken tegen de activiteiten van criminele organisaties. De Commissie zal de uitwisseling van kennis

⁶⁸ *Study on Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses* (Studie over het in kaart brengen van het risico van infiltratie door zware en georganiseerde criminaliteit in legitieme bedrijven), maart 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>

⁶⁹ Europol, EU-Socata van 2021, 12 april 2021, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment>

⁷⁰ De bestuurlijke aanpak van zware en georganiseerde criminaliteit vormt een aanvulling op de traditionele rechtshandavingsactiviteiten. Hij biedt extra instrumenten om misbruik van de juridische infrastructuur te voorkomen en aan te pakken door samenwerking tussen verschillende instanties, door informatie te delen en maatregelen te nemen om barrières op te werpen tegen infiltratie.

en beste praktijken inzake misdaadpreventie bevorderen via het **Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie**.

Kernacties:

De Commissie zal:

- de herziening voorstellen van de **confiscatierichtlijn** en het besluit van de Raad betreffende de **bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen** (2022);
- het bestaande **EU-corruptiebestrijdingsbeleid** evalueren (2022);
- **samenwerking** en de uitwisseling van informatie over het **verband tussen corruptie en georganiseerde criminaliteit** bevorderen, onder meer via Europol.

De lidstaten worden aangespoord om:

- **systematisch financiële onderzoeken te verrichten** in onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit en, zodra de financiële omgeving wijst op de aanwezigheid van criminele vermogensbestanddelen, systematisch onderzoek te verrichten naar de ontneming van vermogensbestanddelen;
- de **richtlijn betreffende het vergemakkelijken van de toegang tot financiële informatie** snel om te zetten, en wel tegen augustus 2021, de uiterste termijn van omzetting;
- **strategische informatie uit te wisselen** met die sectoren die het risico lopen geïnfilteerd te worden door criminele organisaties (publiek-private partnerschappen);
- de **specialisatie** van de rechtshandavingsdiensten te verbeteren, en de instanties te versterken die verantwoordelijk zijn voor onderzoek, vervolging en gerechtelijke procedures met betrekking tot grootschalige **corruptiezaken**.

De lidstaten en Europol worden aangespoord om:

- het **inlichtingenbeeld** van de dreiging van **infiltratie** in de legale economie te verbeteren, door de risico's en de methoden van criminele organisaties te evalueren.

4. Rechtshandhaving en justitie klaarstomen voor het digitale tijdperk

4.1. Toegang tot digitale aanwijzingen en bewijsmateriaal

Het zoeken naar aanwijzingen en bewijsmateriaal, met inbegrip van rechtmatige toegang tot communicatiegegevens, is de hoeksteen van rechtshandavingsonderzoeken en vervolgingen, waardoor misdadigers voor het gerecht kunnen worden gebracht. Nu we voor ons leven en onze activiteiten meer dan ooit zijn aangewezen op het internet, zijn ook criminelen steeds vaker digitaal actief. Georganiseerde criminaliteit wordt online voorbereid, uitgevoerd en verborgen; er worden illegale stoffen en producten op de markt gebracht en ingenieuze manieren gevonden om winsten wit te wassen, ongehinderd door fysieke grenzen. De omvang van het probleem wordt nog vergroot door de snelle ontwikkeling van de technologie. De verschuiving van bepaalde aanwijzingen en bewijsmateriaal van een fysieke naar een online

ruimte brengt een aantal uitdagingen met zich mee, zoals de snelheid waarmee de gegevens tussen rechtsgebieden kunnen worden verplaatst, of de mogelijkheid om zich achter versleuteling te verschuilen. Bovendien zijn sommige **instrumenten en maatregelen voor het vergaren van bewijsmateriaal, die voor fysiek bewijsmateriaal zijn ontworpen, nog niet volledig aangepast aan de digitale wereld**⁷¹. Dit kan strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen belemmeren of vertragen, omdat gegevens niet tijdig beschikbaar of toegankelijk zijn.

