

Besluit Oprichting van de Europese politiedienst

Titel: Voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van de Europese politiedienst (Europol)

Datum Raadsdocument: 5 januari 2007
Nr. Raadsdocument: 5055/07 EUROPOL 2 en ADD 1
Nr. Commissiedocument: COM (2006) 817 definitief (20 december 2006)
Eerstverantwoordelijk ministerie: JUST i.o.m. FIN, BZK, BZ, DEF, LNV, VenW en VROM

Behandelingstraject in Brussel: Werkgroep Europol, CATS, JBZ-Raad.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Sinds de oprichting van Europol in 1995 is het herhaaldelijk nodig gebleken om de Europol-Overeenkomst aan te passen. Hiervoor zijn drie protocollen vastgesteld, in 2000, 2002 en 2003. Echter, deze protocollen traden pas in het voorjaar van dit jaar (2007) in werking, omdat de bekrachtiging door de nationale parlementen lang op zich heeft laten wachten.

Dit voorstel beoogt de Europol-Overeenkomst te vervangen door een Raadsbesluit. Een belangrijke reden hiervoor is dat aanpassing van een Raadsbesluit geen ratificatie behoeft en derhalve sneller plaats kan vinden. Daarmee wordt het mogelijk om sneller in te springen op nieuwe ontwikkelingen die aanpassing van het mandaat, de bevoegdheden of de taken van Europol vereisen. Daarnaast zijn ook na inwerkingtreding van de protocollen nog verbeteringen nodig in het functioneren van Europol, onder andere vanwege een toename in dreigingen, zoals terrorisme, en de noodzaak van verbeterde informatie-uitwisseling door toepassing van het beschikbaarheidsbeginsel.

De Commissie stelt verder voor om Europol de positie van EU-agentschap te geven en om Europol uit de Gemeenschapsbegroting te betalen. Dit zal de rol van het Europees Parlement bij het toezicht op Europol vergroten. Toepassing van het EG-Personeelsstatuut zal, naar het oordeel van de Commissie, bij Europol evenals bij de nationale autoriteiten, leiden tot een verlichting van de administratieve lasten.

Naast de reeds bestaande bepalingen uit de Europol-Overeenkomst en de wijzigingen daarin aangebracht door de drie protocollen, bevat dit voorstel een aantal wijzigingen in het mandaat en de taken van Europol. Europol zal naast georganiseerde criminaliteit bevoegd worden om de lidstaten te ondersteunen op het gebied van andere vormen van zware criminaliteit. Europol mag nieuwe instrumenten om informatie te verwerken beheren. Europol's systemen moeten zoveel mogelijk interoperabel zijn met de systemen van lidstaten en andere EU-agentschappen waarmee Europol mag samenwerken.

Het verwerken van informatie zal plaatsvinden op basis van specifieke bepalingen in dit Raadsbesluit en in overeenstemming met het voorgenomen Kaderbesluit Dataprotectie, om meer eenheid te brengen in regimes voor gegevensbescherming binnen de derde pijler. De gegevens om te controleren of de informatie die is opgeslagen in de gegevensbestanden op legale wijze wordt ingezien zullen gedurende achttien maanden bewaard worden in plaats van de huidige zes maanden. De gegevensbescherming zal verder bevorderd worden door een *Data Protection Officer* aan te stellen. Er moet eens in de drie jaar beoordeeld worden of informatie in Europol's gegevensbestanden nog langer bewaard dient te worden in plaats van eens per jaar.

De regels voor samenwerking met derde landen en organisaties en met EU-agentschappen worden gewijzigd. Voor strategische samenwerking met derde landen en organisaties kunnen voortaan administratieve *arrangements* worden gesloten. Voor de uitwisseling van persoonsgegevens is het nodig dat de Europese Unie daartoe een overeenkomst heeft gesloten met het land in kwestie. Tot nu toe sloot Europol zelf deze samenwerkingsovereenkomsten, na goedkeuring door de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad). Europol kan *working arrangements* sluiten in plaats van overeenkomsten om de samenwerking met EU-agentschappen te regelen.

