



Brussel, 18.10.2023  
COM(2023) 641 final

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

**over het EU-stappenplan voor de bestrijding van drugshandel en georganiseerde  
criminaliteit**

## 1. INLEIDING

De door de georganiseerde criminaliteit opgezette drugshandel is **een van de meest ernstige bedreigingen waarmee Europa op dit moment te maken heeft, en de situatie is aan het escaleren**: dit blijkt duidelijk uit de ongekende toename van illegale drugs die beschikbaar zijn in Europa, met name cocaïne uit Zuid-Amerika. In augustus 2023 duurde het slechts twee weken voordat het record van 8 ton cocaïne die in beslag was genomen in Rotterdam (Nederland) alweer werd gebroken door de inbeslagname van 9,5 ton cocaïne in de haven van Algeciras (Spanje). De productie en verspreiding van synthetische drugs in Europa, die vervolgens over de hele wereld worden verhandeld, geven ook steeds meer reden tot zorg. Uit een gezamenlijke analyse door Europol en het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EMCDDA) is gebleken dat **de illegale handel in verdoevende middelen een van de belangrijkste winstgenererende activiteiten** is van de georganiseerde criminaliteit, en naar schatting een vijfde vormt van de wereldwijde inkomsten uit criminaliteit<sup>1</sup>.

In hun streven om grote winsten te behalen, maken criminele netwerken gebruik van extreem geweld, corruptie en intimidatie<sup>2</sup>. Ze zijn ook zeer goed in staat om contacten te leggen en hun plannen onder de pet te houden, zoals blijkt uit het ontmantelen van versleutelde communicatiemiddelen, zoals EncroChat, dat heeft geleid tot ten minste **6 558 arrestaties wereldwijd**<sup>3</sup>. Economische en financiële delicten zijn erg belangrijk bij de ondersteuning van alle criminele activiteiten, en corruptie is van cruciaal belang voor criminele netwerken. Volgens schattingen van Europol maakt 60 % van de in de EU actieve criminele netwerken gebruik van corruptie om hun onrechtmatige doelstellingen te bereiken. In 2020 en 2021 werd per jaar gemiddeld ongeveer **4,1 miljard EUR aan criminele vermogensbestanddelen** in beslag genomen in de EU-lidstaten. Dit is een aanzienlijke toename in vergelijking met eerder jaren, maar het is nog steeds minder dan 2 % van de geschatte jaarlijkse inkomsten van de georganiseerde criminaliteit<sup>4</sup>. Deze enorme, door middel van illegale activiteiten verkregen inkomsten worden gebruikt voor andere criminele activiteiten en worden witgewassen door professionele witwassyndicaten. De opbrengsten worden vervolgens geïnvesteerd om te infiltreren in de legale economie, wat verstreckende en ontwrichtende gevolgen heeft voor de samenleving, de rechtsstaat en het vertrouwen in de overheid.

Het wereldwijde bereik en de ijzeren grip van criminelen op de toeleveringsketens voor de drugshandel zijn een duidelijk zichtbaar gevolg van deze dreiging en hebben tot een geweldsgolf op de straten geleid. De vele slachtoffers vallen niet alleen onder de rivaliserende bendeleden zelf, maar ook onder onschuldige mensen. In 2023 waren dit onder meer een 11-jarig meisje in Antwerpen (België) in januari, een 10-jarige jongen in Nîmes (Frankrijk) in augustus en een 13-jarige jongen in Stockholm (Zweden) in september. Allen werden zij slachtoffer van

---

<sup>1</sup> [https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets_en)

<sup>2</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>

<sup>3</sup> <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/dismantling-encrypted-criminal-encrochat-communications-leads-to-over-6-500-arrests-and-close-to-eur-900-million-seized>

<sup>4</sup> [The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime | Europol \(europa.eu\).](https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report)

drugsgelateerd geweld. Daarnaast wordt geschat dat in 2021 6 200 mensen in de EU zijn overleden aan een overdosis drugs<sup>5</sup>.

De omvang van deze dreiging en het wereldwijde bereik ervan vraagt om **strengere en duurzame maatregelen** op het niveau van de EU en wereldwijd. Daarom stelt de Commissie een EU-routekaart voor ter bestrijding van de illegale handel in verdovende middelen en georganiseerde criminaliteit. In de routekaart worden 17 maatregelen vastgesteld op vier prioriteitsgebieden: versterking van de veerkracht van logistieke knooppunten met behulp van een Europese havenalliantie, ontmanteling van criminele netwerken, uitbreiding van inspanningen op het gebied van preventie en versterking van de samenwerking met internationale partners. Deze maatregelen moeten in 2024 en 2025 worden uitgevoerd.

## 2. STRATEGIE EN REACTIE VAN DE EU

In de **EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2021-2025)**<sup>6</sup> en de **EU-drugsstrategie en het EU-actieplan inzake drugs voor 2021-2025**<sup>7</sup> (“de EU-strategieën”) worden holistische EU-beleidsmaatregelen uiteengezet om deze dreigingen aan te pakken door middel van gezamenlijk optreden door de EU en de lidstaten.

De EU is momenteel bezig met de uitvoering van deze strategieën en blijft werken aan het bereiken van de doelstellingen ervan, zoals is beschreven in het zesde voortgangsverslag over de EU-strategie voor de veiligheidsunie<sup>8</sup>. De EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit draagt bij aan de intensivering van de gezamenlijke inspanningen van de EU in de bestrijding van criminele netwerken. Tegelijkertijd maakt de EU met behulp van de drugsstrategie en het actieplan werk van een evenwichtige en multidisciplinaire benadering die erop is gericht de levering van drugs te verminderen door de veiligheid te verbeteren en de vraag naar drugs terug te dringen met behulp van preventie, behandeling en zorg en door de aanpak van aan drugs gerelateerd letsel en aan drugs gerelateerde schade. Zoals is uiteengezet in de strategie, start de Commissie in 2024 een externe evaluatie van de uitvoering van de drugsstrategie, met als doel het verslag in het voorjaar van 2025 aan het Europees Parlement en de Raad toe te zenden.

Wat betreft **beleidsinitiatieven** heeft de Commissie **meerdere wetgevingsvoorstellen** ingediend om de Europese wetgeving ter bestrijding van criminele netwerken te versterken. Dit zijn onder meer de richtlijn betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen<sup>9</sup>, de wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1153 waarmee bevoegde autoriteiten toegang krijgen tot centrale registers van bankrekeningen, zodat het gemakkelijker wordt financiële onderzoeken uit

---

<sup>5</sup> Europees drugsverslag 2023, EMCDDA, [https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023/drug-induced-deaths\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/european-drug-report/2023/drug-induced-deaths_en)

<sup>6</sup>COM(2021) 170 final.

<sup>7</sup>COM(2020) 606 final.

<sup>8</sup>COM(2023) [exact reference to be included once available].

<sup>9</sup>COM(2022) 245 final.

te voeren<sup>10</sup>, en een pakket om de EU-regels ter bestrijding van het witwassen van geld te versterken<sup>11</sup>. De Commissie heeft ook een voorstel vastgesteld om de douane-unie van de EU te hervormen<sup>12</sup>. Hiermee wordt de capaciteit van de douane om te voorkomen dat onveilige of illegale goederen de EU binnenkomen sterk uitgebreid en wordt de samenwerking tussen de douane en wetshandhavende instanties aanzienlijk verbeterd. Daarnaast heeft de Commissie in mei 2023 voorgesteld om de EU-regels voor de bestrijding van corruptie te versterken<sup>13</sup>.

**De mogelijkheden tot rechtshandhaving** zijn verbeterd dankzij de versterking van het **mandaat van Europol**<sup>14</sup>, het **voorstel voor een code voor politieke samenwerking**, dat heeft geleid tot aanbevelingen voor operationele politieke samenwerking<sup>15</sup> en de vaststelling van de richtlijn betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties<sup>16</sup>. De voorgestelde **herziening van de Prümverordening** zal nog verder bijdragen aan deze inspanningen<sup>17</sup>.

