



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 20.6.2014
COM(2014) 365 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Laatste verslag over de tenuitvoerlegging van de
EU-interneveiligheidsstrategie 2010–2014**

1. Inleiding

De interneveiligheidsstrategie¹ is in 2010 vastgesteld om de Europese Unie in staat te stellen te reageren op bestaande en opkomende bedreigingen voor de veiligheid van de Europese samenleving, de burgers van de EU en organisaties in de EU.

De interneveiligheidsstrategie stelt vast wat de **problemen zijn die de interne veiligheid van de EU bedreigen**: veel van deze problemen zijn tegenwoordig grens- en sectoroverschrijdend en geen enkele lidstaat kan deze dreigingen zelfstandig doeltreffend afwenden. Met volledige inachtneming van de grondrechten gaat de interneveiligheidsstrategie uit van **gemeenschappelijke beginselen en richtsnoeren** als basis voor een Europees veiligheidsmodel. Het is de bedoeling gemeenschappelijke instrumenten en gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen door middel van een meer geïntegreerde aanpak.

De Commissie stelt in haar mededeling “*De EU-interneveiligheidsstrategie in actie*”² **vijf strategische hoofddoelstellingen** vast voor het optreden van de EU en de lidstaten om zware en georganiseerde criminaliteit, terrorisme en cybercriminaliteit effectiever te bestrijden en te voorkomen, de buitengrenzen beter te beheren en ons beter te wapenen tegen natuurrampen en door de mens veroorzaakt onheil. De interneveiligheidsstrategie voorziet in specifieke maatregelen op EU-niveau en op nationaal en internationaal niveau.

De Commissie heeft in 2011³ en 2013⁴ verslag uitgebracht over de tenuitvoerlegging van de interneveiligheidsstrategie en de maatregelen en aanbevelingen aan nieuwe ontwikkelingen aangepast. De verslagen richtten zich met name op de activiteiten op EU-niveau. Er werd gerapporteerd over de vorderingen en over de toenmalige en toekomstige uitdagingen.

De Commissie sloot haar vorige verslag als volgt af: “*Het volgende en laatste verslag over de tenuitvoerlegging van de interneveiligheidsstrategie zal midden 2014 worden gepresenteerd. Daarin zal worden nagegaan of de doelstellingen van de strategie zijn verwezenlijkt en worden ingegaan op de vraag welke problemen er in de toekomst worden verwacht op het gebied van interne veiligheid.*”

Overeenkomstig die afsluitende woorden en de beoordelingen die in de twee voorgaande verslagen zijn vervat, heeft dit derde en laatste verslag over de tenuitvoerlegging van de interneveiligheidsstrategie 2010–2014 een tweeledig doel. Ten eerste wordt een beoordeling gegeven van de maatregelen die sinds 2010 in het kader van de vijf strategische doelstellingen zijn uitgevoerd. Ten tweede wordt met het oog op de opstelling van een hernieuwde interneveiligheidsstrategie een overzicht gegeven van mogelijke toekomstige uitdagingen, sectoroverschrijdende doelstellingen en nieuwe dreigingen, overeenkomstig de mededeling “*Naar een open en veilig Europa*”⁵ van de Commissie, waarin zij voorstellen doet voor de toekomstige EU-agenda op het gebied van binnenlandse zaken.

Bij het opstellen van dit verslag heeft de Commissie rekening gehouden met de resolutie⁶ van het Europees Parlement over het tweede verslag over de interneveiligheidsstrategie.

¹ Een interneveiligheidsstrategie voor de Europese Unie: Naar een Europees veiligheidsmodel, 5842/2/10.

² COM(2010) 673.

³ COM(2011) 790.

⁴ COM(2013) 179.

⁵ COM(2014) 154.

⁶ 2013/2636 (RSP).

2. Belangrijkste resultaten van de tenuitvoerlegging van de interneveiligheidsstrategie 2010–2014

De laatste jaren wordt met meer energie gestreefd naar versterking van de interne veiligheid in Europa, onder meer met de interneveiligheidsstrategie en daarmee samenhangende gerichte strategieën.

De vijf strategische doelstellingen van de interneveiligheidsstrategie 2010–2014 zijn: 1) het ontwrichten van internationale criminele netwerken, 2) het voorkomen van terrorisme en het aanpakken van radicalisering en aanwerving, 3) het verhogen van de veiligheidsniveaus voor burgers en ondernemingen in de cyberruimte, 4) het versterken van veiligheid door middel van grensbeheer en 5) het vergroten van Europa's veerkracht bij crises en rampen.

Ten aanzien van deze doelstellingen is sinds 2010 aanzienlijke vooruitgang geboekt, zoals blijkt uit de twee eerdere verslagen van de Commissie en uit dit verslag. De interneveiligheidsstrategie 2010–2014 vormt thans de basis voor de interneveiligheidsinitiatieven van de EU. Dankzij de strategie is de capaciteit van de EU, de lidstaten en andere betrokkenen vergroot en de operationele samenwerking tussen de lidstaten geïntensiveerd. Ook is op alle niveaus bijgedragen tot een aanpak die sectorgrenzen vaker overschrijdt.

Bij de uitvoering van de strategie moest een aantal problemen worden overwonnen. Door de financiële crisis en de daaruit voortvloeiende budgettaire beperkingen waren **middelen enigszins beperkt beschikbaar**. Nieuwe technologieën bieden nieuwe mogelijkheden voor beveiliging maar leiden ook tot het ontstaan van nieuwe dreigingen, zoals de **snel groeiende cybercriminaliteit** en de noodzaak een brede aanpak te ontwikkelen om die te bestrijden. Door berichtgeving over programma's voor het op grote schaal verzamelen van inlichtingen is, hoewel dat niet rechtstreeks betrekking had op de samenwerking bij de rechtshandhaving, een heftig debat op gang gekomen over de voorwaarden die op beveiligingsgebied moeten gelden. Daardoor wordt nu met nog meer kracht gestreefd naar **instandhouding van het wederzijds vertrouwen**, een meer inclusief beveiligingsbeleid en sterkere integratie van de grondrechten in het interneveiligheidsbeleid. Wat de externe dimensie van de veiligheid betreft, werd de EU geconfronteerd met de gevolgen van regionale conflicten en ingrijpende politieke veranderingen zoals de Arabische lente, de conflicten in sub-Saharisch Afrika en het conflict in Syrië, die allemaal een impact hebben op de interne veiligheid van de EU.

Deze problemen tonen de noodzaak van de interneveiligheidsstrategie aan. Voor de uitvoering van de strategie zijn algemene initiatieven opgestart, alsmede initiatieven die specifiek betrekking hebben op een van de vijf doelstellingen.

Door wetgeving en samenwerkingsmechanismen zijn er nu gemeenschappelijke instrumenten om de samenleving en de economie in Europa beter te beschermen tegen zware en georganiseerde misdaad. Om gemeenschappelijke dreigingen als mensenhandel, terrorisme, cybercriminaliteit en corruptie het hoofd te kunnen bieden, is intensievere samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en justitie van wezenlijk belang gebleken.

Er is veel werk verricht om de multidisciplinaire en geïntegreerde aanpak – een van de belangrijkste doelstellingen van de strategie – beter af te stemmen op de steeds complexere veiligheidsproblematiek. Er zijn initiatieven uitgevoerd om de krachten van verschillende betrokkenen te bundelen en synergieën tussen beleid en actie te ontwikkelen en consolideren.

Het Permanent Comité binnenlandse veiligheid (COSI), dat bij het verdrag van Lissabon is ingesteld, is sinds 2010 operationeel. Het COSI wordt steeds meer de spil van de gezamenlijke geïntegreerde operationele aanpak van interne veiligheid in de EU. Het COSI moet zich sterker profileren wat betreft de coördinatie van de activiteiten van de lidstaten, de Commissie en de agentschappen van de EU. Door betere verbindingen met het Politiek en Veiligheidscomité van de EU kunnen de externe en de interne dimensie van de interne veiligheid beter worden gekoppeld.

2.1. Belangrijkste resultaten in de periode 2010–2014 per doelstelling

2.1.1. Doelstelling 1: ontwrichten van internationale criminele netwerken

De interneveiligheidsstrategie definieert in dit kader **drie kernacties**: 1) identificeren en ontmantelen van criminele netwerken, 2) beschermen van de economie tegen criminele infiltratie, en 3) confisqueren van criminele vermogensbestanddelen.

