

Fiche 2: Voorstel tot wijziging Europol Verordening

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726 en Verordening (EU) 2024/982, en tot intrekking van Verordening (EU) 2016/794

b) Datum ontvangst Commissiedocument

24 juni 2026

c) Nr. Commissiedocument

COM(2026) 580 final

d) EUR-Lex

[EUR-Lex - 52026PC0580 - EN - EUR-Lex](#)

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

SWD(2026) 581 final

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

h) Rechtsbasis:

Artikel 88 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)

i) Besluitvormingsprocedure Raad:

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement:

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

In de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en terrorisme is de gezamenlijke Europese aanpak van groot belang. Door intensief samen te werken binnen de Europese Unie (hierna: EU) kan grensoverschrijdende misdaad effectief worden bestreden, wat bijdraagt aan een veiligere EU. Sinds 1999 speelt Europol een sleutelrol in de bestrijding van zware grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme. Op 24 juni 2026 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel gepubliceerd voor de herziening van de Europol Verordening, waarmee de bestaande Verordening (EU) 2016/794 zal worden vervangen. Het mandaat van Europol was eerder al gewijzigd door Verordening (EU) 2022/991 en in 2025 (EU) 2025/2611. Dit voorstel maakt onderdeel uit van het bredere *Law Enforcement and Criminal Justice* pakket van de Commissie. In dit fiche wordt ingegaan op het Europolvoorstel. De overige voorstellen uit dit pakket worden in een afzonderlijk BNC-fiche beoordeeld.

De Commissie acht de verordeningen uit 2016, 2022 en 2025 niet langer toereikend om de groeiende verantwoordelijkheden en de toenemende complexiteit te ondersteunen. Volgens de Commissie bieden deze verordeningen onvoldoende ruimte voor de verdere ontwikkeling van Europol's operationele en analytische taken, met name op het gebied van grootschalige gegevensverwerking, geavanceerde technologieën en operationele ondersteuning aan lidstaten. De voorgestelde hervorming van verordening (EU) 2016/794 moet Europol in staat te stellen deze verruimde taken efficiënt uit te voeren binnen een helder normatief en institutioneel kader. Deze hervorming is onderdeel van een breder wetgevingspakket ter versterking van de Europese veiligheids- en justitiearchitectuur.¹

De voorgestelde wijzigingen beogen Europol verder te versterken tot een krachtigere informatie-, operationele, technologische en innovatie *hub* die fragmentatie verkleint, informatie sneller verbindt en lidstaten eerder en beter operationeel ondersteunt, met volledige eerbiediging van het handvest van de grondrechten van de EU. In zestien hoofdstukken wordt het voorstel uiteengezet, deze worden in dit fiche samengevat in zeven bouwstenen.

In de eerste bouwsteen stelt de Commissie voor om de rol van Europol als '*informatiehub*' verder te versterken. Dit gebeurt onder meer door de herziening van Europol's gegevensbeschermingskader en de kaders voor informatie-uitwisseling. Volgens de Commissie moet daarbij het uitgangspunt zijn dat informatie '*by default*' met Europol wordt gedeeld, tenzij er gegronde redenen zijn om hiervan af te zien. Ook introduceert het voorstel nieuwe mogelijkheden voor real-time samenwerking, gegevensuitwisseling en gezamenlijke analyse. Daartoe wordt een beveiligde gedeelde politiegegevensruimte ('*Police Shared Data Space*') opgericht, waarin bevoegde autoriteiten veilig informatie kunnen uitwisselen. Deze omgeving wordt ondersteund door een door Europol te ontwikkelen Cloudinfrastructuur die moet voldoen aan de Europese eisen inzake het EU-cloudsovereiniteitskader, gegevensbeveiliging, gegevensbescherming, cyberbeveiliging en digitale soevereiniteit.

¹ BNC-fiche 'mededeling Protect EU: Internal Security Strategy'.

Daarnaast verduidelijkt het voorstel Europols bestaande bevoegdheid om lidstaten te verzoeken een onderzoek te starten wanneer door Europol verzamelde informatie daartoe aanleiding geeft. Met de hervorming wordt voorgesteld dat de directeur deze verzoeken kan doen en dat de *European Union Agency for Criminal Justice* (hierna ook: Eurojust) en het Europees Openbaar Ministerie (hierna ook: EOM) over de verzoeken en de reacties van lidstaten worden geïnformeerd.

In de tweede bouwsteen benadrukt het voorstel Europols ondersteunende rol aan lidstaten, waarbij de exclusieve competenties van de nationale politiediensten behouden blijven. Bestaande samenwerkingsvormen, zoals *Operationele Task Forces* (hierna ook: *OTF's*), de deelname aan gezamenlijke onderzoeksteams (*Joint Investigation Teams*, hierna ook: *JIT's*) en de specialistische centra binnen Europol, worden in de verordening verankerd. Daarnaast introduceert het voorstel Europol-ondersteuningskantoren (*Europol Support Offices*) binnen de nationale eenheden van Europol bij lidstaten. Deze ondersteuningskantoren worden bemand door Europolmedewerkers met kennis en ervaring van de desbetreffende Lidstaat en hebben de taak een nauwere aansluiting te verzorgen tussen de verschillende instrumenten, middelen en expertise van Europol en de nationale onderzoeken. Ook wordt detachering van Europol-personeel mogelijk gemaakt ter ondersteuning van complexe grensoverschrijdende onderzoeken. Verder wordt een operationele en technische pool van experts opgericht die snel binnen Europol kan worden ingezet, onder meer op het gebied van vermogensontneming in samenwerking met bureaus voor vermogensontneming (*Asset Recovery Offices*, hierna ook *ARO's*).