In de afgelopen jaren is ook de **justitiële reactie van de EU** verbeterd: het Europees openbaar ministerie<sup>18</sup> (EOM) is opgericht als onafhankelijk openbaar ministerie, dat verantwoordelijk is voor het onderzoeken, vervolgen en voor de rechter brengen van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden. Het EOM is eveneens bevoegd voor strafbare feiten die verband houden met deelneming aan een criminele organisatie, indien de strafbare activiteit van deze criminele organisatie gericht is op het plegen van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden. Daarnaast heeft de EU een pakket vastgesteld inzake grensoverschrijdende toegang tot **elektronisch bewijsmateriaal**<sup>19</sup> om het voor politieke en justitiële autoriteiten eenvoudiger te maken om toegang te krijgen tot de informatie die zij nodig hebben.

---

<sup>10</sup>COM(2021) 429 final.

<sup>11</sup>COM(2021) 421 final, COM(2021) 420 final, COM(2021) 423 final en Verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006 (PB L 141 van 5.6.2015, blz. 1).

<sup>12</sup>COM(2023) 257 final.

<sup>13</sup>COM(2023) 234 final.

<sup>14</sup>Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad (PB L 135 van 24.5.2016).

<sup>15</sup>COM(2021) 780 final.

<sup>16</sup>Richtlijn (EU) 2023/977 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 betreffende de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en tot intrekking van Kaderbesluit 2006/960/JBZ van de Raad (PB L 134 van 22.5.2023).

<sup>17</sup>COM(2021) 784 final.

<sup>18</sup> Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM") (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

<sup>19</sup> Verordening (EU) 2023/1543 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 betreffende het Europees verstrekingsbevel en het Europees bewaringsbevel voor elektronisch bewijsmateriaal in strafzaken en de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen als gevolg van een strafprocedure (PB L 191 van 28.7.2023, blz. 118) en Richtlijn (EU) 2023/1544 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 tot vaststelling van geharmoniseerde regels inzake de aanwijzing van aangewezen vestigingen en de aanstelling van wettelijke vertegenwoordigers ten behoeve van de vergaring van elektronisch bewijsmateriaal in strafprocedures (PB L 191 van 28.7.2023, blz. 181).

Ter ondersteuning van de gezamenlijke reactie van de EU op drugs is ook het mandaat van het EMCDDA versterkt. Deze versterking is met name gericht op de verbetering van de capaciteit voor dreigingsevaluaties en vroegtijdige waarschuwing en om het bereik uit te breiden tot polydrugsgebruik, drugsmarkten en -levering en drugsprecursoren. Het EMCDDA wordt het nieuwe **EU-drugsagentschap** en wordt op 2 juli 2024 operationeel<sup>20</sup>. Het nieuwe agentschap voert dreigingsevaluaties op het gebied van gezondheid en veiligheid uit met betrekking tot synthetische drugs. Het agentschap houdt de ontwikkelingen in verband met synthetische drugs in de EU nauw in de gaten en gebruikt deze informatie om bestrijdingsmaatregelen te ontwikkelen. De ontwikkeling van een **Europees waarschuwingssysteem voor drugs** om nationale autoriteiten en (potentiële) drugsgebruikers snel te informeren als er gevaarlijke stoffen de markt betreden, is ook een belangrijke stap. Tot slot is in het nieuwe mandaat ook voorzien in de mogelijkheid voor het agentschap om **drugsprecursoren** te onderzoeken en een netwerk van forensische en toxicologische laboratoria op te zetten om nieuwe stoffen en mogelijke trends te identificeren.

Op **operationeel niveau** heeft de EU haar steun voor de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten versterkt. Het **Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreigingen (Empact)**, de door de lidstaten aangestuurde operationele aanpak van de interne veiligheid van de EU, is nu een permanent instrument met meer financiële middelen. De samenwerking met internationale partners zal in Empact worden voortgezet met steun van de Commissie. Het **Operationeel Netwerk tegen maffia-achtige georganiseerde criminele groepen** ondersteunt complexe onderzoeken naar criminele netwerken met een hoog risico<sup>21</sup>. Dit leidde in 2022 al tot uitstekende operationele resultaten: 121 arrestaties en 12 miljoen EUR aan in beslag genomen contant geld. Er werden 42 criminele netwerken geïdentificeerd en tegen meer dan 50 topcriminelen zijn met steun van Europol en Eurojust een onderzoek en vervolging ingesteld. De Commissie steunt de doelstellingen en de innovatieve aanpak van deze nieuwe prioriteit, die in 2022-2023 wordt aangestuurd door België en vanaf 2024-2025 door Italië, en nodigt alle lidstaten en internationale partners uit om hieraan deel te nemen. Daarnaast leidde de ontmanteling van de versleutelde communicatienetwerken **EncroChat, SkyECC en ANOM**, met steun van Europol, tot veel arrestaties en inbeslagnames. Deze ontmanteling gaf met name waardevolle inzichten in de activiteiten en methoden van criminele netwerken. Europol heeft vele andere succesvolle onderzoeken van lidstaten ondersteund, zoals **Operatie Desert Light** in november 2022<sup>22</sup>, waarbij een “superkartel” van cocaïnehandelaren werd uitgeschakeld.

Het succes van het **Maritiem Analyse- en Operatiecentrum op het gebied van verdovende middelen (MAOC-N)** bij de ondersteuning van maritieme interdicties heeft tot nu toe geleid tot de inbeslagname van 327 653 ton cocaïne en 667 344 ton cannabis<sup>23</sup>. Bovendien zijn België en Duitsland gestart met de procedure om toe te treden tot MAOC-N. De herziene **maritieme**

---

<sup>20</sup> Verordening (EU) 2023/1322 van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2023 betreffende het Drugsagentschap van de Europese Unie (EUDA) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1920/2006 (PB L 166 van 30.6.2023).

<sup>21</sup> Gefinancierd via het Fonds voor interne veiligheid, 2 miljoen EUR voor 2024-2025.

<sup>22</sup> <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/heat-rising-european-super-cartel-taken-down-in-six-countries>

<sup>23</sup> [Statistieken — MAOC-N](#).

**veiligheidsstrategie van de EU<sup>24</sup> en het bijbehorende actieplan** bevestigen het engagement voor gezamenlijke operaties in landen van vertrek en EU-havens, waarbij MAOC-N, de relevante autoriteiten van de lidstaten en de diensten/agentschappen van de Europese Commissie betrokken zijn.

Omdat georganiseerde criminaliteit bijna altijd transnationaal is, versterkt de EU haar partnerschappen met derde landen, met name met landen op belangrijke aanvoerroutes voor drugs. Dit omvat verbeterde samenwerking **met Latijns-Amerika en het Caribisch gebied**, met behulp van de nieuwe agenda voor de betrekkingen van de EU met Latijns-Amerika en het Caribisch gebied<sup>25</sup>, de verklaring tijdens de top tussen de EU en de Gemeenschap van Latijns-Amerikaanse en Caribische staten (Celac) van 17-18 juli 2023<sup>26</sup> en de samenwerking tussen de EU en het comité voor interne veiligheid van Latijns-Amerika (Clasi), waarin de toezegging wordt bevestigd om de inspanningen op het gebied van justitie, veiligheid en de bestrijding van transnationale criminele netwerken op te voeren. De regionale programma's voor technische bijstand, zoals **EL PAcCTO, Eurofront en Copolad III** en het **Global Illicit Flows-programma**, zijn doeltreffende instrumenten gebleken om de nationale en regionale capaciteit voor de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit te versterken.

In **West-Afrika** richt de samenwerking zich op het opbouwen van de capaciteit van staatsinstellingen en regionale organisaties om drugshandel op zee aan te pakken. Sinds 2018 heeft de EU een reeks aanvullende regionale programma's opgezet ter ondersteuning van de inspanningen van de Ecowas-landen om transnationale georganiseerde criminaliteit en illegale handel, cybercriminaliteit en het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te bestrijden<sup>27</sup>. In de **Hoorn van Afrika** draagt operatie Atalanta van de zeemacht van de EU bij aan de verstoring van de drugs- en wapenhandel en aan het ontmoedigen, voorkomen en bestrijden van piraterij en gewapende overvallen voor de Somalische kust. De EU is ook vastbesloten om illegale geldstromen aan te pakken via een speciaal **Team Europa-initiatief inzake illegale geldstromen voor Sub-Sahara Afrika**.