Bij onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit is het vaak nodig toegang te krijgen tot elektronische communicatiegegevens om een verband te leggen tussen het misdrijf, de dader en de slachtoffers, en om criminele netwerken op te sporen. Gezien de omvang en de structuur van een georganiseerd crimineel netwerk is het voor de rechtshandavingsinstanties moeilijk om deze communicatie te traceren zonder achteraf toegang te krijgen tot metagegevens van de communicatie. Het ontbreken van dergelijke gegevens maakt het bijzonder moeilijk om de centrale actoren te identificeren die op de achtergrond aan de touwtjes trekken. Identificatie en arrestatie raken daarom vaak alleen de onderste gelederen van deze netwerken, degenen die zich op de plaats van het misdrijf bevonden, in plaats van de centrale actoren⁷². Daarnaast maken criminele organisaties gebruik van moderne technologie om de volgende drugslevering te regelen, informatie over veelbelovende doelwitten voor de volgende inbraak uit te wisselen, een trefpunt af te spreken voor een gewapende overval, of, in het geval van georganiseerde groepen cybercriminelen, malware-aanvallen op systemen voor internetbankieren uit te voeren.

Om de toegang tot digitaal bewijsmateriaal en aanwijzingen voor onderzoek te waarborgen, hebben de lidstaten **kaders voor gegevensbewaring** vastgesteld. Gezien het beginsel van vertrouwelijkheid van elektronische communicatie kunnen aanbieders van communicatiediensten de metagegevens hebben gewist tegen de tijd dat rechtshandavingsinstanties om toegang daartoe verzoeken. In dergelijke gevallen kan belangrijk bewijsmateriaal verloren gaan, tenzij die aanbieders wettelijk verplicht zijn de metagegevens van communicatie gedurende een redelijke langere periode te bewaren op grond van een wettelijk kader voor gegevensbewaring. Het risico bestaat dat misdrijven niet met succes worden onderzocht of slachtoffers niet worden geïdentificeerd. Metagegevens van communicatie zijn bijvoorbeeld van bijzonder belang bij het onderzoek naar en de vervolging van cybercriminaliteit, zijn vaak het belangrijkste middel om het misdrijf op te sporen en fungeren als belangrijke bewijsstukken. Zij kunnen ook een belangrijk middel zijn om andere soorten bewijs met betrekking tot de feiten van de zaak te bevestigen (of te weerleggen). Voorts wordt het belang van gegevensbewaring onderstreept door de complexiteit van georganiseerde criminaliteit, zoals illegale drugshandel, mensenhandel of het witwassen van geld, en de tijd die nodig is om dergelijke misdrijven te onderzoeken, waarbij nieuwe verdachten pas in de loop van het onderzoek in beeld komen.

⁷¹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en#internaleurulesproposalonevidence

⁷² https://www.bka.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/Kurzmeldungen/180611_MINDESTSPEICHERFRISTE_N.html

Tegelijkertijd doen maatregelen inzake gegevensbewaring belangrijke vragen rijzen in verband met de inmenging in de grondrechten, waaronder het recht op privacy en op bescherming van persoonsgegevens. In recente arresten over gegevensbewaring⁷³ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn eerdere jurisprudentie bevestigd, namelijk dat elektronische communicatiegegevens vertrouwelijk zijn en dat verkeers- en locatiegegevens in beginsel niet algemeen en zonder onderscheid kunnen worden bewaard. De werkingssfeer van de maatregelen inzake gegevensbewaring kan, ten aanzien van hun inmenging in de grondrechten, slechts worden gerechtvaardigd wanneer zij noodzakelijk zijn en in verhouding staan tot het nagestreefde doel. Het Hof heeft op deze regel welomschreven uitzonderingen gemaakt betreffende de nationale veiligheid, defensie en openbare veiligheid, of het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van misdrijven⁷⁴. De Commissie zal in overeenstemming met de arresten van het Hof mogelijke benaderingen en oplossingen analyseren en in kaart brengen, die beantwoorden aan de behoeften van rechtshandavingsinstanties en justitie, op een manier die operationeel nuttig, technisch mogelijk en juridisch deugdelijk is en met volledige eerbiediging van de grondrechten. Zij zal de lidstaten vóór eind juni 2021 raadplegen om vervolgstappen te bepalen.

Voor een doeltreffende respons van de rechtshandavingsinstanties is het ook noodzakelijk dat tijdig toegang wordt verkregen tot digitaal bewijsmateriaal dat in handen is van internetaanbieders in een ander rechtsgebied. In 2018 heeft de Commissie het **pakket elektronisch bewijsmateriaal** voorgesteld, om de toegang tot elektronisch bewijsmateriaal over grenzen heen te vergemakkelijken op basis van Europese verstrekings- en bewaringsbevelen. Het Europees Parlement en de Raad voeren nu, met steun van de Commissie, interinstitutionele besprekingen om de nodige punten van overeenstemming te vinden, zodat deze voorstellen snel kunnen worden vastgesteld. Voorts moeten alle lidstaten, als onderdeel van de inspanningen om de digitalisering van de rechtshandhaving en justitie te bespoedigen⁷⁵, deelnemen aan het digitaal systeem voor de uitwisseling van elektronisch bewijsmateriaal (eEDES). Tegelijkertijd moet er snel vooruitgang worden geboekt in multilaterale en bilaterale internationale onderhandelingen om de samenwerking met internationale partners te vergemakkelijken en op internationaal niveau compatibele regels vast te stellen voor grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal⁷⁶.