Er is hard gewerkt aan de verdere ontwikkeling van politiewerk op basis van inlichtingen en intensivering van de samenwerking tussen de rechtshandavingsautoriteiten onderling en met andere autoriteiten. Het beste voorbeeld is de totstandbrenging en uitvoering van de EU-beleidscyclus voor georganiseerde en zware criminaliteit⁷. Met name op basis van de dreigingsevaluatie van Europol voor zware en georganiseerde criminaliteit (SOCTA)⁸ en met steun van de instellingen en organen van de EU bepalen de lidstaten van de EU hun prioriteiten⁹, stellen zij in meerjarenplannen hun strategische doelstellingen vast en zetten zij jaarlijkse operationele plannen op voor de uitvoering daarvan.

De JBZ-organen zijn versterkt, wat inhoudt dat Europol¹⁰ en Eurojust¹¹ meer operationele steun ontvangen voor onderzoek, zoals **gezamenlijke onderzoeksteams**¹², strategische en operationele analyses en voorstellen voor een nieuwe rechtsgrondslag¹³ voor beide organisaties. De gespecialiseerde grensoverschrijdende rechtshandavingsnetwerken zijn verder ontwikkeld en krijgen meer (financiële) steun, evenals de gezamenlijke onderzoeksteams. Dankzij EU-financiering, met name via het financiële programma Preventie en bestrijding van criminaliteit (ISEC), hebben de lidstaten hun grensoverschrijdende samenwerking versterkt.

⁷ Conclusies van de Raad van 8–9 november 2010.

⁸ Opgesteld door Europol met bijdragen van de lidstaten, de JBZ-organen van de EU en belangrijke derde landen.

⁹ Conclusies van de Raad van 6–7 juni 2013. De EU moet in de periode 2014–2017 prioritair de volgende problemen aanpakken: 1) illegale/onregelmatige immigratie; 2) mensenhandel; 3) namaakgoederen die in strijd zijn met de regels inzake gezondheid, veiligheid en voedingsmiddelen, en goederen die niet aan de normen voldoen; 4) accijnsfraude en intracommunautaire ploffraude; 5) productie van en handel in synthetische drugs; 6) cocaïne- en heroïnehandel; 7) cybercriminaliteit (onlinefraude en fraude met betaalkaarten, online-kindermisbruik en cyberaanvallen); 8) risico's van vuurwapens voor burgers en illegale vuurwapenhandel; 9) door mobiele groepen gepleegde georganiseerde vermogenscriminaliteit.

¹⁰ Aan het einde van het derde kwartaal van 2013 waren via Europol ruim 220 000 operationele berichten uitgewisseld en ruim 13 500 zaken gestart (15% meer dan in dezelfde periode in 2012). Europol heeft steun geboden aan de EMPACT-operaties van de lidstaten en de publicatie van SOCTA 2013. Steun is ook verleend via de ondersteuningseenheid voor EMPACT (ESU).

¹¹ In 2013 zijn door Eurojust 639 zaken afgesloten en waren er 937 in behandeling, waarvan er 257 betrekking hadden op georganiseerde criminaliteit.

¹² In 2013 ontvingen 34 gezamenlijke onderzoeksteams (financiële) steun van Eurojust. Europol was formeel lid van 35 teams en heeft aan 9 teams systematische operationele steun verleend.

¹³ COM(2013) 173, COM(2013) 535.

Er zijn brede beleidskaders vastgesteld inzake een aantal misdaadverschijnselen en richtsnoeren vastgesteld voor de samenwerking tussen alle betrokkenen. Met de EU-drugsstrategie 2013–2020¹⁴ is een nieuwe impuls gegeven aan de **strijd tegen drugshandel**, ook wat de veranderende patronen op de drugsmarkt betreft. Met wetgevingsvoorstellen inzake nieuwe psychoactieve stoffen wordt de zich snel ontwikkelende dreiging van nieuwe drugs aangepakt¹⁵. In januari 2013 werd het eerste drugsmarktverslag van het EMCDDA en Europol gepubliceerd, een belangrijke stap voor het identificeren van nieuwe trends en het stimuleren van synergieën tussen de betrokken agentschappen¹⁶.

Het EU-beleid **tegen mensenhandel** gaat uit van een brede multidisciplinaire aanpak, bestaande uit preventie, bescherming, vervolging en partnerschap. Het beleid is weergegeven in de richtlijn uit 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan¹⁷. De EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012–2016¹⁸, die door de Commissie is vastgesteld en door de Raad goedgekeurd¹⁹, wordt thans uitgevoerd. In 2013 is een EU-Platform van het maatschappelijk middenveld ter bestrijding van mensenhandel opgezet, waaraan door meer dan honderd organisaties wordt deelgenomen.

Op 13 december 2011 is de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie²⁰ in werking getreden, waarbij de strafrechtelijke bepalingen worden geharmoniseerd en minimumsancties worden vastgesteld. De richtlijn heeft ook de bestrijding van online kinderpornografie en sekstoerisme als doel.

Belangrijke maatregelen zijn genomen tegen winstbejag als drijfveer voor criminaliteit: in de lidstaten zijn bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen opgezet en is voorzien in grensoverschrijdende samenwerking tussen die bureaus²¹, er zijn voorstellen ingediend voor een vierde richtlijn tegen witwassen²² en een verordening betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie²³ en er is overeenstemming bereikt over een nieuwe richtlijn betreffende de bevrozing en confiscatie van opbrengsten van misdrijven²⁴. Dankzij het EU-brede verslagleggingsmechanisme voor **corruptie** is een beoordeling verricht van de situatie inzake corruptie in het eerste EU-verslag over corruptiebestrijding²⁵, dat in februari 2014 is verschenen. Het verslag beschrijft voor elke lidstaat welke maatregelen tegen corruptie zijn getroffen, welke maatregelen goed werken, wat kan worden verbeterd en op welke manier dat zou kunnen. Er wordt aangedrongen op striktere normen voor integriteit en er worden voorstellen gedaan voor betere controlemechanismen op het gebied van overheidsopdrachten.

¹⁴ 17547/12.

¹⁵ Besluit 2005/387/JBZ van de Raad.

¹⁶ <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets>

¹⁷ Richtlijn 2011/36/EU.

¹⁸ COM(2012) 286.

¹⁹ Conclusies van de Raad van 25 oktober 2012.

²⁰ Richtlijn 2011/93/EU.

²¹ Via SIENA (gebruikt door 20 lidstaten) zijn in 2013 meer dan 2 000 verzoeken om grensoverschrijdende opsporing van vermogensbestanddelen ingediend. In 2012 waren dat er 475. Ook de verwerkingstermijnen zijn verbeterd.

²² COM(2013) 45.

²³ COM(2013) 44.

²⁴ PB L 127 van 29.4.2014, blz. 39.

²⁵ COM(2014) 38.

Omdat het illegale gebruik van **vuurwapens** de veiligheid van de burgers bedreigt, heeft de Commissie in een mededeling²⁶ een overzicht gegeven van de wijze waarop de EU de lidstaten kan helpen bij hun inspanningen om die dreiging in te dammen. Het vuurwapenprotocol van de Verenigde Naties is door de EU geratificeerd²⁷.

De toegenomen risico's van **nagemaakte** en ondeugdelijke goederen moeten worden bestreden, gezien de financiële gevolgen van dergelijke goederen voor de legale economie, de overheidsbegroting en de volksgezondheid. Daartoe zijn nieuwe maatregelen genomen, zoals de vaststelling van het EU-douaneactieplan tegen inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten voor de jaren 2013–2017²⁸ en de EU-actie ter bestrijding van sigarettensmokkel²⁹.

Bij de richtlijn betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken wordt in de Europese Unie een gemeenschappelijk mechanisme ingesteld met het oog op het verkrijgen van bewijsmateriaal in strafzaken³⁰. Rechterlijke autoriteiten kunnen collega's in andere lidstaten bijvoorbeeld vragen een getuige te horen, een huiszoeking te verrichten of een bankrekening in het oog te houden. De richtlijn voorziet ook in automatische wederzijdse erkenning van onderzoeksbevelen en beperkt de mogelijkheden voor andere lidstaten om uitvoering van een dergelijk bevel te weigeren.

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van de **grensoverschrijdende uitwisseling van informatie over rechtshandhaving**. Bestaande initiatieven, zoals het Prüm-besluit³¹ en het Zweedse initiatief³², zijn geleidelijk door de lidstaten ten uitvoer gelegd. De rechtshandavingsautoriteiten hebben op streng gereguleerde wijze toegang gekregen tot bepaalde informatiesystemen, zoals de Eurodac-database met vingerafdrukken³³. De Commissie heeft in december 2012 een mededeling betreffende het Europees model voor informatie-uitwisseling (EIXM)³⁴ gepresenteerd. De Commissie werkt nauw samen met de lidstaten en met Europol om de tenuitvoerlegging van EIXM te ondersteunen.