**Noord-Afrika en het Midden-Oosten** zijn een belangrijke bron, doorvoerhaven en bestemming van illegale drugs en de illegale drugshandel groeit. Door de EU gefinancierde programma's, zoals **EU4Monitoring Drugs**, hebben de opkomst van nieuwe smokkelroutes voor drugs, de uitbreiding van online markten en de beschikbaarheid van een breder spectrum aan stoffen geanalyseerd.

Verder heeft de EU in **Centraal-Azië** twee belangrijke regionale veiligheidsprogramma's opgezet om haar strategie uit te voeren en de Centraal-Aziatische partners te helpen enkele van de risico's in verband met drugscriminaliteit aan te pakken, waaronder de risico's vanuit Afghanistan. Het **drugsactieplan voor Centraal-Azië** (Cadap) draagt bij aan het terugdringen

---

<sup>24</sup> De herziene maritieme veiligheidsstrategie van de EU is ter goedkeuring naar de Raad gestuurd.

<sup>25</sup> JOIN(2023) 17 final.

<sup>26</sup> <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12000-2023-INIT/en/pdf>

<sup>27</sup> Het West-Afrikaanse antwoord op cyberveiligheid en de bestrijding van cybercriminaliteit (OCWAR-C), het West-Afrikaanse antwoord op de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (OCWAR-M) en het West-Afrikaanse antwoord op mensenhandel (OCWAR-T).

van drugsgebruik en ondersteunt het drugsbeleid van de Centraal-Aziatische overheden, en helpt meer specifiek de toegang te verbeteren tot kwalitatief goede interventies om de vraag naar drugs terug te dringen. Het **grensbeheerprogramma voor Centraal-Azië** (Bomca) stimuleert duurzame economische ontwikkeling door middel van geïntegreerd grensbeheer, waarbij de nadruk ligt op capaciteitsopbouw en institutionele ontwikkeling, het vergemakkelijken van de handel, het verbeteren van grensbeheersystemen en het uitbannen van illegale handel in heel Centraal-Azië.

De **samenwerking van de EU met de Westelijke Balkan** blijft een prioriteit. De toegenomen deelname van onze partners in de westelijke Balkan aan internationale politieoperaties, hun nauwere samenwerking met Europol via de detachering van verbindingsofficieren bij het hoofdkantoor van Europol, hun betrokkenheid bij Empact en hun deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams hebben aanzienlijke operationele resultaten opgeleverd. De EU zal financiële en technische steun blijven verlenen. Het is van cruciaal belang dat alle partners in de Westelijke Balkan functionerende systemen voor vroegtijdige waarschuwing en nationale waarnemingsposten voor drugs opzetten om hun gegevensuitwisseling met het EMCDDA te verbeteren en werkafspraken met het EU-agentschap te maken.

Tot slot hebben zes lidstaten (België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en Nederland) een **coalitie tegen zware en georganiseerde criminaliteit opgericht**, waaraan de Commissie, Europol en Eurojust deelnemen. De coalitie heeft verschillende belangrijke operationele acties van gemeenschappelijk belang voorgesteld, die in grote lijnen overeenkomen met de EU-strategieën en waarbij EU-agentschappen, -organen en -kaders betrokken zijn, zoals Empact. De acties zijn met name gericht op het vaststellen van operationele behoeften, het verbeteren van de beveiliging van logistieke knooppunten en maritieme beveiliging, het verstoren van criminele geldstromen, het versterken van de rechtshandhaving met technologie en innovatie en het versterken van internationale samenwerking. De Commissie erkent de inspanningen van de coalitie en stelt deze routekaart op om deze werkzaamheden naar een hoger niveau te tillen en te laten zien dat de EU ernaar streeft om de inspanningen te intensiveren.

### 3. PRIORITAIRE ACTIES

Criminelen spelen snel in op nieuwe mogelijkheden om winst te maken. Ze zijn ook zeer goed in staat om te profiteren van de toegenomen onderlinge verwevenheid en technologische vooruitgang van de samenleving. Tegenover dit voortdurend veranderende fenomeen is het van essentieel belang om de inspanningen van de Commissie, de hoge vertegenwoordiger, het Europees Parlement, de Raad en de agentschappen en organen van de EU te bundelen rond een reeks prioritaire acties. Om resultaten te kunnen leveren, moeten de maatregelen worden uitgevoerd door middel van effectieve samenwerking in de hele EU, betrokkenheid van onze strategische internationale partners en vastberaden politiek engagement van alle betrokkenen.

In deze routekaart komen vier prioriteitsgebieden aan bod voor meer actie.

Ten eerste gebruiken criminelen logistieke knooppunten in de EU en in niet-EU-landen om hun illegale activiteiten uit te voeren en richten ze zich op kwetsbare mensen om criminele

activiteiten uit te voeren. De EU moet er daarom voor zorgen dat **logistieke knooppunten beter bestand zijn** tegen uitbuiting door criminelen. Dit moet in nauwe samenwerking met elkaar gebeuren, omdat criminelen voortdurend op zoek zijn naar de zwakste schakel.

Ten tweede zijn criminele netwerken dynamisch en maken ze steeds vaker gebruik van gespecialiseerde criminele dienstverleners, waardoor er meer spelers bij betrokken raken. Individuele arrestaties zijn hard nodig, maar niet voldoende: het is van vitaal belang om de capaciteit van rechtshandavingsinstanties en justitiële autoriteiten te vergroten om **criminele netwerken te ontmantelen, hun bedrijfsmodellen te verstoren en hun winst in beslag te nemen**.

Een sterke focus op **preventie is ook noodzakelijk**: om te voorkomen dat mensen en bedrijven door criminele netwerken worden uitgebuit, moeten we de oorzaken van de georganiseerde criminaliteit bij de wortel bestrijden en criminele activiteiten met een permanente oplossing aanpakken. Dit vereist niet alleen inspanningen van rechtshandavingsinstanties, maar ook van gemeenten en lokale gemeenschappen.

Tot slot is georganiseerde criminaliteit altijd een wereldwijd fenomeen geweest, maar door recente technologische ontwikkelingen kunnen criminelen nog meer wereldwijd opereren en hun illegale activiteiten van buiten de EU uitoefenen. **Internationale samenwerking** is daarom van essentieel belang om criminele aanvoerroutes te verstoren en verbeteringen in zowel rechtshandhaving als justitiële samenwerking te ondersteunen.

### **3.1. De Europese havenalliantie: de veerkracht van logistieke knooppunten versterken**

Logistieke knooppunten zijn onmisbare toegangspoorten voor de economische welvaart van de EU, het vervoer van goederen in de hele EU en de goede werking van de eengemaakte markt. Havens zijn goed voor ongeveer 75 % van de externe handelsvolumes van de EU en 31 % van de interne handelsvolumes van de EU. Jaarlijks gaan 400 miljoen passagiers aan en van boord in de havens van de EU<sup>28</sup>. De strategische rol van logistieke knooppunten maakt ze echter kwetsbaar voor **drugsmokkel en uitbuiting door criminele netwerken met een hoog risico** en hun medeplichtigen, zoals wordt erkend in de drugsstrategie en het actieplan van de EU.

Zoals wordt benadrukt in het **gezamenlijke rapport van Europol en de stuurgroep veiligheid van de havens van Antwerpen, Hamburg/Bremerhaven en Rotterdam** over criminele netwerken in EU-havens<sup>29</sup>, zijn er veel mogelijkheden voor criminele infiltratie en het gebruik

---

<sup>28</sup> Europese Commissie, directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer, “Assessment of potential of maritime and inland ports and inland waterways and of related policy measures, including industrial policy measures — Final report” (Beoordeling van het potentieel van zeehavens, binnenhavens en binnenwateren en van daarmee samenhangende beleidsmaatregelen, waaronder industriebeleidsmaatregelen — Eindverslag), Publicatiebureau, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2832/03796>

<sup>29</sup> [https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol\\_Joint-report\\_Criminal%20networks%20in%20EU%20ports\\_Public\\_version.pdf](https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol_Joint-report_Criminal%20networks%20in%20EU%20ports_Public_version.pdf)



van deze havens voor illegale zendingen. Criminelen gebruiken verschillende methoden om drugs te vervoeren via zeecontainers. Deze methoden omvatten het overstappen op containers die minder vaak worden gecontroleerd, het gebruik van gestolen containerreferentiecodes (PIN-fraude), het klonen van containerregistratienummers en het inzetten van extractieteams die wachten op geschikte momenten om een zending op te halen. Cruciaal is dat deze gemeenschappelijke methoden afhankelijk zijn van **corruptie** om succesvol te zijn, aangezien criminele netwerken gebruik maken van insiders in havens om het vervoer van containers met drugs en illegale goederen naar de EU te organiseren<sup>30</sup>.