De besluitvorming in de Raad van Bestuur van Europol, waar alle lidstaten zitting in hebben, wordt vereenvoudigd door waar nu unanieme besluitvorming is vereist over te stappen op besluitvorming bij een gekwalificeerde meerderheid (tweederde van het aantal leden van de Raad van Bestuur). Er wordt een *monitoring system* ingevoerd om de effectiviteit en efficiëntie van Europol's werk in de gaten te houden.

Rechtsbasis van het voorstel: Art. 30, lid 1, onder b, artikel 30, lid 2, en artikel 34, lid 2, onder c EU-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:
Unanimititeit Raad, Advies Europees Parlement.

Instelling nieuw Comitologie-comité: Nee.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Positief

De ondersteuning van de lidstaten bij de gezamenlijke bestrijding van zware grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme is reeds in 1995 op EU-niveau gelegd met de oprichting van Europol. Gezien de problemen die zich voordoen bij wijziging van de Europol-overeenkomst is besloten deze overeenkomst te vervangen door een Raadsbesluit, een instrument dat sneller aangepast kan worden. Dit besluit tot omzetting kan alleen op EU-niveau worden genomen.

Proportionaliteit: Negatief (met kanttekeningen)

Nederland is voorstander van de omzetting van de Europol-Overeenkomst in een Raadsbesluit. Echter, de financiële en personele consequenties zoals die voortvloeien uit het huidige ontwerp-Raadsbesluit zijn niet proportioneel. Zo wordt de omvang van de Europol-begroting waarschijnlijk hoger door een ander salaris- en pensioensysteem en bovendien afhankelijk van afwegingen in het kader van het gehele EU-budget. Ook belemmert de voorgestelde toepassing van het EG-Personeelsstatuut een meer flexibel optreden van Europol, zoals de deelname van Europol aan *Joint Investigation Teams*. Nederland kan dan ook alleen instemmen met een Raadsbesluit dat voorziet in operationele verbeteringen, maar de huidige regelingen voor personeel en financiën vooralsnog behoudt.

Consequenties voor de EU-begroting:

In de Gemeenschapsbegroting is voor de jaren 2007 – 2013 een totaalbedrag van 334 miljoen euro voor Europol gereserveerd voor de periode 2010-2013. Het is waarschijnlijk dat de toepassing van het EU-Personeelsstatuut een stijging van de salaris- en pensioenkosten tot gevolg zal hebben en daarmee de totaalbegroting van Europol zal doen stijgen.

De Commissie heeft berekend dat de salariskosten met 2% zullen dalen, uitgaande van het gemiddelde bedrag dat per medewerker beschikbaar is in de Europol-begroting. De Financieel Controleur van Europol is uitgegaan van de daadwerkelijke kosten van het huidige Europol personeel en komt uit op een stijging van 15 %. Daarnaast heeft de Commissie aangegeven van plan te zijn bij Europol de

werkgeversbijdrage voor pensioenen niet te innen en direct ten laste van de EU-begroting te laten komen, wat ook tot een aanzienlijke kostenstijging zal leiden.

Financiering van Europol uit de Gemeenschapsbegroting of toepassing van het Personeelsstatuut is overigens geen automatische consequentie van de vervanging van de Europol-Overeenkomst door een Raadsbesluit en is nog onderwerp van discussie tussen de lidstaten (zie *Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling*). Het is onwaarschijnlijk dat Gemeenschapsfinanciering budgetneutraal uitpakt ten opzichte van de huidige financieringswijze. De Commissie heeft aangegeven nog met een aanvullend rapport m.b.t. de financiële gevolgen te komen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Op dit moment wordt Europol bekostigd door directe afdrachten aan Europol door de lidstaten. De lidstaatsbijdrage wordt op dit moment betaald uit de begroting van de ministeries van BZK en Justitie. Wanneer Europol betaald wordt uit de Gemeenschapsbegroting, loopt de Nederlandse lidstaatsbijdrage via de EU-afdrachten.