De Commissie heeft een voorstel voor een richtlijn ingediend waarbij de verwerking van persoonsgegevens van passagiers (PNR) door de lidstaten voor rechtshandavingsdoeleinden wordt gereguleerd³⁵. Het is van belang dat de voorgestelde richtlijn eindelijk wordt goedgekeurd.

Het **opleidingsprogramma** voor de rechtshandhaving is door de EU-organen **geïntensiveerd**, met als doel individuele en algemene vaardigheden te versterken³⁶. Als nieuwe opleidingsaanpak heeft de Commissie het Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving (LETS) gepresenteerd³⁷. Het programma gaat uit van opleiding op vier

²⁶ COM(2013) 716.

²⁷ PB L 89 van 25.3.2014, blz. 7.

²⁸ PB C 80 van 19.3.2013, blz. 1.

²⁹ COM(2013) 324, Conclusies van de Raad van 10.12.2013.

³⁰ PB L 130 van 1.5.2014, blz. 1.

³¹ 2008/615/JBZ.

³² 2006/960/JBZ.

³³ Verordening (EU) nr. 603/2013.

³⁴ COM(2012) 735.

³⁵ COM(2011) 32.

³⁶ De Europese Politieacademie CEPOL heeft in 2013 voor meer dan 8 200 deelnemers ruim honderd verschillende opleidingsactiviteiten verzorgd³⁶.

³⁷ COM(2013) 172.

niveaus³⁸ en is gericht op de opleiding van een aantal categorieën rechtshandavingsfunctionarissen (politie, grenswacht, douane) van alle rangen. Het omvat ook uitwisselingsprogramma's.

2.1.2. Doelstelling 2: voorkomen van terrorisme en aanpakken van radicalisering en werving

Er zijn in 2010 **drie kernacties** vastgesteld: 1) gemeenschappen in staat stellen radicalisering en werving te voorkomen, 2) terroristen afsluiten van financiering en materiaal, en hun transacties volgen, en 3) vervoer beschermen.

Wat de samenwerking met de gemeenschappen, lokale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld betreft, heeft de Commissie verschillende maatregelen getroffen. De Commissie heeft in september 2011 het **Netwerk voor voorlichting over radicalisering**³⁹ opgezet om lokale beroepskrachten in staat te stellen problemen in verband met radicalisering en werving aan te pakken. In januari 2014 heeft de Commissie de mededeling over het voorkomen van radicaliseren tot terrorisme en gewelddadig extremisme goedgekeurd⁴⁰. Het voorgestelde optreden omvat preventie- en weerbaarheidsmaatregelen en maatregelen om geradicaliseerde personen te helpen het geweld af te zweren en te deradicaliseren. Tegelijkertijd heeft de Commissie een door het netwerk opgesteld overzicht van beste praktijken en benaderingen gepubliceerd.

De Commissie heeft op het zorgwekkende verschijnsel van **buitenlandse strijders** die naar conflictgebieden (met name Syrië) reizen, gereageerd met een aantal verschillende maatregelen, waaronder de formulering van beste praktijken door het netwerk voor voorlichting over radicalisering.

De Commissie heeft de uitvoering van het in 2010 tot stand gekomen **EU-VS-programma voor het traceren van terrorismefinanciering** (TFTP⁴¹) nauwlettend gevolgd. Het TFTP wordt in toenemende mate ook door de EU en de lidstaten gebruikt. Het is een waardevol instrument gebleken voor het identificeren en traceren van terroristen en de hen ondersteunende netwerken overal ter wereld⁴².

Er is veel gedaan om de veiligheid te vergroten door middel van de bescherming en detectie van gevaarlijke goederen, zoals **explosieven en CBRN-materialen**: twee actieplannen⁴³ en de verordening over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven⁴⁴ zijn ten uitvoer gelegd. Er is een nieuwe aanpak voor de uitvoering van het Europees programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur (EPCIP)⁴⁵, die met name gericht is op preventie, paraatheid, respons en vooral de onderlinge afhankelijkheid van sectoren.

³⁸ Niveau 1: basiskennis van de EU-dimensie van rechtshandhaving; niveau 2: doeltreffende bilaterale en regionale samenwerking; niveau 3: politietaken met specifieke EU-dimensie; niveau 4: civiele missies en capaciteitsopbouw in derde landen.

³⁹ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/radicalisation_awareness_network/

⁴⁰ COM(2013) 941.

⁴¹ PB L 195 van 27.10.2010, blz. 5.

⁴² COM(2013) 843.

⁴³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/securing-dangerous-material/index_en.htm

⁴⁴ Verordening (EU) nr. 98/2013.

⁴⁵ SWD(2013) 318.

De risicobeoordelingsactiviteiten in verband met de beveiliging van de luchtvaart zijn uitgebreid tot een groot aantal passagiersgerelateerde risico's⁴⁶. De methode die samen met deskundigen van de lidstaten en het EU-inlichtingencentrum is ontwikkeld biedt een referentiekader voor verdere werkzaamheden op dit gebied. Het AirPol-netwerk en de Commissie zijn doorgegaan met de ontwikkeling van EU-richtsnoeren voor de bescherming van zachte doelwitten op luchthavens.

Om op crises een respons te kunnen geven zodra deze zich voordoen, zoals de terroristische aanslagen in Noorwegen, Burgas en Toulouse, kregen de lidstaten steun van Europol, Eurojust, IntCen en rechtshandhavingsplatforms zoals Atlas. Het Atlas-netwerk van de EU, dat bestaat uit speciale interventietroepen in de 28 EU-lidstaten, heeft zijn vermogens verder uitgebreid. In april 2013 heeft Atlas geslaagde gezamenlijke oefeningen georganiseerd door middel van een simulatie van een gecoördineerde terroristische aanslag in negen lidstaten⁴⁷.

2.1.3. Doelstelling 3: verbeteren van de internetveiligheid voor burgers en bedrijfsleven

De interneveiligheidsstrategie definieert in dit kader **drie kernacties**: 1) capaciteit opbouwen bij de rechtshandhavingsautoriteiten en de rechterlijke macht, 2) samenwerken met het bedrijfsleven om burgers te beschermen, 3) de capaciteit om te reageren op cyberaanvallen opvoeren.

De SOCTA onderstreept dat cybercriminaliteit uit winstbejag veel verschillende soorten delicten mogelijk maakt. Uit een speciale Eurobarometer over internetveiligheid⁴⁸ bleek ook dat de Europese burgers zich bewust zijn van dit gevaar: 76% van de respondenten vond dat het risico om slachtoffer te worden van cybercriminaliteit de voorbije twaalf maanden groter was geworden. Er zijn maatregelen genomen om deze dreiging het hoofd te bieden.

De EU heeft een richtlijn over **aanvallen op informatiesystemen**⁴⁹ vastgesteld. Deze harmoniseert de strafrechtelijke bepalingen van de lidstaten betreffende dergelijke delicten (d.w.z. onrechtmatige toegang tot een informatiesysteem, onrechtmatige systeemverstoring, onrechtmatige gegevensverstoring en onrechtmatige onderschepping) en vergemakkelijkt de samenwerking tussen de rechtshandhavingsautoriteiten.

In de **strategie inzake cyberbeveiliging** van de EU⁵⁰, die in februari 2013 is goedgekeurd, wordt een aanpak geschetst om de digitale omgeving in de EU de veiligste ter wereld te maken. De strategie werd verwelkomd door de Raad⁵¹ en het Europees Parlement⁵². Zij legt de nadruk onder meer op samenwerking tussen de openbare en de particuliere sector om preventie en veerkracht te bevorderen. De Commissie heeft een eerste verslag uitgebracht over de geboekte vooruitgang en werkt momenteel nog aan de afronding van de acties waarin de strategie voorziet. Ook heeft de Commissie een richtlijn over netwerk- en

⁴⁶ Deze werkzaamheden waren een vervolg van de resultaten van de conferentie over de beveiliging van de luchtvaart tegen terroristische dreigingen (Nicosia 2012) die door de Raad waren goedgekeurd.

⁴⁷ IP/13/335.

⁴⁸ Speciale Eurobarometer 404, november 2013.

⁴⁹ Richtlijn 2013/40/EU.

⁵⁰ JOIN(2013) 1.