⁷³ Arresten in zaak C-623/17, Privacy International, en gevoegde zaken C-511/18, C-512/18 en C-520/18, La Quadrature du Net e.a. van 6 oktober 2020, en zaak C-746/18, strafzaak tegen H.K. van 2 maart 2021.

⁷⁴ Het Hof heeft met name de algemene en ongedifferentieerde bewaring van de burgerlijke identiteit van gebruikers toegestaan met het oog op de bestrijding van alle strafbare feiten, alsmede de algemene en ongedifferentieerde bewaring van IP-adressen die zijn toegewezen aan de bron van een internetverbinding met het oog op de bestrijding van zware criminaliteit. De redenering van het Hof van Justitie is gebaseerd op het Handvest van de grondrechten en op de analyse van de noodzaak en de evenredigheid van de inmenging in die rechten.

⁷⁵ Mededeling van de Commissie, Digitalisering van justitie in de Europese Unie — Een instrumentarium met mogelijkheden, COM(2020) 710 final van 2 december 2020.

⁷⁶ Met name het tweede aanvullend protocol bij het Verdrag van Boedapest inzake cybercriminaliteit van de Raad van Europa en een overeenkomst tussen de EU en de Verenigde Staten inzake grensoverschrijdende toegang tot elektronisch bewijsmateriaal.

Gezien de steeds grootschaliger aanvallen blijft het verzamelen van elektronisch bewijsmateriaal in een zo vroeg mogelijk stadium en vóór corrigerende maatregelen van essentieel belang voor succesvolle onderzoeken, als onderdeel van het ontmoedigingsbeleid. Daartoe moeten rechtshandavingsinstanties en de cyberveiligheidsgemeenschap nauw samenwerken om tot een collectieve en alomvattende respons te komen. Daarnaast hebben onderzoeken een snelle en betrouwbare toegang tot WHOIS-gegevens nodig, onder meer om criminele organisaties te helpen identificeren die het domeinnaamsysteem (DNS) en andere internetprotocollen regelmatig misbruiken bij hun cyberaanvallen of voor andere misdrijven, zoals oplichting of de verspreiding van illegale producten en diensten.

Versleuteling is essentieel voor de digitale wereld, namelijk voor het beveiligen van digitale systemen en transacties en het beschermen van een aantal grondrechten, waaronder vrijheid van meningsuiting, privacy en gegevensbescherming⁷⁷. Indien versleuteling echter voor criminele doeleinden wordt gebruikt, wordt de identiteit van criminelen verhuuld en de inhoud van hun communicatie verborgen. De Commissie heeft in haar 11e voortgangsverslag over de totstandbrenging van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie⁷⁸ een reeks van zes praktische maatregelen voorgesteld om de rechtshandavingsinstanties en justitie te ondersteunen wanneer zij bij strafrechtelijke onderzoeken te maken krijgen met versleutelde gegevens die zijn opgeslagen op apparaten (zoals telefoons of harde schijven), zonder versleuteling te verbieden, te beperken of te verzwakken. Als onderdeel van deze maatregelen zal het nieuwe decryptieplatform van Europol, dat in december 2020 door de Commissie is gelanceerd, bijdragen aan de aanpak van deze uitdagingen. Er zijn opleidingsmodules ontwikkeld en proefcursussen georganiseerd door de Europese groep voor opleiding in verband met cybercriminaliteit (ECTEG), gefinancierd via het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing. Deze cursussen zullen worden opgenomen in het reguliere opleidingsaanbod van het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol).

De nichemarkt voor versleutelde communicatieapparatuur, die ook wordt aangekocht en gebruikt door criminele organisaties, blijft groeien. Zoals blijkt uit de recente operaties Encrochat en Sky ECC, moeten de rechtshandavingsinstanties van de EU voortdurend hun capaciteit ontwikkelen om versleutelde informatie te behandelen in het kader van strafrechtelijke onderzoeken, in overeenstemming met de toepasselijke wetgeving.