Criminele netwerken passen hun aanvoerroutes snel aan naar minder beschermde of kleinere havens. Om de beveiliging van logistieke knooppunten te verbeteren, is daarom **een gemeenschappelijke EU-aanpak** nodig waarbij de betrokkenen op een gecoördineerde manier samenwerken. Effectieve actie om de havens te beschermen begint met een **duidelijke beoordeling van de huidige hiaten en zwakke punten**. Daarom is de Commissie begonnen met een **thematische Schengenevaluatie van de drugshandel in havens**. Dit zal in 2023 resulteren in een evaluatierapport met beste praktijken en begin 2024 in een voorstel voor aanbevelingen van de Raad.

Daarnaast zal de bestrijding van drugssmokkel, met inbegrip van de stroomafwaartse verstoring (downstream disruption) van drugssmokkel na aankomst in de havens, deel uitmaken van **twee studies die de Commissie** in 2023 heeft gestart over **maritieme gegevens** en over de **rechtshandhavingsbehoeften in het spoor- en wegvervoer**, waarvan de resultaten in 2024 worden verwacht.

Om deze en andere bevindingen en beste praktijken te implementeren, stelt de Commissie voor om de veerkracht van de havens te versterken via een **Europese havenalliantie**. Dit vereist de mobilisatie van de douanegemeenschap als eerste verdedigingslinie tegen illegale handel, betere samenwerking op het gebied van rechtshandhaving om de criminele netwerken achter de drugshandel te ontmantelen en het opzetten van een publiek-privaat partnerschap om de inspanningen te bundelen om de drugshandel aan te pakken en de logistiek, informatietechnologie, personele middelen en operationele processen te beschermen tegen criminele infiltratie.

### ***Actie 1: De douanegemeenschap mobiliseren tegen drugshandel***

*Belangrijkste actoren: Commissie, Europees Bureau voor fraudebestrijding, lidstaten (met name douaneautoriteiten)*

De douaneautoriteiten van de lidstaten vormen de eerste verdedigingslinie aan de buitengrenzen van de EU om de EU te beschermen tegen illegale handel, de veiligheid van haar burgers te

---

<sup>30</sup> Ibid.

waarborgen en haar financiële belangen te beschermen<sup>31</sup>. In deze context, waarin **bijna 70 % van alle drugsvangsten door douaneautoriteiten plaatsvindt in EU-havens**, is het van essentieel belang om de effectieve samenwerking tussen douaneautoriteiten, die als één geheel moeten optreden, en andere belanghebbenden, met name de politie, te versterken. Om de EU-grenzen te beschermen, moet de douane het beschikbare beleid en de beschikbare instrumenten voor risicobeheer en controles effectief blijven gebruiken.

Daarom zal de Commissie, via de Europese havenalliantie en met financiering op grond van het douane-programma<sup>32</sup>, een **kader opzetten dat het effectieve risicobeheer en de douanecontroles in verband met de smokkel van illegale drugs en drugsprecursoren vergemakkelijkt** om te zorgen voor samenwerking tussen de douaneautoriteiten, samen met de Commissie. Als eerste stap zal een **speciale projectgroep** worden opgericht met vertegenwoordigers van de douaneautoriteiten van de lidstaten op management- en deskundigenniveau. De projectgroep zal de situatie in het veld in kaart brengen, toewerken naar een gemeenschappelijk inzicht en een gecoördineerde aanpak, hiaten en zwakke punten in het douanetoezicht identificeren, een dreigings- en risicobeoordeling opstellen, gemeenschappelijke criteria voor gerichte controles opstellen en beste praktijken uitwisselen.

Dit zal de weg bereiden voor nog meer gecoördineerde en efficiënte douanecontroles door **gemeenschappelijke risicocriteria** en **prioritaire douanecontroles** op EU-niveau vast te stellen. De Commissie zal de lidstaten voorstellen deze toe te passen, waarbij EU- en nationale instrumenten voor risicobeheer worden gecombineerd. Deze prioritaire controles zullen de realtime analyse, medewerking en samenwerking tussen de lidstaten verbeteren en oplossingen bieden om blinde vlekken in de havens en de toeleveringsketen te dichten. Bij de controles wordt ook een aanpak getest voor gestructureerde informatie-uitwisseling (interoperabiliteit of een kader voor systematische gegevensuitwisseling) ter ondersteuning van de bestrijding van de handel in drugs en precursoren.

In het verlengde van deze actie zal de Commissie vanaf medio 2024 een **nieuw deskundigenteam** opzetten in het kader van het douane-programma. Dit team krijgt een eigen budget en middelen en bouwt voort op de methodologie en het succes van een van de meest productieve en operationele deskundigenteams<sup>33</sup>. De overgang van de projectgroep naar dit nieuwe deskundigenteam zal ervoor zorgen dat gecoördineerde douaneacties flexibeler zijn, zowel thematisch als geografisch. Dit zal gebaseerd zijn op een verbeterde operationele

---

<sup>31</sup> Resolutie van de Raad over douanesamenwerking bij rechtshandhaving en de bijdrage daarvan aan de binnenlandse veiligheid van de EU.

<sup>32</sup> Verordening (EU) 2021/444 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2021 tot vaststelling van een programma voor douanesamenwerking (PB L 87 van 15.3.2021).

<sup>33</sup> Het Celbet (deskundigenteam voor de oostelijke en zuidoostelijke landgrens van de douane) is een deskundigenteam van de lidstaten waarin de elf oostelijke en zuidoostelijke lidstaten aan de landgrenzen (BG, FI, EE, EL, HR, HU, LT, LV, PL, SK, RO) worden samengebracht en dat gefinancierd wordt in het kader van het douane-programma. Het is bijzonder effectief geweest in het leveren van operationele oplossingen in het veld, heeft bewezen ervaring in het samenwerken met andere rechtshandavingsinstanties en zorgt er uiteindelijk voor dat douanecontroles op een geharmoniseerde manier worden uitgevoerd aan de landgrens van de EU.

samenwerking, niet alleen in havens, maar ook aan andere grenzen (land, lucht). Voor een effectieve aanpak van de drugshandel is namelijk een gecoördineerd optreden van de EU nodig, waarbij alle vervoerswijzen aan bod komen. Deze aanpak zou ook bijdragen tot een efficiëntere operationele samenwerking met derde landen en andere rechtshandavingsinstanties.

Bovendien zal de Commissie **vanaf 2024** het **instrument voor douanecontroleapparatuur (CCEI)**<sup>34</sup> gebruiken om deze EU-prioriteit te ondersteunen. Dit doet zij door **meer dan 200 miljoen EUR** uit te trekken voor de financiering van ultramoderne apparatuur die de douaneautoriteiten kan helpen bij het scannen van containers en andere vervoersmiddelen, waardoor de doeltreffendheid van het douanerisicobeheer en de controles in verband met illegale drugs en drugsprecursoren wordt verhoogd. Dit omvat steun voor de douanelaboratoria die ook apparatuur krijgen om drugs te analyseren en de toenemende problemen met designerprecursoren aan te pakken.

### ***Actie 2: Versterking van de rechtshandhaving in havens***

*Belangrijkste actoren: lidstaten, Commissie, Europees Bureau voor fraudebestrijding, Europol, Eurojust, EOM*

Een succesvolle aanpak van drugshandel stopt niet bij logistieke knooppunten of andere delen van de aanvoerketen van drugs. Nu de EU collectief haar effectiviteit in de vroegtijdige opsporing van illegale drugs vergroot, is het van vitaal belang **ervoor te zorgen dat drugshandel grondig wordt onderzocht en vervolgd om te laten zien dat deze misdaad niet loont**. Dit kan worden gedaan door de daders en de netwerken waarvan ze deel uitmaken op te sporen. Gecoördineerde rechtshandhaving is van vitaal belang om de criminele netwerken achter de inbeslagnames te onderzoeken. In sommige gevallen kunnen politieautoriteiten er bijvoorbeeld voor kiezen om containers te volgen voor surveillancedoeleinden in coördinatie met de douane, in plaats van de inhoud onmiddellijk in beslag te nemen. Een andere mogelijkheid is om digitaal onderzoek te doen naar mogelijk misbruik van softwarecontrolesystemen die in havens worden gebruikt. Bovendien zouden rechtshandavingsinstanties beschuldigingen van corruptie kunnen onderzoeken, onder meer door op te treden als contactpunt voor klokkenluiders.