In de derde bouwsteen wordt Europols rol als innovatie- en technologiehub verder versterkt. Europol krijgt een uitgebreidere taak op het gebied van technologie, innovatie en capaciteitsopbouw, onder meer door de verdere ontwikkeling en het testen en valideren van AI-systemen en -modellen. Daarnaast krijgt Europol meer mogelijkheden om toekomstgerichte analyses uit te voeren om de criminele dreigingen die voortkomen uit nieuwe ontwikkelingen of technologieën in te schatten om hierop te anticiperen. Ook wordt ingezet op de ontwikkeling, het testen, de validatie, de uitrol en opschaling van analytische, forensische, *cloud*- en AI-capaciteiten, het bevorderen van interoperabiliteit, standaardisatie en – waar passend – gezamenlijke inkoop. Daarmee moet Europol bijdragen aan een betere, snellere en meer gestructureerde uitwisseling, koppeling en analyse van gegevens op EU-niveau en het dichten van zogenoemde blinde vlekken in de informatiepositie van de lidstaten.

De vierde bouwsteen ziet op de hervorming van Europols *governance*structuur. Dit ziet allereerst op het verduidelijken en versterken van de verantwoordelijkheden van de Raad van Bestuur (*Management Board*) van Europol. Zo wordt de bevoegdheid om de directeur en plaatsvervangend directeur te benoemen, overgedragen aan de Raad van Bestuur. Tegelijkertijd wordt er voorgesteld om, naast de nieuwe Stuurgroep (*Information and Communication Technology and Information Management Steering Group*, ook wel '*ICT/IM Steering Group*' genoemd) en Adviesgroep (*Information and Communication Technology and Information Management Advisory Group*, ook wel '*ICT/IM Advisory Group*' genoemd) en de bestaande Raad

van Bestuur, een Dagelijks Bestuur (*Executive Board*) in te richten. Dit Dagelijks Bestuur zal bestaan uit de voorzitter van de Raad van Bestuur, drie door de Raad van Bestuur aangewezen leden, de plaatsvervangend directeur en een vertegenwoordiger van de Europese Commissie.

In de vijfde bouwsteen wordt de samenwerking tussen Europol en andere met EU-partners verder versterkt, waaronder met het EOM, Eurojust, *European Anti-Fraud Office* (hierna ook: *OLAF*), *European Union Drugs Agency* (hierna ook: *EUDA*), *Anti-Money Laundering Authority* (hierna ook: *AMLA*), *European Border and Coast Guard Agency* (hierna ook: *Frontex*), *European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice* (hierna ook: *EU-LISA*) en *European Union Agency for Cybersecurity* (hierna ook: *ENISA*). De nadruk ligt op intensievere informatie-uitwisseling en operationele, analytische en technologische ondersteuning, met name ten behoeve van onderzoeken van het EOM. Daarnaast worden de mogelijkheden voor samenwerking met derde landen en private partijen uitgebreid door middel van beveiligd communicatie- en uitwisselingsmechanisme. Ook wordt de *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats* (hierna ook: *EMPACT*) versterkt als kader voor operationele samenwerking en wordt de samenwerking met Frontex verdiept door het identificeren van risicovolle grensoverschrijdende bewegingen en daarmee samenhangende criminaliteit, onder meer door analyse van reisgegevens uit EU-informatiesystemen en het delen van relevante risico-indicatoren. Daarnaast draagt het *European Centre Against Migrant Smuggling* (hierna ook: *ECAMS*) bij aan de aanpak van mensenhandel en mensensmokkel, onder meer door analyse van criminele netwerken en modi operandi.

De zesde bouwsteen betreft de uitbreiding van Europol's capaciteit. Voor de uitvoering van het voorstel raamt de Commissie circa € 1,053 miljard aan aanvullende middelen gedurende de implementatieperiode (2028-2034). Daarnaast worden de uitvoeringskosten voor de lidstaten geraamd op circa € 590 miljoen gedurende de eerste zeven jaar, voornamelijk voor de aanpassing van nationale systemen, werkprocessen en technische interfaces. Voor de eerder genoemde periode 2028-2034 worden bovendien 910 additionele personeelsplaatsen (*additional staff posts*) voorzien voor Europol en EU-LISA gezamenlijk, die nodig zijn voor de uitvoering van de nieuwe taken en verantwoordelijkheden die uit dit voorstel voortvloeien.