In december 2020 heeft de Raad een resolutie⁷⁹ aangenomen waarin wordt opgeroepen tot een actieve discussie met de technologie-industrie en tot de ontwikkeling van een passend regelgevingskader dat de nationale autoriteiten in staat stelt hun operationele taken

⁷⁷ Mededeling van de Commissie betreffende de EU-strategie voor de veiligheidsunie, COM(2020) 605 final van 24 juli 2020; mededeling van de Commissie, Eerste voortgangsverslag over de EU-strategie voor de veiligheidsunie, COM(2020) 797 final van 9 december 2020.

⁷⁸ Elfde verslag over de totstandbrenging van een echte en doeltreffende Veiligheidsunie, COM (2017)608 final van 18 oktober 2017.

⁷⁹ Resolutie van de Raad over versleuteling — Beveiliging dankzij versleuteling en beveiliging ondanks versleuteling, 13084/1/20 REV 1 van 24 november 2020.

doeltreffend uit te voeren en tegelijkertijd de privacy, de grondrechten en de veiligheid van communicatie te beschermen. Voorts heeft de Raad gevraagd om een betere coördinatie van de inspanningen van de lidstaten en de Europese instellingen en organen. Zoals reeds aangekondigd in de terrorismebestrijdingsagenda⁸⁰, werkt de Commissie aan technische, operationele en juridische oplossingen om wettige toegang tot versleutelde informatie te waarborgen, zonder afbreuk te doen aan de doeltreffendheid van versleuteling bij de bescherming van de privacy en de veiligheid van communicatie.

In 2020 heeft de Commissie samen met het bedrijfsleven, cryptografiedeskundigen, leden van maatschappelijke organisaties en bevoegde autoriteiten een proces van deskundigen opgestart om technische oplossingen te vinden die bedrijven kunnen helpen om specifiek seksueel misbruik van kinderen op te sporen in end-to-end versleutelde elektronische communicatie. De Commissie zal onderzoek ondersteunen om na te gaan welke technische oplossingen het meest haalbaar zijn en door bedrijven rechtmatig kunnen worden opgeschaald en toegepast.

Meer in het algemeen zal de Commissie het proces sturen om samen met de relevante belanghebbenden de bestaande mogelijkheden en benaderingen te analyseren voor rechtmatige en doelgerichte toegang tot versleutelde informatie in de context van strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen. Deze benaderingen mogen niet uitmonden in een algehele verzwakking van de encryptie of in lukrake surveillance. Deze analyse zal niet alleen gericht zijn op het aanpakken van bestaande obstakels, maar zal ook anticiperen op de waarschijnlijke ontwikkeling van versleutelings- en ontsleutelingstechnologie en de daartoe noodzakelijke samenwerking met de academische wereld en de particuliere sector. Daarnaast intensificeert de Commissie haar inspanningen op het gebied van normalisatie om de mogelijkheden voor rechtmatige onderschepping in de context van 5G en verder te behouden. Naar aanleiding van dit proces zal de Commissie in 2022 een voorstel doen voor de **te volgen weg** voor de aanpak van het probleem van rechtmatige en doelgerichte toegang tot versleutelde informatie in het kader van strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen. Dit voorstel zal gebaseerd zijn op een grondige inventarisatie van de wijze waarop de lidstaten omgaan met versleuteling, in combinatie met een proces met meerdere belanghebbenden om de concrete opties (juridisch, ethisch en technisch) te onderzoeken en te beoordelen.

4.2. Doeltreffende instrumenten en technologieën

Rechtshandavingsinstanties beschikken vaak niet over de middelen om de juiste instrumenten aan te schaffen die nodig zijn voor het verrichten van digitale onderzoeken. Meer dan 80 % van de misdrijven heeft tegenwoordig een digitale component; zelfs wanneer misdrijven offline worden gepleegd, moet bijna elke rechtshandhaver en officier van justitie de basisbeginselen kennen van het onderzoeken van onlinemisdrijven⁸¹. Om georganiseerde

⁸⁰ Mededeling van de Commissie, Een terrorismebestrijdingsagenda voor de EU: anticiperen, voorkomen, beschermen en reageren, COM(2020) 795 final van 9 december 2020.