De Commissie zal **Empact** en zijn activiteiten blijven steunen als het platform voor een holistische aanpak van drugshandel. De Commissie zal ook de samenwerking binnen Empact als een van de belangrijkste katalysatoren voor de ontwikkeling van de Europese havenalliantie blijven bevorderen.

In het kader van Empact zijn er twee operationele prioriteiten waarbij politie en douane samenwerken om drugshandel te bestrijden: **cannabis, cocaïne en heroïne (CCH) en**

---

<sup>34</sup> Verordening (EU) 2021/1077 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur (PB L 234 van 2.7.2021).

**synthetische drugs en nieuwe psychoactieve stoffen (SYN-NPS).** Via dit programma zullen rechtshandavingsinstanties inlichtingen blijven onderzoeken en uitwisselen over drugsproductie en -detectie, smokkelroutes en methoden van drugshandelsnetwerken die kunnen worden omgezet in criteria voor gerichte controles en risicoprofielen. De maatregelen omvatten een meer gestructureerde en systematische uitwisseling van relevante risico-informatie, het versterken van het strategische en tactische inlichtingenbeeld van het misbruik van legale bedrijfsstructuren, het opsporen en ontmantelen van clandestiene laboratoria die betrokken zijn bij de productie en uitvoer van synthetische drugs en nieuwe psychoactieve stoffen, en het uitvoeren van specifieke grensoverschrijdende operaties gericht op de verplaatsingen van cocaïne, cannabis, heroïne, synthetische drugs en nieuwe psychoactieve stoffen. Gezien het mondiale karakter van drugshandel coördineert, stimuleert en ondersteunt de Commissie internationale deelname rond deze twee prioriteiten. Momenteel zijn 18 niet-EU-landen actief in CCH en 13 in SYN-NPS. In 2024-2025 zal de Commissie de samenwerking stimuleren door **niet-EU-landen via extra steun verder te integreren** in deze twee prioriteiten. De actieve betrokkenheid van de douaneautoriteiten van zowel de lidstaten als derde landen is onontbeerlijk.

De Commissie zal ook de twee netwerken van laboratoria (het **Europees netwerk van douanelaboratoria** en het **Europees netwerk van forensische instituten**) blijven ondersteunen en ontwikkelen. Deze laboratoria helpen politie en douane bij hun onderzoeken en controles en zullen de samenwerking van laboratoria met de rechtshandavingsinstanties bevorderen. Bovendien verschaffen technologieën die voortkomen uit de Horizon 2020-projecten van de EU de rechtshandavingsinstanties nieuwe mogelijkheden, waardoor illegale drugs en precursoren doeltreffender aan de grenzen kunnen worden opgespoord<sup>35</sup>.

### ***Actie 3: Een publiek-privaat partnerschap tegen drugsmokkel en criminele infiltratie***

*Belangrijkste actoren: Commissie, lidstaten, Europol, EMCDDA, publieke en private belanghebbenden*

Veel publieke en private spelers, van **havenautoriteiten tot scheepvaartmaatschappijen en andere dienstverleners**, spelen een cruciale rol bij het beschermen van **de veiligheid in havens**. Zij zijn het eerste aanspreekpunt in de strijd tegen drugsmokkel en criminele infiltratie. Dit komt omdat ze processen, systemen en apparatuur gebruiken die kunnen helpen bij het identificeren van bedreigingen van binnenuit door de gehele maritieme toeleveringsketen, van het lokaliseren van de oorsprong van zendingen, via doorvoer- en overslagpunten, tot aan de eindbestemming. Havenautoriteiten en particuliere scheepvaartmaatschappijen moeten zich bewust zijn van hun rol in de strijd tegen drugshandel en criminele infiltratie. Ze moeten de nodige instrumenten hebben om containers te traceren en havengebieden te beveiligen met camera's, sensoren en scanners. Ze moeten ook de middelen hebben om hun werknemers goed te screenen en door te lichten om pogingen tot corruptie door criminele netwerken te voorkomen.

---

<sup>35</sup> Opsporing aan de grenzen van illegale drugs en precursoren door zeer nauwkeurige elektrosensoren | BorderSens | Project | Factsheet | H2020 | CORDIS | Europese Commissie (europa.eu).

Dit kunnen ze echter niet alleen. Om drugshandel en criminele infiltratie te voorkomen, moet de EU de krachten bundelen. **Het samenbrengen van de particuliere sector en rechtshandhavingsinstanties** kan bijdragen aan het identificeren en implementeren van operationele en concrete oplossingen om te voorkomen dat criminele netwerken in EU-havens infiltreren en deze voor drugshandel exploiteren. In dit verband pleit de Commissie voor een volledige en grondige uitvoering en handhaving van de relevante EU-wetgeving<sup>36</sup> (inclusief veiligheidsonderzoeken of antecedentenonderzoeken van belangrijk personeel).

Om de veerkracht van logistieke knooppunten te versterken, zal de Commissie alle relevante publieke en private actoren samenbrengen in een **publiek-privaat partnerschap**: lidstaten, lokale autoriteiten, rechtshandhavingsinstanties, waaronder de douane, EU-agentschappen en particuliere marktdeelnemers in de havens. Op basis van de deskundigheid en ervaring van de publieke en private sector zal de havenalliantie beste praktijken en zorgvuldig onderzoek bevorderen. Zij zal gecoördineerde maatregelen invoeren om de drugshandel harder aan te pakken en logistieke knooppunten te beschermen tegen criminele infiltratie. Het werk van de havenalliantie zal zich onder andere richten op de uitwisseling van strategische en operationele informatie. De Commissie zal nadenken over wat de meest doeltreffende manier is om informatie uit te wisselen tussen de leden van de havenalliantie.

### **3.2. Ontmantelen van criminele netwerken met een hoog risico**

Criminele netwerken hebben zich snel ontwikkeld en zetten nu in op grote financiële winsten. De toenemende complexiteit en flexibiliteit van het criminele landschap maakt onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit bijzonder lastig, omdat één lid van een netwerk na aanhouding gemakkelijk door anderen kan worden vervangen. Bovendien gebruiken criminele netwerken geavanceerde technieken om hun bezittingen aan het oog te onttrekken. Ze maken gebruik van de diensten van tussenpersonen op hoog niveau, die parallelle ondergrondse systemen beheren, zoals hawala, die buiten het formele financiële systeem vallen<sup>37</sup>.

Zoals uiteengezet in de EU-strategie voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit, **moeten criminele netwerken als zodanig worden ontmanteld** om echt een verschil te maken in de strijd tegen deze vorm van criminaliteit. Hiervoor is het volgende nodig: een beter inlichtingenbeeld; gespecialiseerde goed opgeleide diensten met de juiste hulpmiddelen; doeltreffende, gerichte en gecoördineerde actie door rechtshandhavings- en justitiële autoriteiten; en een robuust rechtskader tegen georganiseerde criminaliteit.

---

<sup>36</sup> Zie Verordening (EG) nr. 725/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de verbetering van de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (PB L 129 van 29.4.2004) en Richtlijn 2005/65/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende het verhogen van de veiligheid van havens (PB L 310 van 25.11.2005).

<sup>37</sup> [The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime | Europol \(europa.eu\)](#).

***Actie 4: De criminele netwerken in kaart brengen die de grootste bedreiging vormen voor de samenleving***

*Belangrijkste actoren: Commissie, lidstaten, Europol, Eurojust, Cepol*

Om de grootste impact te hebben, moeten rechtshandavings- en justitiële autoriteiten specifieke aandacht besteden aan **de netwerken die de grootste bedreiging vormen voor onze samenleving en het publiek**. Deze criminele netwerken met een hoog risico maken gebruik van corruptie, infiltreren in de legale economie, plegen geweldsdelicten, waaronder intimidatie, en beheren parallelle ondergrondse financiële systemen.