Tot slot wordt het mandaat van Europol (Annex 1 - lijst met de kerntaken van Europol) uitgebreid om Europol beter aan te laten sluiten bij de verschillende grensoverschrijdende criminaliteitsfenomenen en nieuwe prioriteiten binnen het EU-strafrechtelijk kader. Zo krijgt Europol de mogelijkheid om lidstaten en andere EU-organen te ondersteunen bij de aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit die verband houden met bijvoorbeeld het omzeilen van EU-sancties en bij bepaalde vormen van gender gerelateerd geweld. Deze uitbreiding betreft met name de mogelijkheid voor Europol om informatie, analyses en operationele ondersteuning te bieden.

b) Impact assessment Commissie

Een in 2025 uitgevoerde evaluatie van verordening (EU) 2016/794² vormt de basis voor de voorgestelde herziening van het Europol-mandaat. De evaluatie, die betrekking heeft op de periode 2017–2024, bevestigt dat Europol een belangrijke bijdrage levert aan de bestrijding van zware grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme door de informatie-uitwisseling en operationele coördinatie binnen de EU te versterken. Tegelijkertijd signaleert zij een aantal structurele uitdagingen, waaronder verschillen in de beschikbaarheid, kwaliteit en tijdigheid van door lidstaten aangeleverde gegevens en de procedurele beperkingen bij de verwerking daarvan. Daarnaast blijkt dat de operationele ondersteuning door Europol niet in alle gevallen op dezelfde wijze wordt benut of volledig is geïntegreerd in nationale onderzoeksprocessen. Ook wordt gewezen op de noodzaak om de samenwerking met andere EU-instellingen, -organen en -agentschappen verder te versterken.

Tot slot signaleert de evaluatie toenemende druk op de capaciteiten van Europol als gevolg van complexere, digitale en gegevensintensieve vormen van criminaliteit, waarvoor verdere investeringen in technologie, gegevensverwerking en analysecapaciteit nodig zijn.

Op basis hiervan wordt aanbevolen het operationeel model van Europol verder te ontwikkelen, onder meer door de beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens te verbeteren, de samenwerking met EU-partners te versterken en de integratie van Europol-instrumenten en informatiesystemen in nationale onderzoeken te bevorderen.

Het voorstel is voorbereid door een brede consultatie van relevante belanghebbenden in de periode 2025–2026. In de eerste fase heeft de Commissie verkennende gesprekken gevoerd met onder meer COSI,³ de Raad van Bestuur van Europol en de nationale politiechefs. Vervolgens is input verzameld via een *Call for Evidence*, een publieke consultatie en thematische workshops met deskundigen uit de lidstaten. Daarnaast hebben lidstaten via bestaande samenwerkingsstructuren, waaronder de Raad van Bestuur van Europol en via diverse JBZ-fora, hun inbreng kunnen leveren.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet zet zich in voor een effectieve Europese samenwerking bij de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Grensoverschrijdende criminaliteit vraagt om een gezamenlijke aanpak, waarbij Europol een belangrijke ondersteunende rol vervult op het gebied van informatie-uitwisseling, analyse, operationele samenwerking en innovatie.

Als gastland van Europol onderschrijft Nederland het belang van een sterk en effectief agentschap. Het kabinet acht het daarom van belang dat Europol beschikt over een adequaat mandaat, passende

² PB L 135 van 24.5.2016, blz. 53, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/794/oj>.

³ COSI staat voor: Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security. De COSI is het comité van de Raad van de EU dat de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van interne veiligheid coördineert en versterkt.

bevoegdheden en voldoende personele, technische en financiële middelen om de lidstaten effectief te ondersteunen. Tegelijkertijd acht het kabinet een zorgvuldige onderbouwing, een efficiënte inrichting en proportionaliteit ten opzichte van de beoogde doelstellingen noodzakelijk. Daarbij blijft het uitgangspunt dat Europol een ondersteunende rol vervult en dat de verschillende verantwoordelijkheden van de opsporingsdiensten in de lidstaten in acht worden genomen of onaangetast blijven, met volledige eerbiediging van het primaire EU-recht en in het bijzonder artikel 4, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna ook: *VEU*), dat bepaalt dat nationale veiligheid uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is in beginsel positief over het voorstel en verwelkomt de inzet om Europol verder te versterken als ondersteunend agentschap voor de lidstaten. Het kabinet verwelkomt de voorstellen die zien op de verdere versterking van Europol als *informatiehub* (bouwsteen 1) en de harmonisatie van het gegevensbeschermingskader, door te zorgen voor een gelijkkluidender kader binnen de EU inzake gegevensbescherming. Het kabinet staat in beginsel positief ten aanzien van de wijzigingen van het gegevensbeschermingskader in het kader van de modernisering van de Europese Verordening Gegevensbescherming (EUVG, ook wel: EUDPR genoemd) maar zal deze op onderdelen nog kritisch bezien.⁴ Een helder en toekomstbestendig gegevensbeschermingskader, met de juiste balans tussen operationele werkbaarheid en gegevensbescherming, is van groot belang voor het vertrouwen van de lidstaten in Europol en daarmee voor een effectieve informatie-uitwisseling en samenwerking. Het kabinet acht het van belang dat dit in lijn is met andere EU voorstellen, zoals de nieuw Douanewetboek van de Unie⁵ en dat de versterking van Europol gepaard gaat met adequate waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens en de eerbiediging van fundamentele rechten. Daarnaast moet gebruik van AI en OSINT gepaard gaan met concrete kwaliteits- en validatie-eisen en *audittrails* binnen bestaande kaders.

Het kabinet steunt in beginsel ook het uitgangspunt van het delen van informatie op basis van het principe “delen tenzij” (*information sharing by default*), omdat dit de ontwikkeling van Europol als *informatiehub* ondersteunt. Daarbij acht het kabinet het essentieel dat de fundamentele beginselen, zoals data-eigenaarschap, doelbinding, proportionaliteit en noodzakelijkheid, onverkort van toepassing blijven. Ook dient dit uitsluitend opsporingsinformatie te omvatten en geen overige inlichtingen die raken aan de nationale veiligheid of buiten het mandaat van Europol vallen.