⁸¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie — *Impact Assessment accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Production and Preservation Orders for electronic evidence in criminal matters and Proposal for a Directive of the European*

criminaliteit op te sporen en te vervolgen, moeten rechercheurs verdachte onlineactiviteiten opsporen, criminele transacties met virtuele valuta traceren, begrijpen wat zij hebben gevonden (gegevens kunnen versleuteld zijn of moeten in context met andere gegevens worden geplaatst), de gegevens bewaren en ze als elektronisch bewijsmateriaal voor de rechter gebruiken.

De capaciteit en de vaardigheden van niet-gespecialiseerde rechtshandavings- en vervolgingsdiensten moeten dringend worden versterkt⁸². Bovendien ontbreekt expertise op het gebied van digitaal onderzoek op specifieke gebieden, zoals forensisch onderzoek van het internet der dingen (“Internet of Things”, of “IoT”)⁸³. De rechtshandavingsinstanties en het gerechtelijk apparaat moeten gelijke tred houden met de zich snel ontwikkelende technologieën die door criminelen worden gebruikt en met hun grensoverschrijdende activiteiten. Dit vergt coördinatie bij de ontwikkeling van instrumenten en opleidingen, tussen de lidstaten en over de sectoren heen, op gebieden zoals digitaal forensisch onderzoek, inlichtingen uit openbare bronnen, cryptovaluta en onderzoeken naar verborgen internetsites (het “darknet”), bijvoorbeeld om toegang te krijgen tot fora die illegale goederen en diensten verkopen, en deze waar mogelijk te sluiten. Bovendien zijn de nationale autoriteiten niet altijd in staat gebruik te maken van technische oplossingen uit openbare bronnen, omdat zij niet weten welke oplossingen zijn ontwikkeld en beschikbaar zijn, omdat de eisen en de deskundigheid uiteenlopen en omdat er geen ondersteuning is voor verdere ontwikkeling en onderhoud. Tegelijkertijd brengt een gebrek aan coördinatie tussen de verschillende autoriteiten en de lidstaten het risico met zich mee dat initiatieven elkaar overlappen. Bestaande EU-mechanismen (Empact, EU-agentschappen zoals Europol, Cpol en Eurojust, netwerken van mensen uit de praktijk, financieringsprogramma’s zoals het Fonds voor interne veiligheid) kunnen een sleutelrol spelen bij het bevorderen van een doeltreffender aanpak van onlineonderzoeken, door middel van gecoördineerde en doelgerichte acties voor de ontwikkeling van vaardigheden en competenties.

De behoeften van online-rechercheurs moeten op betrouwbare wijze worden vastgesteld. Europol, overeenkomstig zijn mandaat, en de Europese innovatiehub voor veiligheid⁸⁴ moeten een **alomvattende analyse van technologische lacunes en behoeften op het gebied van digitaal onderzoek** coördineren, alsmede een prognoseanalyse, die van nut is voor het sturen van onderzoeks-, innovatie- en ontwikkelingsprogramma’s en beleidsinstrumenten die bijdragen tot capaciteitsopbouw. Het is belangrijk dat de betrokken entiteiten en netwerken⁸⁵ deze werkzaamheden steunen. Op basis hiervan moeten Europol en de Europese innovatiehub voor veiligheid prioriteiten voor onderzoek en ontwikkeling vaststellen, die door de lidstaten

Parliament and of the Council laying down harmonised rules on the appointment of legal representatives for the purpose of gathering evidence in criminal proceedings, SWD/2018/118 final van 17 april 2018.

⁸² Zie mededeling van de Commissie, *Zorgen voor gerechtigheid in de EU — een strategie voor de Europese justitiële opleiding 2021-2024*, COM(2020) 713 final van 2 december 2020, waarin erop wordt gewezen dat rechtsbeoefenaars voor de nieuwe uitdagingen moeten worden toegerust.

⁸³ Forensische analyse van verbonden apparaten en gegevens met betrekking tot IoT-systemen.

⁸⁴ De Europese innovatiehub voor interne veiligheid is een samenwerkingsnetwerk om de innovatielabs van EU-agentschappen, lidstaten, het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) van de Europese Commissie en andere relevante entiteiten te ondersteunen bij de levering van innovatieve, grensverleggende producten.

⁸⁵ Enfsi, Enlets, i-LEAD, ILEAnet.

moeten worden gevalideerd⁸⁶. Om een duidelijk beeld te schetsen van de bestaande praktische mechanismen en beschikbare middelen ter ondersteuning van de capaciteit van rechtshandavingsinstanties op het gebied van digitale onderzoeken, en om de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken entiteiten te verduidelijken, zal de Commissie tegen het einde van 2021 de lidstaten en andere belanghebbenden raadplegen en deze raadpleging indien nodig follow-up geven.