De middelen die op dit moment op de begroting van BZK en Justitie staan voor de lidstaatsbijdrage van Europol zullen, indien wordt besloten tot gemeenschapsfinanciering, worden geschrapt van de begroting van de genoemde ministeries en worden overgedragen aan de algemene middelen ter financiering van de betaling via de EU-afdrachten. Dit betekent een toevoeging aan de totale Nederlandse afdrachten aan de EU-begroting.

Vervolgtraject financiële afspraken:

De personele lasten voor de rijksoverheid zullen -wellicht- licht afnemen wanneer de EU-regels voor financiën en personeel van toepassing worden, aangezien er minder speciale regels voor Europol op deze gebieden nodig zullen zijn waaraan mede vorm gegeven moet worden. De totale kosten van de regeling zelf nemen echter toe, daar het Europol-pensioenfonds veel goedkoper is dan de pensioenregeling voor EU-ambtenaren. Op basis van het aanvullend rapport van de Commissie over de financiële consequenties moeten de budgettaire consequenties van de Nederlandse afdracht worden bezien.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Geen.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid: Niet van toepassing.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland is voorstander van een meer flexibel basisinstrument voor Europol. Een Raadsbesluit kan sneller worden aangepast dan de Europol-Overeenkomst en daarmee wordt het mogelijk om sneller in te springen op nieuwe ontwikkelingen die aanpassing van het mandaat, de bevoegdheden of de taken van Europol vereisen. Nederland geeft op dit moment de voorkeur aan verdieping in plaats van verbreding van het werk van Europol. Om gebrek aan focus in het werk van Europol te voorkomen is Nederland tegen het toevoegen van allerlei nieuwe taken. Nederland steunt wel de verruiming van het

Europol-mandaat van georganiseerde naar zware grensoverschrijdende criminaliteit, aangezien dit ook samenwerking mogelijk maakt zonder concrete aanwijzingen of redelijke vermoedens van een criminele organisatie. Bij onderwerpen zoals kinderporno op het Internet zal dit de samenwerking vereenvoudigen. De verruiming vergemakkelijkt tevens de samenwerking met Eurojust, dat zich ook met zware criminaliteit mag bezig houden.

Met betrekking tot het beschikbaarheidsbeginsel moet verkend worden welke rol Europol kan spelen, waarbij een goed evenwicht gevonden moet worden tussen enerzijds het belang van Europol bij toegang tot informatie van de lidstaten en anderzijds de consequenties voor de kerntaken van Europol (analyse en informatie-uitwisseling). Nederland staat positief tegenover de maatregelen ter versterking van de gegevensbescherming, zoals de benoeming van een *Data Protection Officer*. De gevolgen van het verruimen van de termijn waarbinnen beoordeeld moet worden of informatie nog langer bewaard dient te worden van één naar drie jaar moeten nog verder bestudeerd worden. De personele lasten van de huidige termijn van één jaar zijn substantieel.