Ten aanzien van Europol's operationele ondersteuning van de lidstaten (bouwsteen 2) staat het kabinet positief tegenover de verdere uitwerking van Europol's ondersteunende rol, waaronder de versterkte aandacht voor het *follow the money* principe, door de bestending van de samenwerking met *Asset Recovery Offices* (AROs) en *Financial Intelligence Units* (FIUs).

⁴ Zie in dit kader ook het BNC-Fiche inzake EUDPR

⁵ Unions Customs Code

Wel acht het kabinet een nadere toelichting van het voorstel noodzakelijk op de voorgestelde *Europol Support Offices* en de operationele en technische *expertpools*, in het bijzonder wat betreft hun toegevoegde waarde, taken en verhouding tot bestaande structuren. Het kabinet voorziet uitdagingen ten aanzien van de benodigde capaciteit voor deze voorstellen. Daarnaast heeft de commissie ervoor gekozen veel van deze zaken in het voorstel te codificeren. Het kabinet zal kritisch bezien in hoeverre dat nodig en wenselijk is.

Het kabinet neemt kennis van de grotere rol die de directeur krijgt bij verzoeken aan lidstaten om strafrechtelijke onderzoeken te starten en bij het informeren van zowel Eurojust als het EOM over dergelijke verzoeken. Het kabinet ziet graag nader toegelicht welke gevolgen deze wijzigingen in de praktijk zullen hebben en benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor het starten van strafrechtelijke onderzoeken buiten de gevallen waarin het EOM bevoegd is bij de nationale autoriteiten, waaronder het Openbaar Ministerie, dienen te blijven berusten.

Ook steunt het kabinet het voorstel om de samenwerking tussen Europol en EMPACT verder te versterken, mits daarbij de eigenstandige, door de lidstaten aangestuurde *governance* van EMPACT behouden blijft.

Ten aanzien van de voorstellen in bouwsteen 3 is het kabinet positief over de verdere ontwikkeling van Europol als technologie- en *innovatiehub*. De voorstellen sluiten aan bij de Nederlandse inzet op het gebied van technologie en innovatie. Daarbij acht het kabinet het van belang dat de versterkte kennis en capaciteiten primair ten dienste staan van de operationele behoeften van de lidstaten. Het kabinet verwelkomt daarom de oprichting van een Adviesgroep Capaciteiten en Innovatie (*Capabilities and Innovation Advisory Group*) en zal zich inzetten voor een lidstaatgedreven strategische koers.

Het kabinet begrijpt de wens van de Commissie om de *governance*structuren (bouwsteen 4) van de JBZ-agentschappen waar mogelijk verder te harmoniseren, maar acht dit alleen wenselijk indien dit aantoonbaar bijdraagt aan de effectiviteit van Europol en de betrokkenheid van de lidstaten voldoende gewaarborgd blijft. Het kabinet hecht waarde aan het effectiever of doelmatiger gebruikmaken van de bestaande structuren in plaats van het creëren van nieuwe bestuurslagen. In dat licht heeft het kabinet vragen over het voorgestelde Dagelijks Bestuur in verhouding tot de bestaande Raad van Bestuur en is kritisch op de summiere omschrijving van het hoofden van Europol nationale unit overleg (HENU). In het voorstel worden aan het HENU geen aanvullende of nieuwe taken of verantwoordelijkheden toegekend. Het kabinet ziet aanleiding om de rol en verantwoordelijkheden van deze gremia nader te bezien ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de besluitvorming, en zal aansturen op verdere uitleg. Het kabinet acht het van groot belang dat deze gremia blijven aansluiten bij de verdere ontwikkeling van Europol en dat de lidstaten invloed behouden op de strategische koers en prioritering van Europol.

Ten aanzien van de versterkte samenwerking tussen Europol en EU-partners, derde landen en private partijen (bouwsteen 5) onderschrijft het kabinet het belang van een nauwere samenwerking, mits deze plaatsvindt binnen duidelijke juridische kaders en met inachtneming van wederkerigheid, noodzakelijkheid, proportionaliteit, subsidiariteit, doelbinding, bewaartermijnen en de bescherming van persoonsgegevens en fundamentele rechten. Ook acht het kabinet een heldere taakafbakening tussen Europol en andere EU-agentschappen noodzakelijk om overlap en onduidelijkheid te voorkomen. Het kabinet zet in op het verder verduidelijken van de waarborgen voor de uitwisseling van informatie met EU-partners, private partijen en derde landen. Het kabinet acht het tevens van belang dat lidstaten via de bestaande *governance*structuren voldoende betrokken blijven bij de verdere uitwerking van deze samenwerking.

Het kabinet heeft in het bijzonder vragen over de bevoegdheid van Europol en Eurojust om lidstaten te verzoeken een strafrechtelijk onderzoek te starten. Het kabinet acht het van belang dat deze bevoegdheden ondersteunend blijven aan de lidstaten en geen verplichtend karakter krijgen of de facto leiden tot extra druk op de nationale capaciteit. Een dergelijke ontwikkeling kan gevolgen hebben voor de nationale verantwoordelijkheden en de inrichting van de strafrechtelijke keten. Het kabinet verzoekt de Commissie daarom nader toe te lichten welke waarborgen worden getroffen om de verantwoordelijkheden van de lidstaten te behouden. Ook ten aanzien van de intensievere samenwerking tussen Europol en het EOM acht het kabinet een verdere verduidelijking van de taakverdeling en de aard van de ondersteuning wenselijk.