Onderzoek en innovatie zijn noodzakelijk, zowel voor technologieën voor onderzoek als voor de bestrijding van criminaliteit die door technologie wordt vergemakkelijkt. Horizon 2020, het EU-programma voor onderzoek en innovatie, heeft financiering verstrekt voor de ontwikkeling van innovatieve technologische oplossingen om de nationale autoriteiten beter in staat te stellen de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Deze activiteiten zullen verder worden versterkt met het nieuwe programma Horizon Europa, waaruit onderzoeksprojecten zullen worden gefinancierd om het inlichtingenbeeld van georganiseerde criminaliteit te verbeteren, instrumenten en opleidingscurricula te ontwikkelen en de samenwerking tussen instanties te versterken.

De Commissie zal de **toegang vergemakkelijken tot hoogwaardige datasets die nodig zijn voor de ontwikkeling van onderzoeksinstrumenten**, waaronder artificiële intelligentie, die inspelen op de behoeften van de rechtshandavingsinstanties bij strafrechtelijke onderzoeken, bijvoorbeeld voor de analyse van grote hoeveelheden gegevens of voor onderzoeken naar het darknet. Daartoe zal de Commissie in het kader van het programma Digitaal Europa steun verlenen aan de totstandbrenging van een Europese ruimte voor veiligheidsgegevens⁸⁷, die van cruciaal belang zal zijn voor de ontwikkeling, opleiding en evaluatie van instrumenten voor rechtshandhaving en die met volledige eerbiediging van de grondrechten zal bijdragen aan de Europese datastrategie. Daarnaast zal de Commissie de lidstaten ondersteunen bij proefprojecten op het gebied van artificiële intelligentie⁸⁸ die de toepassing van innovatie door de rechtshandavingsinstanties zouden helpen bevorderen. Rechtshandavingsinstanties, het bedrijfsleven en de academische wereld moeten in een door de EU gefinancierd netwerk samenwerken om **op EU-niveau instrumenten en oplossingen te ontwikkelen die**

⁸⁶ Voor raadpleging van de lidstaten zouden bij voorkeur de Clearing Board van Europol en de EUCTF (de EU-taskforce cybercriminaliteit, de groep waarin de hoofden van de cybercriminaliteitseenheden van de rechtshandavingsinstanties van de EU bijeenkomen) worden benut.

⁸⁷ In het werkprogramma 2021–2022 van Digitaal Europa (DIGITAL) is een maatregel opgenomen om het kader vast te stellen voor een gefedereerde gegevensarchitectuur voor veiligheidsinnovatie door de oprichting van de nationale componenten van een Europese ruimte voor veiligheidsgegevens voor innovatie te financieren. Dit zou innovatie en ontwikkeling mogelijk maken door het opzetten van een EU-breed ecosysteem voor het delen, ontwikkelen, testen, opleiden en valideren van algoritmen voor AI-instrumenten voor rechtshandavings- en veiligheidsdoeleinden op basis van verschillende soorten datasets, waaronder pseudo-operationele en geanonimiseerde datasets, in overeenstemming met de Europese datastrategie (mededeling van de Commissie inzake een Europese datastrategie, COM(2020) 66 final van 19 februari 2020). In het eerste kwartaal van 2022 zal een oproep worden gedaan tot het indienen van voorstellen voor de deelname van ten minste zes rechtshandavingsinstanties en twee bedrijven voor een bedrag van 5–10 miljoen EUR, in de vorm van een subsidie waarvoor 50 % medefinanciering vereist is.

⁸⁸ In overeenstemming met het initiatief inzake artificiële intelligentie dat de Commissie heeft voorgesteld in het Witboek over kunstmatige intelligentie, COM(2020) 65 final van 19 februari 2020.

beantwoorden aan de behoeften van rechtshandavingsinstanties in de EU⁸⁹, en aldus het werk van Europol ondersteunen bij het verlenen van diensten en technische oplossingen aan rechtshandavingsinstanties in de EU. Dit netwerk moet de duurzaamheid van de Horizon Europa-projecten en de projecten in het kader van het Fonds voor interne veiligheid waarborgen en Europol daarbij ondersteunen.

Het netwerk moet zijn resultaten via Europol gratis ter beschikking stellen van de rechtshandavingsinstanties, en de bestaande oplossingen voortdurend verbeteren. Daartoe moet Europol het centrale loket worden voor het verlenen van toegang tot instrumenten en diensten, zoals malware-analyse, aan nationale rechtshandavingsinstanties.