⁵¹ Conclusies van de Raad van 25 juni 2013.

⁵² P7_TA(2013)0376. Een overzicht van de uitvoering is één jaar na de vaststelling van de strategie gepresenteerd op de conferentie op hoog niveau: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-cybersecurity-strategy-high-level-conference-0>

informatiebeveiliging voorgesteld⁵³ om de nationale veerkracht te versterken en de samenwerking inzake cyberincidenten te bevorderen.

Begin 2013 is bij Europol het **Europees Centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit** (EC3) opgericht. Het EC3 ontwikkelt zich tot het middelpunt van de bestrijding van cybercriminaliteit en heeft met lidstaten, Eurojust en derde landen samengewerkt bij een aantal succesvolle onderzoeken⁵⁴. Ook werkt het samen met de particuliere sector via adviesgroepen inzake internetveiligheid en financiële diensten. De Commissie is het cybercrimeverdrag van Boedapest blijven steunen als kader voor de internationale samenwerking ter bestrijding van cybercriminaliteit en als model voor nationale wetgeving.

De Commissie en de Verenigde Staten hebben in 2012 in onderlinge samenwerking het initiatief genomen tot de **Wereldwijde alliantie tegen seksuele uitbuiting van kinderen via het internet**⁵⁵. Momenteel werken 53 landen aan betere identificatie van slachtoffers, intensievere vervolging van daders, betere voorlichting over kindermisbruik en bestrijding van kinderpornografie op internet.

Gezien de snel toenemende cybercriminaliteit is er nog veel werk te verrichten. Niettemin leveren deze maatregelen al een bijdrage tot een veiliger online-omgeving voor burgers en bedrijven.

2.1.4. Doelstelling 4: veiligheid verbeteren door grensbeheer

De interneveiligheidsstrategie definieert in dit kader **vier kernacties**: 1) het potentieel van Eurosur ten volle benutten, 2) de bijdrage van Frontex aan het beheer van de buitengrenzen vergroten, 3) tot gemeenschappelijke risicobeheersing komen voor goederenverkeer over de buitengrenzen, en 4) de samenwerking tussen de verschillende instanties op nationaal niveau verbeteren.

De activiteiten die de EU ontplooit om deze kernacties uit te voeren, hebben ten doel grondrechten en vrijheden te beschermen, zoals het vrije verkeer van personen in het Schengengebied en het vrije verkeer van goederen en diensten op de interne markt, en tegelijkertijd de interne veiligheid van de EU te versterken. De synergie-effecten die optreden door de combinatie van het grensbeheersbeleid inzake personen en goederen en de aanpak van migratiebeheersing en criminaliteitsbestrijding werden daartoe benut bij de uitvoering van de geïntegreerde strategie voor grensbeheer. Dankzij maatregelen om bij grenswacht, douane, politie en andere autoriteiten de kennis van de situatie op het land, op zee en in de lucht te vergroten, is er nu een sterkere basis voor de vaststelling en uitvoering van met het doel evenredige en doeltreffende maatregelen aan de grenzen van de EU. Een belangrijke maatregel is de inwerkingtreding in 2013 van **Eurosur**⁵⁶, een veelzijdig systeem om aan de buitengrenzen van het Schengengebied grensoverschrijdende criminaliteit op te sporen en te voorkomen, maar ook te helpen het leven van migranten te redden.

⁵³ COM(2013) 48.

⁵⁴ https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/ec3_first_year_report.pdf

⁵⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/global-alliance-against-child-abuse/index_en.htm, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/global-alliance-against-child-abuse/docs/global_alliance_report_201312_en.pdf

⁵⁶ Verordening (EU) nr. 1052/2013 tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur).

Ook is de **nieuwe wetgeving inzake Schengengovernance**⁵⁷ in werking getreden. Deze moet zorgen voor betere evaluatie en monitoring, teneinde de lidstaten de nodige ondersteuning te bieden en mogelijke zwakke punten in het systeem te verhelpen, en zo het wederzijdse vertrouwen binnen het Schengengebied in stand te houden.

De diverse analyses van Frontex en de invoering van het **Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie** (SIS II)⁵⁸ hebben eveneens tot kennisvermeerdering bijgedragen. SIS II biedt geavanceerde functies om de informatieanalyse te ondersteunen.

Het vrije verkeer van personen wordt bevorderd door de invoering van het **Visuminformatiesysteem** (VIS)⁵⁹ en het slimmegrenzenpakket⁶⁰, dat uit twee wetgevingsvoorstellen bestaat: een voor een inreis-uitreisysteem (EES) en een voor een programma voor geregistreerde reizigers (RTP). Deze voorstellen zijn momenteel in bespreking.

Voor de snelle invoer en uitvoer van goederen en de bescherming van de interne markt wordt een initiatief ontwikkeld voor beveiliging van de toeleveringsketen en risicobeheersing⁶¹.

Om de capaciteit voor de ondersteuning van de lidstaten van de EU te vergroten, is met het oog op de versterking van Frontex een herziene rechtsgrondslag vastgesteld⁶². Frontex kan nu meer operationele steun bieden aan lidstaten die met een hoge migratiedruk worden geconfronteerd, bijvoorbeeld aan de Grieks-Turkse grens en op de Egeïsche Zee. Door maatregelen in het kader van de taskforce van de EU voor het Middellandse Zeegebied⁶³ wordt brede steun verleend om het leven van migranten te beschermen en daarnaast de lasten voor de zwaarst getroffen EU-lidstaten aan de Middellandse Zee te verlichten.

2.1.5. Doelstelling 5: de veerkracht van Europa bij crises en rampen vergroten

De interneveiligheidsstrategie definieert in dit kader **vier kernacties**: 1) ten volle gebruikmaken van de solidariteitsclausule, 2) een allriskaanpak van dreigings- en risicoanalyse ontwikkelen, 3) de verschillende zenuwcentra met elkaar verbinden, en 4) een Europese responscapaciteit in noodsituaties ontwikkelen om te kunnen reageren op rampen.

Om te kunnen zorgen voor een doeltreffende en efficiënte respons op crises moet een aantal wezenlijke vragen worden beantwoord (wie is waarvoor verantwoordelijk, wanneer, waar en hoe) en een sectoroverschrijdende aanpak worden ontwikkeld.

De Commissie en de EDEO hebben daarom een gezamenlijk voorstel⁶⁴ ingediend voor een besluit van de Raad over de toepassing van de **solidariteitsclausule** die bij het Verdrag van Lissabon (artikel 222 VWEU) is ingevoerd. Dit voorstel wordt momenteel door de lidstaten besproken. De solidariteitsclausule voorziet in een overkoepelend kader voor de respons op situaties die zich voordoen “indien een lidstaat wordt getroffen door een terroristische aanval, een natuurramp of een door de mens veroorzaakte ramp”.

⁵⁷ Verordening (EU) nr. 1053/2013, Verordening (EU) nr. 1051/2013.

⁵⁸ Verordening (EG) nr. 1987/2006.

⁵⁹ Verordening (EG) nr. 767/2008.

⁶⁰ COM(2013) 95 en COM(2013) 97.

⁶¹ COM(2012) 793, 8761/3/13.

⁶² Verordening (EU) nr. 1168/2011.

⁶³ 17409/13.

⁶⁴ JOIN(2012) 39.

De vaststelling door de Raad van het nieuwe **EU-mechanisme voor civiele bescherming**⁶⁵ op 17 december 2013 draagt bij tot de totstandkoming van een Europese responscapaciteit voor noodsituaties. Het mechanisme gaat uit van door de lidstaten vooraf toegezegde responsmiddelen. Het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties, dat in mei 2013 van start is gegaan, verleent bijstand.

In overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie van 2010⁶⁶ worden nationale risicobeoordelingen opgesteld. De Commissie heeft in april 2014 het eerste overzicht opgesteld van natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen in de EU. Het bevat informatie over twaalf soorten grote natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen, die is overgenomen uit ongeveer 17 door de lidstaten opgestelde nationale risicobeoordelingen. Het overzicht is aangevuld met informatie over het EU-beleid op dit gebied en het resultaat van door de EU gefinancierd onderzoek⁶⁷.

Het besluit over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid⁶⁸ draagt bij tot een grotere capaciteit voor risicobeheersing in de EU op het gebied van de volksgezondheid.

De samenwerking op EU-niveau tussen multisectorale en sectorspecifieke centra in de Commissie en de betrokken instanties is versterkt om de lidstaten ondersteuning te bieden. Om deze samenwerking te steunen, is een nieuw kader voor de uitwisseling van gerubriceerde informatie opgezet⁶⁹.