Verder acht het kabinet het van belang dat de bevoegdheidsverdeling tussen lidstaten, Europol en andere EU-agentschappen volledig wordt gerespecteerd en dat Europol zijn multidisciplinaire ondersteunde rol ten behoeve van alle bevoegde rechtshandhavingsautoriteiten behoudt.

Met betrekking tot bouwsteen 6 begrijpt het kabinet dat de voorgestelde uitbreiding van Europol's taken gevolgen heeft voor de benodigde financiële middelen en personele capaciteit. Het kabinet staat positief tegenover een sterk en effectief Europol en staat dan ook in beginsel positief tegenover de voorstellen in de concept verordening. Het kabinet onderkent dat voldoende capaciteit noodzakelijk is om de lidstaten adequaat te kunnen ondersteunen. Tegelijkertijd acht het kabinet een zorgvuldige onderbouwing, gedegen inschatting van de financiële gevolgen, een efficiënte inrichting en proportionaliteit ten opzichte van de beoogde doelstellingen noodzakelijk. Het kabinet vraagt de Commissie daarom om de financiële gevolgen verder uit te werken. De voorgestelde versterking van Europol kan voor het kabinet plaatsvinden indien sprake is van financiële dekking binnen het MFK en een realistische en gefaseerde huisvestings- en capaciteitsgroei met een duidelijke en realistische verdeling van huisvestingskosten tussen gastland en EU.

Het kabinet verwelkomt de intensievere samenwerking tussen Europol en andere Europese instellingen, organisaties en agentschappen en ziet meerwaarde in instrumenten die snellere informatievergelijkingen mogelijk maken, zoals hit/no-hit-mechanismen. Tegelijkertijd acht het kabinet het van belang dat een evenwichtige verhouding tussen Europol en andere agentschappen behouden blijft. Het kabinet kijkt hier met name naar de significante verschillen in de groei van staf tussen Europol en Eurojust. Ook dient er rekening te worden gehouden met de risico's van een onevenredige groei van Europol en het wegtrekken van gespecialiseerd personeel uit nationale organisaties (zogenoemde "*braindrain*"). Dit zal gelden voor meer specialistische uitvoeringsorganisaties maar ook voor kleinere lidstaten in het algemeen. Het kabinet ziet dan ook graag een verdere uitwerking van de Commissie hierop.

Het kabinet steunt de uitbreiding van het Europol-mandaat om de betrokkenheid van Europol te versterken bij opkomende vormen van criminaliteit, zoals schendingen van EU-sancties en gendergerelateerd geweld. Daarbij geldt dat het kabinet mandaatsuitbreiding steunbaar acht wanneer het grensoverschrijdende karakter evident is. Uitbreiding moet strikt noodzakelijk en uitvoerbaar zijn. Daarom zou bij uitbreidingen *case-by-case* de proportionaliteit moeten worden beoordeeld en moeten exit- en evaluatiebepalingen worden opgenomen in het voorstel, gekoppeld aan periodieke herijking op basis van de resultaten.

Ten aanzien van de voorgestelde rol van Europol bij hybride dreigingen heeft het kabinet een voorzichtig positieve grondhouding. Het kabinet acht het daarbij van belang dat de grens tussen het politiedomein en het inlichtingendomein en de nationale verantwoordelijkheid voor attributie en statelijke actoren gewaarborgd moeten blijven. Het kabinet benadrukt dit, nu attributie en duiding over de betrokkenheid van een statelijke actor bij een incident een politiek vraagstuk is en aldus een nationale competentie, in samenspraak met de Europese Dienst Externe Optreden (hierna: EDEO) op Europees niveau.

Ten slotte zal het kabinet aandacht vragen voor de waarborgen rondom de verwerking en het gebruik van de door lidstaten verstrekte gegevens door Europol. Hoewel lidstaten eigenaar blijven van de gegevens die zij aan Europol verstrekken, acht het kabinet het van belang dat de zeggenschap van lidstaten over het gebruik en de verdere verwerking van deze gegevens voldoende gewaarborgd blijft – ook in relatie tot de samenwerking tussen Europol en EU-partners

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

In aanloop naar het voorstel spraken meerdere lidstaten steun uit voor een sterk en effectief Europol dat de lidstaten ondersteunt bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Verschillende lidstaten benadrukken dat de nationale opsporingsautoriteiten zeggenschap moeten behouden over de onderzoeken die zij initiëren en dat Europol een ondersteunende rol dient te vervullen. Er lijkt brede steun te bestaan voor de versterking van Europols analysecapaciteit, operationele ondersteuning, informatie-uitwisseling en technologische ondersteuning. Tegelijkertijd benadrukken verschillende lidstaten dat

Europol geen eigen uitvoerende of dwangbevoegdheden dient te krijgen, zoals bevoegdheden tot arrestatie of het toepassen van dwangmiddelen; deze verantwoordelijkheden blijven bij de nationale autoriteiten.