Om deze criminele organisaties aan te pakken, is een paradigmaverschuiving nodig: **de focus moet worden verschoven van individuele criminelen en specifieke strafbare feiten naar het onderzoeken en vervolgen van netwerken als geheel**. De **nieuwe prioriteit, criminele netwerken met een hoog risico, binnen Empact** heeft de basis gelegd voor dit gezamenlijke werk, dat rechtshandavings- en justitiële autoriteiten van EU-lidstaten en internationale partners (waaronder 37 niet-EU-landen in 2023) samenbrengt, met de steun van EU-instellingen, -agentschappen en -organen.

Als volgende stap zal Europol, met de steun van de lidstaten, **begin 2024 de criminele netwerken in kaart brengen** die de grootste bedreiging vormen, ongeacht of ze in EU- of niet-EU-landen actief zijn. Dit zal ook helpen bij het identificeren van belangrijke leden of medeplichtigen van criminele netwerken met een hoog risico. Het in kaart brengen zal **het inlichtingenbeeld** van de criminaliteit aanzienlijk **verbeteren**, wat zal worden gebruikt voor specifieke dreigingsevaluaties en zal helpen bij het stellen van prioriteiten voor onderzoeken. **Regelmatige actualisering** is hierbij noodzakelijk zodat de autoriteiten op de hoogte zijn van veranderingen in de activiteiten en methoden van de netwerken. Bovendien moeten de Commissie, de lidstaten en Europol binnen Empact samenwerken om **gemeenschappelijke indicatoren en evaluaties** te ontwikkelen die het tegen 2025 mogelijk maken gegevens met elkaar te vergelijken. Daarnaast zal de Commissie onderzoeken hoe de EU synergieën kan creëren met de analyse van criminele inlichtingen door Interpol.

***Actie 5: Een netwerk van gespecialiseerde openbaar aanklagers en rechters om criminele netwerken te ontmantelen***

*Belangrijkste actoren: Eurojust, Europol, lidstaten.*

Criminele netwerken en hun illegale activiteiten **strekken zich vaak uit over verschillende rechtsgebieden**, maar dit is niet altijd bekend bij het begin van een onderzoek in een lidstaat. Zelfs als onderzoekers zich bewust zijn van het geografische bereik van het criminele netwerk, worden ze geconfronteerd met **praktische belemmeringen**. Het gaat daarbij om problemen bij het identificeren van hun tegenhangers in andere lidstaten of onvoldoende kennis van specifieke regels in andere lidstaten, bijvoorbeeld over de voorwaarden voor het uitvoeren van onderzoeksmaatregelen.

Om criminele netwerken en hun bedrijfsmodellen in de hele EU te ontmantelen, moeten de autoriteiten **vertrouwen opbouwen en verbindingen tot stand brengen** om in een vroeg

stadium informatie uit te wisselen en parallelle onderzoeken in te stellen in de lidstaten waar connecties worden vastgesteld. Tijdens de hele procedure is een regelmatige dialoog tussen de betrokken justitiële autoriteiten van essentieel belang om ervoor te zorgen dat de onderzoeksstrategieën op elkaar zijn afgestemd en om de grensoverschrijdende verzameling van bewijsmateriaal te versnellen.

Om de uitwisseling van informatie en de samenwerking tussen justitiële autoriteiten in **complexe grensoverschrijdende onderzoeken** naar georganiseerde criminaliteit te versterken, moet **met de steun van Eurojust een netwerk van gespecialiseerde openbaar aanklagers en rechters uit de lidstaten worden opgericht**. Het netwerk is bedoeld als een centrum van gespecialiseerde deskundigheid dat justitiële autoriteiten ondersteunt en de uitwisseling van deskundigheid, beste praktijken en andere kennis over het onderzoeken en vervolgen van georganiseerde criminaliteit vergemakkelijkt. Zij zullen de dialoog tussen de verschillende betrokken nationale autoriteiten bevorderen, een forum bieden om juridische en praktische problemen te bespreken en het gebruik van Eurojust in grensoverschrijdende zaken van georganiseerde criminaliteit stimuleren.

#### **Actie 6: Financiële onderzoeken vergemakkelijken**

*Belangrijkste actoren: Commissie, lidstaten, Europol, Eurojust, Cepol*

Aangezien de prioriteit van de georganiseerde criminaliteit het maken van winst is, is de **“follow-the-money”-aanpak** de meest effectieve manier om criminelen hun grote illegale winsten te ontnemen. In de conclusies van de Raad over de intensivering van het financieel rechercheren ter bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit<sup>38</sup> hebben de lidstaten zich ertoe verbonden het **financieel onderzoek te verbeteren** als cruciaal onderdeel van de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. De aanstaande goedkeuring door het Europees Parlement en de Raad van het voorstel van de Commissie over **confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen** zal systematisch financieel onderzoek stimuleren. Deze onderzoeken zullen mogelijk worden gemaakt door de recente overeenkomst over de **koppeling van registers van bankrekeningen** en door de aangescherpte **regels tegen het witwassen van geld**. Zodra het AML/CFT-wetgevingspakket is aangenomen, zal de toekomstige Autoriteit voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (Amla) operationele ondersteuning bieden aan financiële-inlichtingeneenheden bij het uitvoeren van gezamenlijke analyses. Dit zal bijdragen aan een effectievere opsporing en analyse van grensoverschrijdende gevallen.

Als aanvulling op de antiwitwasregels hebben sommige lidstaten **publiek-private partnerschappen** opgezet die de **uitwisseling van operationele informatie tussen autoriteiten en banken en financiële en kredietinstellingen** mogelijk maken. Deze partnerschappen helpen particuliere instanties, die vooroplopen bij het opsporen van illegale geldstromen in miljarden dagelijkse transacties, om moeilijk te vinden activiteiten op te sporen. Om de ontwikkeling van dit soort samenwerking tussen de lidstaten te vergemakkelijken, zal het publiek-private partnerschap Financiële inlichtingen van Europol binnen de grenzen van het mandaat van

---

<sup>38</sup> ST 8927/20, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8927-2020-INIT/nl/pdf>

Europol medio 2024 een **blauwdruk** ontwikkelen met een overzicht van de wettelijke kaders en praktische stappen die in de lidstaten en derde landen zijn genomen **om partnerschappen tegen het witwassen van geld** op te zetten. In deze blauwdruk moet rekening worden gehouden met de beste praktijken en juridische overwegingen in het werkdocument van de diensten van de Commissie over dit onderwerp<sup>39</sup> en met de uitkomst van de onderhandelingen over het antiwitwaspakket. In de blauwdruk moet met name worden voortgebouwd op de maatregelen die de lidstaten al hebben genomen om ervoor te zorgen dat de uitwisseling van persoonsgegevens beperkt blijft tot wat noodzakelijk en evenredig is voor het voorkomen, opsporen en onderzoeken van witwasmisdrijven en de waarborgen die zijn vastgesteld om persoonsgegevens te beschermen.

Rechtshandhavinginstanties moeten bij onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit systematischer gebruikmaken van **parallele financiële onderzoeken**. Het uitvoeren van complexe financiële onderzoeken vereist echter gespecialiseerde expertise, capaciteit en technologische hulpmiddelen. Het **Europees Centrum voor de bestrijding van financiële en economische criminaliteit van Europol**, dat in 2022 meer dan 400 financiële onderzoeken ondersteunde<sup>40</sup>, en Eurojust, dat de bevoegde autoriteiten voorziet van richtsnoeren en beste praktijken voor het ontnemen van illegale vermogensbestanddelen, zijn van essentieel belang voor de ondersteuning van de lidstaten. In het bijzonder kan het centrum waardevolle steun bieden aan gezamenlijke activiteiten op het gebied van onderzoek naar ondergronds bankieren. Bovendien kunnen **de opleidingsmogelijkheden van Cefpol** lidstaten helpen om de vaardigheden en deskundigheid van rechtshandhavinginstanties op het gebied van financieel onderzoek te vergroten.