Met de EU-regeling geïntegreerde politieke crisisbestrijding⁷⁰, die de Raad op 13 juni 2013 heeft goedgekeurd, is nu op politiek niveau in de EU een flexibelere en meer schaalbare respons op grote crises mogelijk gemaakt.

2.1.6. Eerbiediging van de grondrechten bij de toepassing van de interneveiligheidsstrategie

Een hoeksteen van de interneveiligheidsstrategie is dat de rechten en vrijheden van burgers en ingezetenen van de EU en personen die in de EU verblijven, moeten worden geëerbiedigd en gewaarborgd. De verbintenis daartoe is aangegaan tegen de achtergrond van het Verdrag van Lissabon en de noodzaak om voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten van de EU⁷¹ te zorgen. Met dat doel voor ogen heeft de Commissie de Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie⁷² vastgesteld en heeft zij over de uitvoering daarvan jaarlijks verslag uitgebracht⁷³.

De Commissie heeft **operationele richtsnoeren** opgesteld over de wijze waarop in haar effectbeoordelingen rekening moet worden gehouden met de grondrechten⁷⁴. Ook heeft zij via

⁶⁵ PB L 347 van 20.12.2013, blz. 924.

⁶⁶ SEC(2010) 1626.

⁶⁷ SWD(2014) 134 final.

⁶⁸ Besluit nr. 1082/2013/EU.

⁶⁹ Besluit 2013/488/EU van de Raad.

⁷⁰ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/NL/genaff/139104.pdf

⁷¹ Ten aanzien van de interneveiligheidsstrategie van de EU zijn met name de artikelen 1 t/m 26, 37, 38 en 45 t/m 54 van het Handvest van de grondrechten van de EU relevant:

⁷² COM(2010) 573.

⁷³ http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights charter/application/index_en.htm

⁷⁴ SEC(2011) 567.

haar nieuwe e-justitieportaal informatie beschikbaar gemaakt over de rechtsmiddelen in alle lidstaten van de EU⁷⁵. Samen met de Raad van Europa heeft zij belangrijk werk verricht voor de toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens⁷⁶. In verband met de noodzaak om persoonsgegevens te beschermen (artikel 8 van het Handvest) heeft de Commissie in 2012 een pakket voor gegevensbescherming voorgesteld⁷⁷. Deze wetgevingsvoorstellen, die momenteel in behandeling zijn, zijn van invloed op de wijze waarop de interne veiligheid van de EU zal worden gewaarborgd.

Deze ontwikkelingen van meer institutionele aard gingen gepaard met andere, praktisch georiënteerde inspanningen om de grondrechten te integreren in het veiligheidsbeleid van de EU. Het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA) heeft bijvoorbeeld adviezen⁷⁸ en verslagen⁷⁹ uitgebracht over onderwerpen, uiteenlopende van gegevensbescherming en radicalisering tot haatmisdrijven en extremisme, die gevolgen hebben voor de interne veiligheid, en praktische hulpmiddelen voor overheidsambtenaren⁸⁰ ontwikkeld. In december 2013 heeft het FRA een handboek⁸¹ voor de opleiding van politiefunctionarissen op basis van de grondrechten gepresenteerd. Dit vormt een aanvulling op de in 2010 gepubliceerde gids over het vermijden van discriminerende etnische profilering⁸².

De instelling van het Schengenevaluatiemechanisme in 2013⁸³ betekent dat bij de toepassing van het Schengenacquis toezicht wordt gehouden op de eerbiediging van de grondrechten door de rechtshandhavingsautoriteiten in de lidstaten⁸⁴.

De maatregelen van de EU ter **bescherming van slachtoffers van misdrijven** zijn erop gericht de rechten van elke burger beter te beschermen. Onder deze maatregelen vallen bijvoorbeeld de richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten⁸⁵, de verordening betreffende de wederzijdse erkenning van beschermingsmaatregelen in burgerlijke zaken⁸⁶ en de richtlijn betreffende het Europees beschermingsbevel⁸⁷.

Tot slot is goede vooruitgang bereikt met de ontwikkeling van een Europese rechtsruimte op basis van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen. De EU heeft al drie richtlijnen vastgesteld betreffende procedurele rechten van verdachten en beklaagden. Deze richtlijnen betreffen het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures⁸⁸, het recht op informatie in

⁷⁵ <https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=nl>

⁷⁶ Op 5 april 2013 hebben de 47 lidstaten van de Raad van Europa en de EU de ontwerp-overeenkomst betreffende de toetreding van de EU tot het Mensenrechtenverdrag uitgewerkt. Het Hof van Justitie van de EU zal naar verwachting in het voorjaar van 2014 advies uitbrengen over de tekst.

⁷⁷ COM(2012) 9, COM(2012) 10 en COM(2012) 11.

⁷⁸ Te vinden op <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/opinions>

⁷⁹ Te vinden op <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/>

⁸⁰ Zie FRA (2013), *Joining up fundamental rights. Toolkit for local, regional and national public officials* (<http://fra.europa.eu/en/joinedup/home>).

⁸¹ <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-based-police-training-manual-police-trainers>

⁸² FRA (2010), *Naar een effectiever politieoptreden. Discriminerende etnische profilering begrijpen en voorkomen: een gids* (http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1133-Guide-ethnic-profiling_NL.pdf).

⁸³ Zie voetnoot 57.

⁸⁴ 10597/13.

⁸⁵ Richtlijn 2012/29/EU.

⁸⁶ Verordening (EU) nr. 606/2013.

⁸⁷ Richtlijn 2011/99/EU.

⁸⁸ Richtlijn 2010/64/EU.

strafprocedures⁸⁹ en het recht op toegang tot een advocaat en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming⁹⁰.

3. Toekomstige ontwikkelingen

De EU en haar lidstaten zullen de komende jaren voor een aantal nieuwe uitdagingen komen te staan. Europa herstelt zich geleidelijk van een economische en maatschappelijke crisis die haar sporen heeft nagelaten en onze samenlevingen kwetsbaarder heeft gemaakt en meer ontvankelijk voor racisme en vreemdelingenhaat. Europa maakt deel uit van een wereld die wordt gekenmerkt door globalisering en onderlinge verwevenheid en waarin mensen en goederen waarschijnlijk mobieler zullen worden. De EU zal te maken krijgen met demografische veranderingen, verdere verstedelijking, steeds diversere samenlevingen en tekorten op de arbeidsmarkt. Europa zal ook te maken krijgen met de mogelijke gevolgen van politieke instabiliteit in grote delen van de wereld en met name in haar directe omgeving. Gebeurtenissen zoals de Arabische lente, de crisis in Syrië en de situatie in Oekraïne vragen om een passende respons. Om deze uitdagingen aan te pakken, is bijzondere aandacht geboden.

Dankzij de tenuitvoerlegging van de in hoofdstuk 2 genoemde maatregelen van wetgevende en operationele aard kunnen de EU en haar lidstaten beschikken over een **versterkt instrumentarium** om de Europese samenlevingen en economieën beter te beschermen. Er zijn mechanismen opgezet voor een gezamenlijke operationele respons op veiligheidsbedreigingen, er zijn coherenter en beter gecoördineerde werkmethoden voor verschillende operationele diensten (politie, openbaar ministerie, grenswacht, douane, maar ook – waar van toepassing – inlichtingendiensten en strijdkrachten) tot stand gekomen voor de respons op grensoverschrijdende veiligheidsbedreigingen. Door EU-instanties ondersteunde grensoverschrijdende gezamenlijke acties van de autoriteiten van de lidstaten zijn geïntensiveerd en hebben tot operationele resultaten geleid.

In de mededeling van de Commissie *Naar een open en veilig Europa* is al vastgesteld op welke gebieden van het interneveiligheidsbeleid de EU en de lidstaten **verdere inspanningen** moeten leveren voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van de interneveiligheidsstrategie. Deze mededeling richt zich allereerst op de uitdagingen die de komende jaren moeten worden aangepakt.

Bij toekomstige werkzaamheden zal voorrang worden gegeven aan de **uitvoering** van wetgeving, de **consolidering** van de behaalde resultaten en **intensievere praktische samenwerking**.

Het **toezicht** op en de **evaluatie** van de doeltreffendheid van wetgeving en beleid moeten aanpassing van het EU-optreden mogelijk maken. Preventie, opsporing en onderzoek vereisen intensievere en doeltreffendere **informatie-uitwisseling**, met volledige gebruikmaking van de bestaande EU-instrumenten, tussen de rechtshandavingsautoriteiten en justitiële autoriteiten van de lidstaten en de betrokken EU-instanties en tussen deze instanties onderling.