Daarnaast zal de verdere uitwerking van de *governance*, het gegevensbeschermingskader, de operationele meerwaarde van de voorstellen en de verhouding tussen Europol en andere van EU-partners naar verwachting onderwerpen van discussie zijn. Lidstaten zullen daarbij waarschijnlijk inzetten op een duidelijke taakafbakening, behoud van lidstaatsbetrokkenheid en waarborgen dat de versterking van Europol primair ten dienste staat van de operationele behoeften van de lidstaten.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden in overeenstemming met de EU-verdragen, toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken.

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De voorgestelde grondslagen zijn artikel 87, tweede lid, onder a, en artikel 88 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). Artikel 87, tweede 2, onder a, VWEU biedt de grondslag voor maatregelen inzake het verzamelen, opslaan, verwerken, analyseren en uitwisselen van relevante informatie ten behoeve van politiesamenwerking. Artikel 88 VWEU vormt de specifieke rechtsgrondslag voor de oprichting en werking van Europol en voor de vaststelling van de taken, structuur en werkwijze van het agentschap. De voorgestelde maatregelen vallen binnen de in deze bepalingen aan Europol toegekende taken, waaronder de ondersteuning van de lidstaten door middel van informatie-uitwisseling, analyse, coördinatie, organisatie en uitvoering van onderzoeken en operationele acties, waaronder gezamenlijke onderzoeksteams (JIT's), in voorkomend geval in samenwerking met Eurojust. Daarnaast bepaalt artikel 88 VWEU dat de verordening van Europol regels bevat voor de controle op de activiteiten van Europol door het Europees Parlement, in samenwerking met de nationale parlementen. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Het kabinet benadrukt dat de bescherming van de nationale veiligheid overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) de uitsluitende verantwoordelijkheid van de lidstaten blijft. Daarnaast bepaalt artikel 72 VWEU dat de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid behouden blijft. Het kabinet zal er in de onderhandelingen op blijven toezien dat deze bevoegdheidsverdeling en de ondersteunende rol van Europol ten opzichte van de lidstaten gewaarborgd blijft.

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet

onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel het opstellen van een gemoderniseerd kader voor Europol. Het voorstel ziet op een beleidsterrein waarop de Europese Unie en de lidstaten een gedeelde bevoegdheid hebben bij de aanpak van grensoverschrijdende ernstige criminaliteit en terrorisme, en ziet op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU). Gezien het grensoverschrijdende karakter van deze criminaliteitsvormen en de centrale rol van Europol bij de verwerking en analyse van grote datasets, de uitwisseling van informatie, de ondersteuning van onderzoeken, innovatie op het gebied van rechtshandhaving en de samenwerking met andere EU-agentschappen, kunnen deze doelstellingen beter op het niveau van de Unie worden bereikt.

Dit kan onvoldoende door lidstaten verwezenlijkt worden. Om die reden is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd. Het voorstel betreft een wijziging van bestaande EU-regelgeving. Dat kan slechts op EU-niveau plaatsvinden.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de vraag of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel).

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met een aantal kanttekeningen. Het voorstel heeft tot doel het opstellen van een gemoderniseerd kader voor Europol. De voorgestelde wijzigingen zijn in beginsel geschikt om Europol beter in staat te stellen de lidstaten te ondersteunen bij de aanpak van actuele en toekomstige dreigingen op het gebied van ernstige criminaliteit en terrorisme, nu de verbeterde mogelijkheden om informatie met Europol en tussen de lidstaten uit te wisselen en de overige uitbreiding van de samenwerking de ondersteunende rol van Europol wezenlijk versterkt.. Bovendien lijkt het voorgestelde optreden niet verder te gaan dan noodzakelijk, nu het grotendeels ziet op het versterken en nader uitwerken van reeds bestaande samenwerking zonder de introductie van onnodige nieuwe bevoegdheden.

Wel zal het kabinet zal in de onderhandelingen kritisch bezien of een aantal voorgestelde bevoegdheden en verplichtingen niet verder gaan dan noodzakelijk. Hierbij zal het kabinet letten op in hoeverre de lidstaten invloed kunnen blijven uitoefenen op de strategische richting van Europol, in hoeverre de autonomie van lidstaten wordt bewaakt en in hoeverre bepalingen toegevoegde waarde hebben. Daarbij zijn er twee specifieke punten in het voorstel die opvallen.

Het kabinet heeft allereerst vragen bij de voorgestelde verplichting voor lidstaten om te motiveren waarom zij geen gevolg geven aan een verzoek van Europol om een onderzoek te starten, zoals opgenomen in artikel 11, lid 5 van de verordening. Het kabinet zal zich inzetten voor een duidelijke afbakening van deze verplichting, zodat de operationele autonomie en beoordelingsruimte van de lidstaten voldoende gewaarborgd blijven.