4.3. Verbetering van de toegang tot vaardigheden, kennis en operationele deskundigheid

Hoewel onderzoek en analyse van digitaal bewijsmateriaal centraal staan in het merendeel van de onderzoeken, is het niveau van de noodzakelijke vaardigheden op het gebied van strafvordering, tactieken en technieken voor digitaal onderzoek of digitale forensische wetenschap in sommige lidstaten nog steeds niet voldoende, en moet het in de meeste lidstaten worden verbreed en verdiept. Daarnaast blijft de toegang tot geavanceerde operationele deskundigheid op specifieke gebieden zoals forensisch IoT-onderzoek voor een aantal lidstaten een probleem.

De ontwikkeling van opleidingen moet gebaseerd zijn op een definitie van de competenties die vereist zijn om digitale onderzoeken uit te voeren en de bijbehorende beroepsprofielen (bv. gegevensanalist, online-rechercheurs of digitaal forensisch deskundige). Daartoe moeten Europol en Cepol met de lidstaten samenwerken⁹⁰ om een **“kader voor opleidingscompetenties”** op te stellen en regelmatig bij te werken. Op basis hiervan moet de Commissie de ontwikkeling van educatief materiaal ondersteunen, via ECTEG, en het aanbieden van opleidingen op nationaal niveau via de beschikbare instrumenten ondersteunen⁹¹.

Cepol en het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO) moeten de opleidingsbehoeften regelmatig evalueren en dienovereenkomstig prioriteiten stellen voor het aanbieden van opleidingen, ook met het oog op de verdere ontwikkeling van de algemene digitale competenties van rechtshandavingsinstanties en gerechtelijke autoriteiten. Op basis van het kader voor opleidingscompetenties moet Cepol ook nauw samenwerken met mensen uit de praktijk⁹² en lidstaten om **certificerings-/accréditeringsregelingen voor deskundigen**

⁸⁹ Daartoe financiert de Europese Commissie bijvoorbeeld de European Anti-Cybercrime Technology Development Association (<https://www.eactda.eu/>) in het kader van het jaarlijkse werkprogramma 2020 van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing.

⁹⁰ In het kader van de in 2010 opgerichte EU-taskforce cybercriminaliteit (EUCTF), die bestaat uit de hoofden van de nationale cybercriminaliteitseenheden van de verschillende lidstaten en uit vertegenwoordigers van Europol, de Europese Commissie en Eurojust (<https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-cybercrime-centre-ec3/euctf>).

⁹¹ Bijvoorbeeld via het Fonds voor interne veiligheid en het instrument voor technische ondersteuning.

⁹² De ECTEG heeft in het kader van zijn certificeringsproject mondiale cybercriminaliteit al veel werk op dit gebied verricht (<https://www.ecteg.eu/running/gcc/>).

op het gebied van digitaal onderzoek op te zetten. Dergelijke regelingen zouden 1) het aantal deskundigen vergroten dat opleidingen over specifieke onderwerpen kan geven; 2) grensoverschrijdende samenwerking vergemakkelijken, aangezien certificering/accreditatie garanties zou bieden met betrekking tot het verzamelen en verwerken van bewijsmateriaal, waardoor de toelaatbaarheid ervan voor de rechter ook in andere rechtsgebieden wordt gewaarborgd; en 3) de aanwijzing van gespecialiseerde rechercheurs vergemakkelijken.

Bij digitale onderzoeken kan deskundigheid nodig zijn die in de EU schaars is, bijvoorbeeld op het gebied van cryptovaluta's, ransomware⁹³ of onderzoeken naar het darknet. De lidstaten dienen deskundigen aan te wijzen die op deze gebieden geavanceerde vaardigheden hebben ontwikkeld om elkaar bij te staan bij operaties waarbij die deskundigheid nodig is. De Commissie zal Europol steunen bij de invoering van mechanismen die ervoor moeten zorgen dat de autoriteiten en deskundigen van de lidstaten de juiste stimulansen krijgen om deel uit te maken van een groep van deskundigen.