Voor de interne veiligheid van de EU en voor de kansen en problemen die voor ons liggen, moet een **op de burger gerichte aanpak** het leidende beginsel zijn. De Commissie, de hoge

⁸⁹ Richtlijn 2012/13/EU.

⁹⁰ Richtlijn 2013/48/EU.

vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid, het Europees Parlement, de lidstaten, de EU-organen, gespecialiseerde veiligheidsgerelateerde deskundigenplatforms en vele andere partijen zullen hun krachten nadrukkelijker moeten bundelen om op doeltreffend wijze het hoofd te kunnen bieden aan een veranderende omgeving.

Zoals in hoofdstuk 4 nader wordt omschreven, is de Commissie van mening dat de EU een geactualiseerde versie van de interneveiligheidsstrategie moet opstellen, waarin de maatregelen voor elke doelstelling voor de periode 2015-2020 worden herzien.

3.1. Thematische ontwikkelingen

3.1.1. Zware en georganiseerde criminaliteit

Zware en georganiseerde criminaliteit blijft in het algemeen een ernstige bedreiging voor de interne veiligheid van de EU, die de slachtoffers en de samenleving in haar geheel ernstige schade toebrengt. Volgens schattingen van Europol waren in 2013 3 600 georganiseerde criminele groepen in de EU actief. De veiligheid van Europa wordt nog steeds bedreigd doordat georganiseerde criminele groepen zich nestelen in de legale economie. De economische crisis en de daaruit voortvloeiende verandering van de consumentenvraag hebben ook tot veranderingen op de criminele markten geleid. Door de internationale handelsroutes en het vrije verkeer binnen de EU zijn de routes voor bepaalde smokkelwaar (bijv. heroïne, mensensmokkel) verschoven. De meeste georganiseerde criminele groepen (ongeveer een derde) houden zich nog steeds bezig met drugshandel. De economische criminaliteit, met name fraude, is aanzienlijk gegroeid. Fraude wordt vergemakkelijkt door de beschikbaarheid van geavanceerde communicatiemiddelen en technologie die het mogelijk maken personen en bedrijven via internet te benaderen. Ondanks alle inspanningen op nationaal niveau, op EU-niveau en op internationaal niveau blijven bepaalde dreigingen, zoals synthetische drugs en cybercriminaliteit, nog steeds groeien. Andere, zoals mensenhandel en cocaïnehandel, groeien weliswaar niet zo snel, maar zullen naar alle waarschijnlijkheid de komende jaren een ernstig probleem blijven voor de EU.

In de SOCTA 2013 noemt Europol ook twee dreigingen in opkomst die de komende jaren aandacht moeten krijgen: **milieucriminaliteit en energiefraude**⁹¹.

⁹¹ In 2013 is een specifieke dreigingsanalyse over milieucriminaliteit in de EU gepubliceerd, die het accent legde op de twee meest voorkomende milieudelicten: de illegale handel in afvalstoffen en de illegale handel in bedreigde soorten door de georganiseerde criminaliteit. De EU wordt gerekend tot de belangrijkste bestemmingen en doorgangsgebieden voor de illegale handel in bedreigde soorten. Illegale afvalstoffen worden zowel binnen de EU verhandeld als naar bestemmingen buiten de EU verkocht. In deze criminele branche zijn gespecialiseerde criminele groepen actief. Verdere maatregelen zullen moeten worden vastgesteld op basis van a) diverse instrumenten, b) bestaande gecoördineerde handhavingsacties betreffende milieucriminaliteit waarbij een aantal verschillende instanties betrokken zijn (Europol, Eurojust, Interpol en het VN-bureau voor drugs- en misdaadbestrijding UNODC), c) de recente mededeling van de Commissie over de bestrijding van de handel in wilde dieren en planten, die ook een raadpleging van belanghebbenden omvat, en d) de werkzaamheden van EnviCrimeNet betreffende de uitwerking van een strategie en operationele maatregelen.

In de SOCTA werd gewezen op intracommunautaire ploffraude waarbij misbruik werd gemaakt van de elektriciteits- en gasmarkten (energiefraude), vergelijkbaar met de fraude met koolstofkredieten die de laatste jaren aan het licht is gebracht. Georganiseerde criminele groepen zijn al betrokken bij de handel in alternatieve energie (wind- en zonne-energie) en afvalstoffen, die zij gebruiken om de opbrengsten van hun misdrijven wit te wassen.

De Commissie zal onder meer, samen met alle betrokkenen, blijven werken aan de volgende maatregelen:

- uitvoeren van de EU-beleidscyclus ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit 2014–2017;
- beoordelen hoe de georganiseerde misdaad in de economie investeert en vaststellen hoe de legale economie kan worden misbruikt voor delicten als corruptie en witwassen;
- gevolg geven aan het eerste EU-verslag over corruptiebestrijding, met inbegrip van de landenhoofdstukken en het thematische hoofdstuk over overheidsopdrachten, en voorbereidingen treffen voor het in 2016 te publiceren tweede verslag;
- ondersteunen van snelle vaststelling van wetgeving zoals de vierde antiwitwasrichtlijn, die erop gericht is financiële en economische criminaliteit aan te pakken en te voorkomen dat het financiële stelsel wordt misbruikt door de herkomst van de opbrengst van misdrijven te verhullen of geld door te sluizen voor terroristische doeleinden;
- overwegen van een voorstel voor een richtlijn betreffende de strafbaarstelling van witwassen, waarbij definities en sancties in zekere mate worden geharmoniseerd op basis van artikel 83, lid 1, VWEU;
- uitvoeren van de drugsstrategie 2013–2020 en ondersteunen van snelle vaststelling van wetgeving over nieuwe psychoactieve stoffen;
- uitvoeren van de EU-strategie voor het uitroeien van mensenhandel 2012–2016. Om dit te realiseren, moet het mandaat van de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel verlengd worden;
- toezicht houden op de omzetting en tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan;
- toezicht houden op de omzetting en tenuitvoerlegging van de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen;
- onderzoeken of een brede EU-strategie ter bescherming van kinderen tegen seksuele misdrijven geboden is;
- gevolg geven aan de mededeling over de aanpak van vuurwapengerelateerde criminaliteit, zonder afbreuk te doen aan de legale verkoop en het rechtmatige bezit van vuurwapens. Dit kan ook een herziening inhouden van de bestaande EU-wetgeving inzake de verkoop en overdracht van vuurwapens binnen de EU;
- steunen van versterkte samenwerking bij de herziening en handhaving van het exportcontrolebeleid, met als doel versterking van de capaciteit van de rechtshandhavingsinstanties, de douane en de exportcontroleautoriteiten om grensoverschrijdende smokkel van strategische en risicovolle voorwerpen op te sporen en te voorkomen. De Commissie zal daartoe steun verlenen aan de uitwisseling van informatie en goede praktijken en aan de ontwikkeling van een EU-breed programma voor capaciteitsopbouw en opleiding, gericht op de genoemde instanties;
- verscherpen van haar beoordeling van de omvang van milieucriminaliteit en energiefraude en overwegen maatregelen te nemen om deze vormen van criminaliteit aan te pakken.

3.1.2. Cybercriminaliteit

De drempel voor het plegen van cybercriminaliteit is de afgelopen paar jaar lager komen te liggen en het is nu voor iedereen gemakkelijker om een cybercrimineel te worden. Technische vaardigheden zijn niet vereist, aangezien het benodigde instrumentarium in

gebruikersvriendelijke vorm en tegen redelijke prijzen verkrijgbaar is. Digitale valuta en online-platforms faciliteren vele vormen van zware en georganiseerde criminaliteit. De komende jaren zal het aantal cyberaanvallen waarschijnlijk toenemen, ondanks de strenge maatregelen die zijn genomen om cybercriminaliteit krachtiger te kunnen bestrijden en de cyberveiligheid te verbeteren. De mogelijkheden om cybercriminaliteit concreet te kunnen bestrijden, moeten daarom worden vergroot. Er moet iets worden gedaan aan het feit dat slachtoffers van cybercriminaliteit onvoldoende aangifte doen, dat de gegevens van cybercriminelen slechts moeizaam kunnen worden getraceerd en dat de wederzijdse rechtsbijstand inzake cybercriminaliteit en de rechtsbevoegdheid in cyberspace slecht zijn geregeld.