Ook zal het kabinet kritisch bezien of de voorgestelde uitbreiding van de *governance*structuur en de personele capaciteit van Europol in verhouding staan tot de nieuwe taken en verantwoordelijkheden die het agentschap krijgt.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens het impact assessment van de Commissie zou de uitvoering van het nieuwe mandaat van Europol leiden tot een aanvullende budgettaire behoefte van circa € 1,053 miljard op EU-niveau gedurende de uitvoeringsperiode. Het kabinet is van mening dat de benodigde middelen moeten worden ingepast binnen de toekomstige financiële kaders van de EU-begroting 2028-2034 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruit lopen op de integrale afweging van middelen na 2027. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord. Het kabinet is kritisch over de stijging van het aantal werknemers.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Met betrekking tot de financiële consequenties dient onderscheid te worden gemaakt tussen de financiële consequenties in het kader van de operationele groei die in het voorstel wordt voorzien en de financiële consequenties in het kader van de personele gevolgen en de verantwoordelijkheid van Nederland als gastland. De kosten voor alle lidstaten tezamen die samenhangen met de operationele groei wordt geraamd op in totaal circa € 590 miljoen in de eerste zeven jaar van de uitvoeringsperiode (2028-2034). Dit bedrag bestaat uit circa € 255 miljoen aan eenmalige implementatiekosten en circa € 48 miljoen aan jaarlijkse structurele kosten. Deze kosten zijn een inschatting en moeten nog nader uitgewerkt en verdeeld worden onder de lidstaten. Deze kosten hangen onder meer samen met de benodigde aanpassingen van nationale systemen, werkprocessen en de inzet van personeel. Het kabinet acht het van belang dat de financiële gevolgen van het voorstel in verhouding staan tot de beoogde versterking van de ondersteunende rol van Europol. Eventuele nationale budgettaire gevolgen moeten worden ingepast op het/de begroting van de verantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

De voorgestelde uitbreiding van Europol heeft daarnaast gevolgen voor de huisvesting van het agentschap. Het voorstel voorziet in een aanzienlijke uitbreiding van de personele capaciteit van Europol, met circa 900 extra medewerkers tussen 2028-2034, naast een uitbreiding van het aantal liaisons (LO's). Deze groei komt boven op de personele uitbreiding die de afgelopen jaren reeds heeft plaatsgevonden en zal naar verwachting ook na de 2034 doorzetten.

In het impact assessment van de Commissie zijn de infrastructurele gevolgen niet meegenomen. Nederland betaalt momenteel met de eigenaarskosten het merendeel van de huisvestingskosten. Europol betaalt slechts de gebruikerskosten. Op basis van een eerste inschatting, gebaseerd op ervaringen met vergelijkbare huisvestingsprojecten, de veiligheidseisen en de verwachte ontwikkeling van de huisvestingsbehoefte, wordt een substantiële stijging van de huisvestingskosten voorzien. Het kabinet acht het van belang dat hierover met de Commissie en (de Raad van Bestuur van) Europol nieuwe gebalanceerde financiële afspraken worden gemaakt die recht doen aan de verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen en de substantiële groei van het agentschap. Nederland kan verdere uitbreiding van Europol alleen faciliteren indien daar extra financiële middelen tegenover staan, of alternatieve huisvestingsmodaliteiten worden benut. Daarnaast zal voor eventuele nationale budgettaire gevolgen die hieruit voortvloeien door het kabinet een passende oplossing worden uitgewerkt met het/de betrokken beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Dit vraagt om expliciete keuzes. Binnen de J&V begroting bestaat er momenteel geen ruimte om aanvullende kosten van huisvesting die voortkomen uit de in dit fiche voorgestelde uitbreiding te dekken. Er zijn namelijk al extra huisvestingskosten die samenhangen met de eerder afgesproken uitbreiding van Europol die nog ingepast moeten worden. Over dit traject zal uw Kamer op een later moment geïnformeerd worden.

De uitbreiding van Europol heeft ook personele gevolgen voor Nederland. Een grotere personele omvang van Europol zal naar verwachting leiden tot een grotere behoefte aan meer Nederlandse medewerkers en gedetacheerde functionarissen. Dit heeft gevolgen voor de beschikbaarheid van capaciteit binnen Nederlandse opsporingsdiensten, huisvesting en infrastructuur. Zoals in de vorige paragraaf uiteengezet zal het kabinet bij de verdere uitwerking van het voorstel aandacht vragen voor de verhouding tussen de uitbreiding van taken, de benodigde middelen, de *governance*structuur en de concrete resultaten die met de versterking van Europol worden beoogd.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

In algemene zin heeft het huisvesten van een internationale organisatie positieve effecten voor de economie van het gastland. Het nieuwe mandaat van Europol zal naar verwachting geen significante gevolgen hebben voor het bedrijfsleven. Voor bedrijven die ervoor kiezen een overeenkomst met Europol aan te gaan waarin zij zich committeren aan het delen van informatie, zal sprake zijn van een (lichte) verhoging van de administratieve lasten. Daar staat tegenover dat verbeterde informatie-uitwisseling en samenwerking mogelijk kunnen bijdragen aan een efficiëntere afhandeling van zaken en een