Om het financiële profiel van een crimineel netwerk op te stellen, moeten verschillende informatiebronnen worden samengevoegd en geanalyseerd, waaronder informatie over cryptoactiva, die vaak door drugshandelsgroepen worden gebruikt om hun financiële spoor te verbergen. Ook moeten de verschillende formaten van de verzamelde gegevens worden geharmoniseerd, entiteiten in ongestructureerde gegevensreeksen worden geïdentificeerd en een groot aantal onderwerpen met elkaar worden vergeleken. Sommige lidstaten, zoals Letland, Slovenië en Spanje, hebben hiertoe hun eigen **instrumenten voor de analyse van financiële transacties** ontwikkeld of zijn daarmee bezig. Met de **ma<sup>3</sup>tch-tool in FIU.net**, die sinds 2021 door de Commissie wordt gehost en beheerd, kunnen financiële-inlichtingeneenheden informatie (bv. over transacties) op een gepseudonimiseerde manier met elkaar vergelijken en in realtime vaststellen of een persoon al bekend is bij een andere eenheid. Als dit het geval is, kan informatie worden uitgewisseld en kunnen zaken samen worden opgebouwd. Financiële-inlichtingeneenheden worden sterk aangemoedigd om ten volste gebruik te maken van de ma<sup>3</sup>tch-functionaliteit van FIU.net.

---

<sup>39</sup> Werkdocument van de diensten van de Commissie: “On the use of public-private partnerships in the framework of preventing and fighting money laundering and terrorist financing”, Brussel, 27.10.2022 (SWD(2022) 347 final).

<sup>40</sup> <https://www.europol.europa.eu/about-europol/european-financial-and-economic-crime-centre-efecc>



Daarnaast zal de Commissie in het kader van het **Horizon Europa-programma** in juni 2024 een oproep voor het indienen van voorstellen voor onderzoek en innovatie op het gebied van veiligheid publiceren, die verdere financieringsmogelijkheden zal bieden voor de ontwikkeling en invoering van specifieke instrumenten om doeltreffend financieel onderzoek te verrichten<sup>41</sup>.

### **Actie 7: Digitale onderzoeken vergemakkelijken**

*Belangrijkste actoren: Commissie, lidstaten, Europol, Eurojust, Cepol*

Nu onze dagelijkse activiteiten meer dan ooit online plaatsvinden, doen illegale activiteiten dat ook. Onderzoekers worden geconfronteerd met de realiteit dat criminelen snel gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheden die de online wereld biedt en steeds geavanceerdere technologieën blijven gebruiken om hun doelen te bereiken. Daarom wil de Commissie werkzaamheden op verschillende gebieden verkennen om op deze ontwikkelingen te reageren. De **deskundigengroep op hoog niveau inzake toegang tot gegevens voor doeltreffende rechtshandhaving** werd in juni 2023 door de Commissie opgericht<sup>42</sup>. Deze groep op hoog niveau bestaat uit rechtshandavings- en justitiële autoriteiten, deskundigen op het gebied van gegevensbescherming, privacy en cyberbeveiliging en afgevaardigden van de particuliere sector, niet-gouvernementele organisaties en de academische wereld. De groep onderzoekt de uitdagingen waarmee rechtshandavingsfunctionarissen in hun dagelijks werk worden geconfronteerd en mogelijke oplossingen om deze uitdagingen aan te gaan, met als doel te zorgen voor toereikende toegang tot gegevens, om criminaliteit te bestrijden en de openbare veiligheid in het digitale tijdperk te verbeteren. De groep zal **in 2024 een rapport uitbrengen** met technische, operationele of juridische aanbevelingen.

De Commissie helpt ook de **capaciteit van de autoriteiten van de lidstaten voor digitaal onderzoek** te vergroten door de Europese groep voor opleiding in verband met cybercriminaliteit<sup>43</sup> te ondersteunen bij het ontwikkelen van opleidingsmateriaal. Deze groep heeft de afgelopen drie jaar minstens duizend politieagenten getraind. Daarnaast financiert de Commissie de European Anti-Cybercrime Technology Development Association<sup>44</sup> om digitale hulpmiddelen te ontwikkelen ter ondersteuning van onderzoeken, die vervolgens gratis beschikbaar worden gesteld aan rechtshandavingsinstanties in de EU en Europol. Eurojust ondersteunt de bestrijding van cybercriminaliteit via het Europees justitieel netwerk cybercriminaliteit met strategische ondersteuning en beste praktijken.

De drugshandel zelf vindt ook online plaats, zowel op darknetmarkten als op het clearnet, onder andere via sociale media. Er zijn grote uitdagingen om dit soort drugshandel aan te pakken. De Commissie zal zich inzetten om de online drugshandel aan te pakken, onder meer door samenwerking met de particuliere sector via het **EU-Internetforum**. Het forum zal in 2024 een

---

<sup>41</sup> <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/horizon-cl3-2024-fct-01-08>

<sup>42</sup> COM(2023) 3647 final.

<sup>43</sup> <https://www.ecteg.eu/>

<sup>44</sup> <https://www.eactda.eu/>

**kennispakket** leveren dat bedoeld is om socialemediabedrijven te helpen content over drugs op hun platforms beter te modereren. Bovendien zal de Commissie in 2024 een **IT-instrument** ontwikkelen om rechtshandavingsinstanties te helpen **toezicht te houden op het darknet** om drugshandel tegen te gaan<sup>45</sup>. Tot slot zal de Commissie in het kader van het Horizon Europa-programma vanaf november 2023 een project voor veiligheidsonderzoek financieren waarbij gebruik wordt gemaakt van artificiële intelligentie in de strijd tegen de illegale productie van en handel in drugs.

***Actie 8: Het potentieel van signaleringen in het Schengeninformatiesysteem benutten***  
*Belangrijkste actoren: Commissie, lidstaten, Europol*

De uitwisseling van operationele informatie over de grenzen heen is van vitaal belang om criminelen op te sporen en te arresteren. De functies van het Schengeninformatiesysteem (SIS), ingesteld door een nieuw wettelijk kader dat in maart 2023 in werking is getreden<sup>46</sup>, helpen voorkomen dat criminelen en terroristen zich binnen de EU verplaatsen of de EU ongemerkt binnenkomen. Het verbeterde SIS bevat nieuwe categorieën signaleringen en biometrische gegevens (zoals handpalmafdrukken, vingerafdrukken en DNA-gegevens) om mensen die onder een valse identiteit reizen correct te identificeren, evenals informatie over de auto's of andere voorwerpen die ze gebruiken. Dankzij nieuwe signaleringen van personen en voorwerpen voor onopvallende controles, onderzoekscontroles of gerichte controles kunnen autoriteiten gerichte informatie verzamelen over verdachten van zware of georganiseerde criminaliteit of terrorisme.

Dankzij het onlangs versterkte mandaat van Europol kan het agentschap bovendien lidstaten ondersteunen bij de verwerking van gegevens die door niet-EU-landen of internationale organisaties worden doorgegeven. Europol kan ook voorstellen dat lidstaten informatiesignaleringen invoeren in het SIS<sup>47</sup>.

**De lidstaten worden daarom sterk aangemoedigd om ten volle gebruik te maken van de in het SIS beschikbare instrumenten voor de bestrijding van zware en georganiseerde criminaliteit.** Het is met name van cruciaal belang dat de lidstaten leden of medeplichtigen van criminele netwerken met een hoog risico in het systeem signaleren en hits aan Europol melden. In maart 2023 heeft de Commissie een **studie** gelanceerd **om verschillende opties te**

---

<sup>45</sup> Uitvoering van de voorbereidende actie inzake de op EU-niveau gecoördineerde monitoring van het darknet ter bestrijding van criminele activiteiten, zoals voorgesteld door het Europees Parlement, waarbij zowel het EMCDDA als Europol betrokken zijn, overeenkomstig de drugsstrategie en het actieplan van de EU.

<sup>46</sup> Verordening (EU) 2018/1862 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS) op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, tot wijziging en intrekking van Besluit 2007/533/JBZ van de Raad en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1986/2006 van het Europees Parlement en de Raad en Besluit 2010/261/EU van de Commissie (PB L 312 van 7.12.2018, blz. 56).

<sup>47</sup> Verordening (EU) 2022/991 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2022 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/794, wat betreft de samenwerking van Europol met particuliere partijen, de verwerking van persoonsgegevens door Europol ter ondersteuning van strafrechtelijke onderzoeken, en de rol van Europol bij onderzoek en innovatie (PB L 169 van 27.6.2022, blz. 1).