De Commissie zal onder meer, samen met alle betrokkenen, blijven werken aan de volgende maatregelen:

- uitvoeren van de EU-strategie inzake cyberbeveiliging;
- meer steun bieden aan de werkzaamheden van het Europees centrum voor de bestrijding van cybercriminaliteit (EC3) (onderdeel van Europol);
- ruimere steun bieden aan de lidstaten bij de ontwikkeling van hun eigen capaciteit ter bestrijding van cybercriminaliteit (nationale centra voor de bestrijding van cybercriminaliteit);
- zich inzetten voor de vaststelling van de voorgestelde richtlijn houdende maatregelen om een hoog gemeenschappelijk niveau van netwerk- en informatiebeveiliging in de EU te waarborgen, en vaart zetten achter het nieuwe mandaat van ENISA;
- zich inzetten voor de goedkeuring en toepassing van het cybercrimeverdrag van Boedapest;
- de Wereldwijde alliantie tegen seksuele uitbuiting van kinderen via het internet steunen, ontwikkelen en uitbreiden;
- samen met EC3 meer steun bieden voor de samenwerking met partners buiten de EU en met de particuliere sector, om de respons te verbeteren.

3.1.3. Terrorisme, radicalisering en crisisbeheersing

De afgelopen jaren hebben er diverse terroristische aanslagen plaatsgevonden, meestal gepleegd door individuen of kleinere groepen, maar niettemin met ernstige gevolgen. In 2012 zijn er in de Europese Unie meer dan 200 terroristische aanslagen uitgevoerd of verhinderd⁹². De aanslagen op de marathon van Boston en in een winkelcentrum in Nairobi in 2013 hebben laten zien dat geradicaliseerde personen en georganiseerde terreurgroepen zich niet alleen op traditionele doelwitten richten, maar in toenemende mate ook zachte doelwitten in het vizier nemen. Het is ook een zorgwekkende ontwikkeling dat jonge mensen naar landen als Syrië gaan om als buitenlander aan de strijd deel te nemen. Bij terugkeer zouden sommigen van hen een ernstige bedreiging voor de veiligheid in de EU kunnen vormen. De dreiging van terrorisme en gewelddadig extremisme zal de EU de komende jaren voor een zware uitdaging stellen.

⁹² Europol geeft in zijn Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT) van 2013 aan dat in 2012 in de EU zeventien personen zijn overleden als gevolg van terroristische aanslagen, dat in de lidstaten van de EU 219 terroristische aanslagen zijn gepleegd, dat 537 personen in de EU zijn gearresteerd wegens strafbare feiten die met terrorisme samenhangen, en dat ten aanzien van 400 personen gerechtelijke procedures zijn ingeleid wegens verdenking van terrorisme.

De Commissie zal onder meer, samen met alle betrokkenen, blijven werken aan de volgende maatregelen:

- preventieactiviteiten uitvoeren overeenkomstig de mededeling over het voorkomen van radicaliseren tot terrorisme en gewelddadig extremisme;
- ondersteuning blijven verlenen voor de werkzaamheden van het Netwerk voor voorlichting over radicalisering en een Europees kennisknooppunt organiseren om de uitwisseling van werkmethoden en deskundigheid te vergemakkelijken, het onderzoek te sturen en betrokkenen te steunen bij hun inspanningen om radicaliseren tot terrorisme en gewelddadig extremisme te voorkomen;
- steun bieden voor het opleiden van beter getrainde en meer operabele eenheden, en daarbij waar nodig voorzien in de behoefte aan gemeenschappelijke uitrusting;
- implementeren van de nieuwe aanpak voor de detectie en mitigatie van CBRN-E-risico's op EU-niveau;
- verder ontwikkelen van de risicobeoordelingscapaciteit in verband met de beveiliging van de luchtvaart en waar nodig ook op andere prioriteitsgebieden, bijvoorbeeld de douane;
- implementeren van de nieuwe aanpak van het Europees programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur (EPCIP) en de vier proefprojecten;
- ondersteunen van de paraatheidscapaciteit door opzetten van een modulair programma voor oefeningen op het gebied van crisisbeheersing.

3.1.4. Versterking van de grensbeveiliging

De totstandbrenging van het Schengengebied, waardoor mensen zonder controles kunnen reizen, vormt een centraal onderdeel van het Europese project. Het vrije verkeer biedt voor de Europese economie aanzienlijke voordelen. Naar verwachting zal het aantal mensen dat naar de EU reist, blijven toenemen, met name wat het luchtverkeer betreft. Ook de invoer en uitvoer van goederen zal blijven groeien. Misbruik moet worden voorkomen. Situaties waarin een lidstaat niet voldoet aan zijn verplichting om zijn deel van de buitengrenzen te bewaken, moeten doeltreffend worden aangepakt. Daarbij moet worden gezorgd voor passende solidariteitsmechanismen om steun te verlenen aan lidstaten die door hun geografische ligging, de reisstromen en de migratieroutes aan een hogere pressie blootstaan.

De Commissie zal onder meer, samen met alle betrokkenen, blijven werken aan de volgende maatregelen:

- zich inzetten voor de vaststelling van het voorgestelde slimmegrenzenpakket van de EU, dat bestaat uit een Europees inreis-uitreisstelsel en een programma voor geregistreerde reizigers;
- voortzetten van de samenwerking met eu-LISA verleende steun voor de effectieve werking van SIS II;
- de haalbaarheid van een Europees grenswachtstelsel onderzoeken;
- een strategie en een actieplan voor beveiliging van de toeleveringsketen en risicobeheersing opstellen en aan de uitvoering meewerken.

3.2. Sectoroverschrijdende doelstellingen

3.2.1. De koppeling tussen de EU-maatregelen voor interne en externe veiligheid versterken

De veiligheid van de EU is mede afhankelijk van externe factoren. De interneveiligheidsstrategie 2010–2014 benadrukt dan ook dat het zaak is te zorgen voor samenhang en complementariteit van de interne en externe aspecten van het EU-veiligheidsbeleid. Met dit doel zijn belangrijke maatregelen genomen, op de uitvoering waarvan ook moet worden toegezien. Voorbeelden zijn de EU-strategie voor cyberbeveiliging, de strategie voor veiligheid en ontwikkeling in de Sahel⁹³, de versterking van de EU-aanpak ter voorkoming van radicalisering tot terrorisme en gewelddadig extremisme. Ook zijn stappen gezet om een EU-strategie voor maritieme veiligheid te ontwikkelen⁹⁴. De EU werkt daarnaast aan de totstandbrenging van een wereldwijde consensus tot versterking van de non-proliferatieregeling voor massavernietigingswapens.

De conflicten in Mali, Libië en Syrië hebben gevolgen met repercussies voor de veiligheid van de EU, zoals een toename van de dreiging die uitgaat van buitenlandse strijders en radicalisering van terroristen. De veiligheid van Europa wordt bovendien nog steeds bedreigd doordat de internationale georganiseerde criminaliteit zich steeds meer en op steeds meer manieren nestelt in de economie (corruptie, financiële criminaliteit en cybercriminaliteit). Tot slot wordt de veiligheid van de EU indirect aangetast door verschijnselen als natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen, politieke en sociale veranderingen in de aangrenzende regio's en de uiteenlopende benaderingen die landen elders ter wereld toepassen om hun veiligheid te waarborgen.

De Europese interne veiligheid vereist ook dat er **buiten de EU-grenzen** en in **samenwerking met partners in derde landen** wordt opgetreden. Problemen op het gebied van de interne veiligheid moeten systematischer worden aangepakt als onderdeel van het externe beleid van de EU: er moeten koppelingen worden aangebracht met de bijstands- en samenwerkingsprogramma's van de EU. De dialoog en samenwerking om institutionele hervormingen, de rechtsstaat en de hervorming van de veiligheidssector te ondersteunen, moeten worden versterkt. Aan derde landen die bijstand vragen voor capaciteitsopbouw op het gebied van rechtshandhaving, moet op consistentere wijze hulp worden geboden door het aanbieden van opleiding of door het uitwisselen van kennis en beste praktijken.