Nederland steunt de vereenvoudiging van de samenwerking met andere EU-agentschappen. Nederland is er geen voorstander van dat samenwerkingsovereenkomsten met derde landen en organisaties niet langer door Europol kunnen worden gesloten zoals thans met machtiging van de JBZ-Raad het geval is, maar dat dit door de Europese Unie gedaan zou moeten worden. Lidstaten kunnen bij overeenkomsten die door de EU in het kader van de derde pijler worden gesloten een parlementair voorbehoud maken om de "bepalingen van hun grondwettelijke procedure in acht te nemen" (artikel 24 en 38 EU-Verdrag). Het risico bestaat dat lidstaten dit zullen aangrijpen om een ratificatieprocedure te volgen en dat de overeenkomsten pas na jaren in werking kunnen treden. Om goed te kunnen functioneren, moet Europol kunnen samenwerken met derde landen. De mogelijkheid moet daarom behouden blijven om, na verkregen machtiging van de JBZ-Raad, op korte termijn een overeenkomst te sluiten. Nederland is voorstander van het vereenvoudigen van de besluitvormingsprocedure in de Raad van Bestuur om de besluitvaardigheid te bevorderen. Een *monitoring system* kan de Raad van Bestuur in staat stellen om de organisatie beter te sturen. Nederland is hier voorstander van. De Raad van Bestuur zou verantwoordelijk moeten worden voor het vaststellen van de indicatoren van dit systeem.

Vermindering van de administratieve lasten bij Europol, bijvoorbeeld door toepassing van EU-regelgeving op het gebied van financiën en personeel, zou een vooruitgang zijn. De evaluatie die op dit moment plaatsvindt van de gevolgen die EU-financiering en toepassing van het EG-Personeelsstatuut zullen hebben voor Europol, heeft echter een aantal problemen aan het licht gebracht. Op dit moment geldt dat Europol personeel bij deelname aan Gemeenschappelijke Onderzoeksteams (*Joint Investigation Teams of JITs*) geen immuniteit van strafvervolgning geniet en onder leiding van een teamleider uit één van de lidstaten werkt. De EG-regels staan wel uitzonderingen toe op immuniteiten, maar alleen voor gedefinieerde groepen en niet voor bepaalde activiteiten, aldus de Juridische Dienst van de Raad (JDR). Verder verbieden ze de medewerkers opdrachten van buiten de organisatie aan te nemen. Dit zou betekenen dat Europol-medewerkers niet meer aan JITs kunnen deelnemen, wat een grote stap terug zou zijn. Daarnaast zal moeten worden bezien in hoeverre het rotatiebeginsel en het onderscheid tussen functies die alleen door politiefunctionarissen kunnen worden bekleed en die voor iedereen open staan in Europol kan worden gecontinueerd onder het EG-statuut. Ook de gevolgen van EU-financiering voor de rol die de lidstaten bij Europol spelen en voor de omvang van de begroting zijn nog niet helemaal helder. De salariskosten zullen 2% dalen of 15 % omhoog gaan, afhankelijk van de berekeningswijze (zie onder *Consequenties voor de EU-begroting*) en de pensioenlast zal ook hoger liggen.

Voor Nederland (en de andere lidstaten) is het van belang dat het omvormen van Europol tot een EU-agentschap en gemeenschapsfinanciering ten goede komt aan een effectief en efficiënt functioneren van Europol. Gezien de recente discussies is daarover twijfel gerezen. Het Voorzitterschap zal daarom in de JBZ-Raad van 12-13 juni 2007 twee opties voorleggen:

- 1) verder onderhandelen over het huidige Commissie-voorstel, inclusief omvorming tot agentschap en gemeenschapsfinanciering;
- 2) de Europol-Overeenkomst omzetten in een Raadsbesluit met een aantal operationele verbeteringen, maar de huidige regelingen voor personeel en financiën handhaven.

Het is wenselijk dat Europol op den duur een Europees agentschap wordt, maar dan moeten de EU-regels wel geschikt zijn voor meer operationele derde pijler organisaties. Zo lang dit niet het geval is, is Nederland daarvan tegenstander. Omdat wijziging van deze regels enige tijd kan duren, lijkt het verstandig om daar niet op te wachten bij de omzetting van de Overeenkomst in een Raadsbesluit. Nederland is daarom voorstander van optie 2. Nederland is geen voorstander van optie 1, omdat dat op dit moment tot veel onduidelijkheid leidt, hetgeen niet zal bijdragen tot een efficiënter en effectiever Europol. Een meerderheid van de andere lidstaten is ook voorstander van optie 2.