vermindering van administratieve lasten, bijvoorbeeld doordat bedrijven minder zelf hoeven te bepalen voor welke lidstaat of lidstaten de informatie relevant is. Daarnaast kan een effectievere aanpak van crimineel gebruik van diensten bijdragen aan het beperken van mogelijke reputatieschade voor bedrijven. Het voorstel bevat geen verplichtingen voor burgers en zal naar verwachting geen directe financiële gevolgen of regeldrukeffecten voor burgers met zich meebrengen.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) constateert dat het voorstel geen regeldrukgevolgen voor Nederland heeft. Het college heeft daarom besloten om geen formeel advies uit te brengen over het BNC-fiche.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het kabinet verwacht geen significante negatieve gevolgen voor de concurrentiekracht. Eventuele positieve effecten hangen samen met de bijdrage aan een versterkte samenwerking tussen lidstaten en Europol bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en een veiliger ondernemingsklimaat. Dit kan bijdragen aan een beter gevoel van veiligheid en bescherming voor burgers en bedrijven en aan draagvlak voor de interne markt.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Daarom behoeft een verordening als regel geen implementatie. Het voorstel bevat geen handhavings- en sanctioneringsbepalingen en heeft geen gevolgen voor de toepassing van de lex silencio positivo.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel bevat meerdere bevoegdheden voor de Commissie om gedelegeerde handelingen of uitvoeringshandelingen vast te stellen. Zo kent het voorstel een bevoegdheid aan de Commissie toe om gedelegeerde handelingen ex artikel 290 VWEU vast te stellen op grond van artikel 19, lid 2 van het voorstel. Dit betreft de bevoegdheid om aanvullende expertisecentra vast te stellen, ter aanvulling op de expertisecentra die in het voorstel zelf worden vastgesteld. Het kabinet wil nadere toelichting van de Commissie hierover alvorens hiermee kan worden ingestemd omdat dit mogelijk een essentieel onderdeel van de basishandeling betreft, vanwege de potentiële gevolgen voor de personele en materiële reikwijdte van de verordening. Daarmee ligt delegatie niet direct voor de hand. Nu ook niet is afgebakend wat voor mogelijke centra nog meer kunnen worden vastgesteld, evenals dat de bevoegdheid voor onbepaalde tijd is, beschouwt het kabinet deze bevoegdheid tenslotte als onvoldoende afgebakend. Het kabinet acht het van belang dat lidstaten zeggenschap hebben bij het oprichten van een nieuw expertisecentrum en ontvangt graag nadere toelichting van de Commissie over op welke wijze dit kan worden geborgd.

Ten aanzien van uitvoeringshandelingen, kent het voorstel verscheidene bevoegdheden aan de Commissie toe om uitvoeringshandelingen ex artikel 291 VWEU vast te stellen. Onder andere op grond van artikel 36, lid 3, artikel 37, lid 4, artikel 38, lid 8, artikel 39, lid 8, artikel 42, lid 8, artikel 46, lid 9, artikel 49, artikel 50, lid 9, artikel 51, lid 5, artikel 52, lid 6, artikel 80, lid 9 en artikel 137, lid 1 tot en met 5 van het voorstel. Deze specifieke artikelen zien toe op de technische uitwerkingen van de voorstellen die gedaan worden, zoals toegelicht onder Essentie Voorstel van dit fiche. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheden acht het kabinet wenselijk, omdat dit technische uitwerkingen zijn waarbij het wenselijk is dat die op flexibele manier kunnen worden vastgesteld en gewijzigd zonder het doorlopen van het wetgevingsproces hiervoor. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011. Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats, omdat het uitvoeringshandelingen van algemene strekking betreffen.

Ook op grond van artikel 72, lid 2, sub m van het voorstel, worden uitvoeringshandelingen vastgesteld waarmee de Commissie de rapportage criteria kan vaststellen ten behoeve van Europol's evaluatie. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Toekenning van deze bevoegdheid acht het kabinet wenselijk, omdat hiermee uniforme evaluatie van de organisatie mee kan worden vastgesteld. De keuze voor uitvoering i.p.v. delegatie ligt hier voor de hand omdat het gaat om uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Het is niet duidelijk volgens welke procedure de uitvoeringshandelingen worden vastgesteld. Het kabinet acht het wenselijk dat dit nader wordt gespecificeerd. Toepassing van de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011 is hier volgens het kabinet op zijn plaats omdat het uitvoeringshandelingen van algemene strekking betreffen.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij Verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening zal in werking treden op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie en heeft rechtstreekse werking. Het kabinet kan zich hierin vinden.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Europol Verordening dient elke vijf jaar geëvalueerd te worden. Drie jaar na de inwerkingtreding van de aanpassing zal de Commissie een rapport aan het Europees Parlement en de Raad aanbieden, waarin de operationele voordelen worden beoordeeld van de nieuwe bevoegdheden met betrekking tot onderzoek en innovatie (art. 18 lid 2 sub e), pre-analyse (art. 18 lid 5a), verwerking van persoonsgegevens die niet onder de categorieën van datasubjecten in Bijlage II vallen (art. 18a) en uitwisseling van

persoonsgegevens met private partijen, waaronder in crisissituaties (artt. 26 en 26a). Het kabinet acht een brede evaluatie wenselijk.

e) Constitutionele toets

De Commissie beoogt met dit voorstel en de modernisering van de Europese Verordening Gegevensbescherming (EUVG) een harmonisering van het gegevensbeschermingskader voor agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ).

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De nieuwe bevoegdheden voor Europol zullen er waarschijnlijk toe leiden dat Europol, het Openbaar Ministerie en de betrokken opsporingsdiensten nog beter kunnen samenwerken in zaken met grensoverschrijdende aspecten. Volgens de Commissie zullen eventuele kosten die dit meebrengt gecompenseerd worden door de verbeterde diensten van Europol.

Wel kan er mogelijk druk komen op de personele capaciteiten van opsporingsdiensten. De verwachte personele groei van Europol zal met name vanuit de nationale opsporingsdiensten komen. Ook betekent de versterking van Europol als *informatiehub* een mogelijk toename in de druk op de verwerkingscapaciteit van nationale Europol units, waarmee rekening gehouden moet worden bij toekomstige begrotingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.