Kernacties:

De Commissie zal:

- uiterlijk eind juni 2021 mogelijke benaderingen en oplossingen inzake **gegevensbewaring** voor rechtshandavingsinstanties en gerechtelijke autoriteiten analyseren en in kaart brengen, en de lidstaten daarover raadplegen;
- een aanpak voorstellen voor de rechtmatige en doelgerichte toegang van rechtshandavingsinstanties tot **versleutelde informatie** in het kader van strafrechtelijke onderzoeken. Die aanpak moet zijn gebaseerd op een grondige inventarisatie van de wijze waarop lidstaten omgaan met versleuteling en op een proces met meerdere belanghebbenden, om de concrete legitieme opties te verkennen en te beoordelen;
- de volledige en snelle **deelname van de lidstaten aan eEDES** aanmoedigen en faciliteren;
- via het JRC een bewakingsinstrument ontwikkelen om inlichtingen te verzamelen over illegale activiteiten op het **darknet**;
- de ontwikkeling van **opleidingsmodules en educatief materiaal** en het aanbieden van opleidingen door Cepol, ENJO en nationale onderwijsinstellingen ondersteunen.

Europol wordt aangespoord om:

- een **alomvattende analyse** van technologische lacunes en behoeften op het gebied van digitaal onderzoek te coördineren;
- een **bewaarplaats voor instrumenten** te creëren, zodat rechtshandavingsinstanties de meest geavanceerde oplossingen kunnen identificeren en raadplegen;
- een databank van **deskundigen op het gebied van onderzoek en forensisch**

⁹³ Europol heeft samen met de industrie het project “No More Ransom” (<https://www.nomoreransom.org/>), opgezet, dat advies over preventie en ontsleutelingshulpmiddelen biedt.

onderzoek op gespecialiseerde gebieden zoals IoT of cryptovaluta's op te zetten en te onderhouden.

Cepol wordt aangespoord om:

- **certificerings-/accréditeringsregelingen** op te zetten voor deskundigen op het gebied van digitaal onderzoek;
- samen met Europol een **kader voor opleidingscompetenties** op te stellen en regelmatig bij te werken.

Het Europees Parlement en de Raad worden aangespoord om:

- de voorstellen voor elektronisch bewijsmateriaal met spoed goed te keuren om de autoriteiten op een snelle en betrouwbare manier toegang te verschaffen tot **elektronisch bewijsmateriaal**.

Conclusie

In deze strategie worden de prioriteiten, acties en doelstellingen uiteengezet die de komende vijf jaar moeten worden verwezenlijkt om de EU een sterkere positie te geven in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Het verschijnsel criminaliteit is echter voortdurend in ontwikkeling en het is van essentieel belang nieuwe trends te onderkennen en snel op nieuwe ontwikkelingen te reageren. De EU en haar lidstaten moeten criminele organisaties voorblijven.

Daarom is het tijd om de collectieve actie van de EU tegen de georganiseerde criminaliteit te intensiveren, door de bestaande instrumenten ter ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking te versterken, met inbegrip van samenwerking via de agentschappen voor justitie en binnenlandse zaken, door misdrijven met een hoge prioriteit aan te pakken en de structuren erachter te ontwrichten, door criminele financiën en hun corrupte methoden om in de economie te infiltreren, hard aan te pakken en door het gebruik van nieuwe technologieën door criminelen aan te pakken. Wetgeving is slechts zo goed als de uitvoering ervan. Daarom is het belangrijk dat de lidstaten de bestaande EU-instrumenten volledig en correct toepassen. De Commissie zal haar rol blijven spelen; zij zal de lidstaten steunen en voortdurend begeleiden, en zij zal klaar staan om snel op te treden in geval van inbreuk op de EU-wetgeving.

De in de praktijk actieve instanties moeten de bestaande instrumenten ten volle kunnen benutten om criminele activiteiten en het bedrijfsmodel van criminele organisaties te ontwrichten. Om dit doel te bereiken moeten de maatregelen in het kader van deze strategie vergezeld gaan van een nieuwe cultuur waarin rechtshandavingsinstanties en gerechtelijke autoriteiten tijdens onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit systematisch mogelijke grensoverschrijdende en internationale verbanden kunnen nagaan. De uitwisseling van

rechtshandhavingsfunctionarissen, officieren van justitie en rechters, ook met derde landen, alsmede verdere opleidingsmogelijkheden kunnen hiertoe bijdragen.

De Commissie is vastbesloten haar bijdrage te leveren aan deze hernieuwde strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en roept het Europees Parlement en de Raad op zich in te zetten voor deze gemeenschappelijke inspanning, die van essentieel belang is om de veiligheid in de EU te garanderen, de Europese economie te beschermen en de rechtsstaat en de grondrechten te waarborgen.