De rechtshandavingsautoriteiten en de rechterlijke autoriteiten moeten zich bij de samenwerking met derde landen en internationale organisaties laten leiden door de veiligheidsbehoeften van de EU en een gemeenschappelijke beoordeling van de veiligheidsproblemen, teneinde aan de doelstellingen van de interneveiligheidsstrategie te voldoen. Dit vereist tevens dat de **routekaart voor vrijheid, veiligheid en recht in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid** strakker moet worden uitgevoerd, met name om de operationele samenwerking en informatie-uitwisseling tussen EU-instanties en GVDB-missies te vergemakkelijken. Bovendien zou ook het opleidingsprogramma voor rechtshandhaving (LETS) een directe bijdrage kunnen leveren tot deze versterking van de koppeling tussen het GVDB en het gebied vrijheid, veiligheid en

⁹³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141577.pdf

⁹⁴ JOIN(2014) 9.

recht, namelijk door middel van een voorstel voor een gemeenschappelijk curriculum voor verplichte voorafgaande opleiding van alle rechtshandhavingsfunctionarissen die aan civiele GVDB-missies deelnemen. Dat zou ook voordelen bieden voor de capaciteitsopbouw in de landen waar dergelijke missies worden ingezet.

Ook de bestaande PNR-overeenkomsten met derde landen bieden een mogelijkheid om de internationale samenwerking op het gebied van rechtshandhaving te versterken en voor de EU en de lidstaten grotere veiligheidswinst te boeken.

De **dialoog** over veiligheidsbehoeften en gemeenschappelijke veiligheidsuitdagingen zal met name van belang zijn voor de (potentiële) kandidaat-lidstaten van de EU, de landen die aan het nabuurschapsbeleid van de EU deelnemen, de strategische partners en de landen die voor een complexe democratische transitie staan.

De EU moet haar relatie met **internationale organisaties** zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa, Interpol en het Global Counter Terrorism Forum (GCTF) verder ontwikkelen. Zij dient zich ook actiever op te stellen in multilaterale fora om haar beste praktijken te promoten. Zij zou de nodige stappen moeten zetten voor de toetreding tot een aantal internationale verdragen op voor de interne veiligheid belangrijke gebieden.

3.2.2. Betere eerbiediging van de grondrechten in het kader van een op de burger gerichte benadering

De grondrechten moeten een integrerend onderdeel van het interneveiligheidsbeleid zijn. Eerbiediging van de grondrechten beschermt en vergroot het vertrouwen tussen de burgers en het vertrouwen tussen burgers en overheid en versterkt daarmee de interne veiligheid van de EU. De Commissie zal in dit verband blijven toezien op de tenuitvoerlegging van het wetgevingskader ter bestrijding van bepaalde vormen van racisme en vreemdelingenhaat⁹⁵. Alle Europese instellingen moeten zorgen voor doeltreffende toepassing van het Handvest van de grondrechten van de EU en de secundaire wetgeving betreffende specifieke rechten.

In het recente arrest van het Hof van Justitie over de richtlijn betreffende gegevensbewaring wordt het belang benadrukt van de eerbiediging van de grondrechten als integrerend onderdeel van het interneveiligheidsbeleid.

Om de rechten van burgers te beschermen, moeten rechtshandhavers beschikken over eenvoudige, efficiënte en praktische hulpmiddelen zoals handboeken en cursusmaterialen waarmee kan worden bijgedragen tot een correcte omgang met de grondrechten in hun dagelijks werk. Bovendien moet het Bureau voor de grondrechten in staat zijn een bijdrage te leveren tot de ontwikkeling van het EU-beleid op het gebied van interne veiligheid en strafzaken. De samenwerking met mensenrechtenorganisaties moet worden verbeterd. Meer in het algemeen moet een intensievere dialoog worden gevoerd met derde landen, internationale organisaties, de particuliere sector en het maatschappelijk middenveld. Deze inspanningen moeten vergezeld gaan van rechtsmiddelen die gelijke tred houden met de trends op het gebied van beveiligingsmaatregelen en technologische innovatie.

⁹⁵ Zie het verslag van de Commissie van 27 januari 2014 over de uitvoering van Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht (COM(2014) 27 final).

3.2.3. Versterking van de rol van onderzoek, financiering en opleiding

De twee kanten van de technologische ontwikkeling (kansen versus dreigingen) vereisen dat een alomvattende aanpak wordt gehanteerd, die inhoudt dat overwegingen inzake interne veiligheid en het grondrechtenbeleid hun voordeel moeten kunnen doen met **onderzoek**. Een goed voorbeeld was in 2013 het initiatief om de betrokkenheid van de interneveiligheidsautoriteiten bij veiligheidsgerelateerd onderzoek en industriebeleid te versterken⁹⁶. De EU zal de instrumenten moeten blijven inzetten die voor paraatheid en veerkracht op het gebied van veiligheid essentieel zijn. Met name moet zij gebruikmaken van haar programma voor onderzoek en innovatie, Horizon 2020, en rekening houden met de maatschappelijke aspecten van interne veiligheid.

Om de taken op het gebied van interne veiligheid te kunnen uitvoeren, is **passende en gerichte EU-financiering onontbeerlijk**. Het Fonds voor interne veiligheid van de EU is precies gericht op het steunen van maatregelen die op dergelijke interneveiligheidsproblemen een antwoord geven, en op informatie-uitwisseling en opleiding op alle prioriteitsgebieden van de interneveiligheidsstrategie. Het is essentieel om te zorgen voor complementariteit van de nationale financieringsprogramma's van de lidstaten (gedeeld beheer) en de maatregelen van de Unie (transnationale maatregelen of maatregelen van bijzonder belang voor de Unie) die rechtstreeks door de Commissie worden gefinancierd (direct beheer)⁹⁷.

Om het wederzijds vertrouwen en begrip te versterken en de praktische samenwerking te ondersteunen, is het van wezenlijk belang om een gemeenschappelijke cultuur voor samenwerking op rechtshandavingsgebied op te bouwen. **Opleiding** op EU-niveau is onontbeerlijk om deze doelen te bereiken en bij te dragen tot verbetering en harmonisatie van de kwaliteit van en de normen voor de rechtshandhaving. Het Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving (LETS) moet de komende jaren volledig worden uitgevoerd zodat een groot aantal rechtshandavingsfunctionarissen, grenswachten en douanebeambten van alle rangen, er profijt van heeft.

4. Verdere ontwikkelingen

De vijf strategische doelstellingen die in de interneveiligheidsstrategie 2010–2014 zijn opgenomen, zijn nog steeds geldig en moeten derhalve voor de vernieuwde interneveiligheidsstrategie worden bevestigd. Op basis van de positieve beoordeling van de tenuitvoerlegging van de eerste interneveiligheidsstrategie moet de EU, met inachtneming van volledige samenwerking tussen de Commissie, de lidstaten en het Europees Parlement, een geactualiseerde versie van de interneveiligheidsstrategie uitwerken. Het accent moet daarbij liggen op toetsing van de maatregelen voor elke doelstelling met het oog op 2015–2020 en vaststelling van nieuwe maatregelen voor het aanpakken van nieuwe dreigingen en opkomende uitdagingen.

De vernieuwde interneveiligheidsstrategie moet de grondrechten sterker verankeren in de interne veiligheid en de link tussen interne en externe veiligheid nog werkbaarder maken. Ook moeten het beleidsgebied binnenlandse zaken en andere met de interne veiligheid verband houdende beleidsgebieden worden geconsolideerd en synergieën worden aangemoedigd. Daartoe moet met nog meer kracht worden gestreefd naar consolidatie van de wisselwerking

⁹⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137399.pdf

⁹⁷ Ook andere EU-fondsen zijn relevant, afhankelijk van de doelstellingen, reikwijdte en voorwaarden ervan (zie http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm).

tussen beleid en actie, waarbij de verschillende actoren zoals de overheid, de burgers, maatschappelijk organisaties en de particuliere sector moeten worden betrokken. Om zo'n multidisciplinaire, geïntegreerde aanpak te ondersteunen, kan worden gedacht aan een door de Commissie te organiseren **raadgevend EU-forum voor interne veiligheid**, waarin wordt samengewerkt met de lidstaten, het Europees Parlement, EU-organen, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, de academische wereld en de particuliere sector.

Overeenkomstig de conclusies van de mededeling *Naar een open en veilig Europa* van de Commissie en de komende strategische richtsnoeren op het gebied van de interne veiligheid van de Europese Raad, en rekening houdende met het standpunt van het Europees Parlement dat tot uitgang komt in zijn resolutie over het tweede verslag over de tenuitvoerlegging van de EU-interneveiligheidsstrategie (2013/2636(RSP)), is de Commissie van plan een mededeling te presenteren over de **vernieuwing van de interneveiligheidsstrategie**. De Commissie zal bij het opstellen van deze mededeling alle belanghebbenden raadplegen, onder meer via een conferentie op hoog niveau in het najaar van 2014 waaraan zal worden deelgenomen door de lidstaten en het Europees Parlement, alsmede door vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, de academische wereld en de particuliere sector.