**onderzoeken, te beoordelen en voor te stellen** om de uitwisseling van aanvullende informatie over SIS-signaleringen door de nationale bureaus (de Sirene-bureaus) te innoveren, zodat deze informatie beter kan worden gebruikt. In 2026 zal de Commissie een algemene evaluatie uitvoeren van het centrale SIS, de aanvullende informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten, waaronder een beoordeling van het geautomatiseerde systeem voor vingerafdrukidentificatie, en SIS-informatiecampagnes.

***Actie 9: Naar een robuuster juridisch kader tegen georganiseerde criminaliteit***

*Belangrijkste actoren: Commissie, Europees Parlement, Raad, hoge vertegenwoordiger*

Een doeltreffend juridisch kader van de EU is van essentieel belang om rechtshandavings- en justitiële autoriteiten de nodige instrumenten te geven om de georganiseerde criminaliteit te bestrijden. Uit een in februari 2023 gepubliceerde studie waarin de doeltreffendheid van het kaderbesluit van 2008 inzake georganiseerde criminaliteit<sup>48</sup> wordt beoordeeld, blijkt dat **er tussen de lidstaten grote verschillen bestaan wat betreft de strafbare feiten, straffen en onderzoeksinstrumenten** in verband met de deelname aan een criminele organisatie. Deze verschillen vormen een belemmering voor grensoverschrijdende samenwerking en kunnen autoriteiten ervan weerhouden om criminele netwerken en hun leden te onderzoeken.

Om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken, zal de Commissie samenwerken met de lidstaten, het Europees Parlement, EU-agentschappen en -organen en andere belanghebbenden om het **juridische kader tegen georganiseerde criminaliteit** en de uitvoering ervan te versterken. Bij een beoordeling van het bestaande juridische kader moet ook worden gekeken naar **geharmoniseerde wettelijke definities** van georganiseerde criminaliteit en moeten deze aan de realiteit van criminele netwerken en hun belangrijkste leden worden aangepast om te zorgen voor **afschrikkende sancties** voor het deelnemen aan of leiden van een criminele organisatie. Om de bevoegde autoriteiten in staat te stellen georganiseerde criminele activiteiten beter op te sporen en te onderzoeken, moeten tijdens de beoordeling maatregelen worden onderzocht die ervoor zorgen dat de autoriteiten over de juiste **speciale onderzoekstechnieken** beschikken. Er moet worden nagedacht over de behoefte aan aanvullende maatregelen, zoals **nationale strategieën voor georganiseerde criminaliteit** en **gespecialiseerde eenheden** met expertise uit verschillende disciplines om complexe onderzoeken te verrichten. Verder moet bij de beoordeling worden onderzocht of er maatregelen op EU-niveau nodig zijn om de medewerking van **kroongetuigen** te vergemakkelijken.

**Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met**

---

<sup>48</sup> Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit (PB L 300 van 11.11.2008).

**betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel**<sup>49</sup> zal met name wat betreft drugshandel in 2024 worden geëvalueerd. De voorschriften, vooral die met betrekking tot strafrechtelijke sancties, kunnen worden gewijzigd, gemoderniseerd en aangescherpt.

Op EU-niveau moet verder worden nagedacht over de vraag of andere maatregelen relevant kunnen zijn die de toegang van leden van criminele netwerken tot de interne markt van de EU beperken. Bepaalde maatregelen die door derde landen worden toegepast, kunnen een waardevolle aanvulling vormen op de rechtshandhaving, door criminelen af te snijden van de middelen waarmee ze in de economie kunnen infiltreren en door hun mogelijkheden om over de grenzen heen te opereren te beperken, vooral wanneer de verdachte zich buiten de EU bevindt.

### 3.3.Preventie

De Commissie is van mening **dat criminaliteitspreventie een integraal onderdeel is van een langetermijnaanpak om georganiseerde criminaliteit te bestrijden**. Het EU-beleid voor criminaliteitspreventie richt zich op het creëren van technische of administratieve belemmeringen die individuen ervan weerhouden een strafbaar feit te plegen. Daarnaast bevordert het de uitwisseling van ervaringen en beste praktijken om factoren die criminaliteit en recidive in de hand werken te verminderen, waaronder inspanningen om te voorkomen dat mensen in kwetsbare situaties terechtkomen die hen tot crimineel gedrag kunnen aanzetten. Preventie is een integraal onderdeel van het veiligheidsbeleid van de EU en heeft betrekking op drugs<sup>50</sup>, corruptie<sup>51</sup>, cybercriminaliteit<sup>52</sup> en vele andere gebieden.

Een **multidisciplinaire en geïntegreerde aanpak** van criminaliteitspreventie, waarbij verschillende agentschappen betrokken zijn, moet nauwe samenwerking met lokale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld omvatten. Dit kan bijdragen aan het verkleinen van de kans op criminele activiteiten door belemmeringen op te werpen, het bewustzijn van potentiële slachtoffers te vergroten en kwetsbare individuen en gemeenschappen te ondersteunen om het risico om in criminaliteit te vervallen te verkleinen. De Commissie ondersteunt de lidstaten en lokale beleidsmakers en mensen uit de praktijk bij het **bevorderen van empirisch onderbouwde beleidsmaatregelen en instrumenten om criminaliteit te voorkomen**. De Commissie benadrukt ook dat beleidsmakers en mensen uit de praktijk op EU-, nationaal en lokaal niveau **met elkaar in contact moeten komen en informatie moeten uitwisselen** via duidelijk aangewezen en gevestigde verspreidings- en communicatiekanalen.

---

<sup>49</sup> Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PB L 335 van 11.11.2004, blz. 8).

<sup>50</sup> COM(2020) 606 final.

<sup>51</sup> COM(2023) 234 final.

<sup>52</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/cybercrime\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/cybercrime_en)

### ***Actie 10: Voorkomen van georganiseerde criminaliteit door administratieve maatregelen***

*Belangrijkste actoren: Commissie, lidstaten, Europol, Europees netwerk voor de bestuurlijke aanpak*

Meer dan 80 % van de criminele netwerken die momenteel in de EU actief zijn, maken voor hun criminele activiteiten gebruik van legale bedrijfsstructuren<sup>53</sup>. Ze zetten bijvoorbeeld kleine bedrijfjes op om hun illegale winsten wit te wassen of dingen mee naar openbare aanbestedingen, waarbij ze openbare instellingen oplichten. Daarom is het van vitaal belang dat **bestuurlijke autoriteiten zich bewust zijn** van de belangrijke rol die zij kunnen spelen in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit. Daarnaast moeten er op nationaal en lokaal niveau **geschikte procedures komen** om een bedrijf te sluiten, antecedentenonderzoeken uit te voeren voordat vergunningen, aanbestedingen en subsidies worden verleend en andere belemmeringen op te werpen, zoals inspecties (bijvoorbeeld gezondheids- of arbeidsinspecties) die voorkomen dat criminelen een misdrijf plegen.

Verschillende lidstaten beschikken over goed ontwikkelde kaders waarin lokale overheden **de bevoegdheid hebben om door middel van administratieve instrumenten criminele infiltratie** in legale bedrijven en administratieve infrastructuur **te voorkomen**. In andere lidstaten is de bestuurlijke **aanpak** echter nog onderontwikkeld. Bovendien bemoeilijken verschillen in nationale kaders en praktijken grensoverschrijdende samenwerking, waardoor criminelen eenvoudigweg de grens oversteken om nieuwe frauduleuze bedrijven op te zetten als hun vorige bedrijf door de autoriteiten is gesloten.

Daarom moet de uitwisseling van beste praktijken en richtsnoeren tussen alle lidstaten verder worden versterkt om hen te helpen bij nationale kaders voor de toepassing van de bestuurlijke aanpak op te zetten. De Commissie zal **in 2024 praktische richtsnoeren ontwikkelen** voor het gebruik van administratieve instrumenten en de uitwisseling van informatie bij de bestrijding van criminele infiltratie. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de ervaring van het Euregioonaal Informatie- en Expertisecentrum<sup>54</sup> (een door de EU gefinancierd project ter ondersteuning van de grensoverschrijdende bestuurlijke aanpak tussen België, Duitsland en Nederland), het Europees netwerk voor de bestuurlijke aanpak<sup>55</sup> en Empact.

De bestuurlijke aanpak is een van de negen gemeenschappelijke horizontale strategische doelen van Empact. De Commissie moedigt de lidstaten en Europol sterk aan om in 2024 en 2025 specifieke operationele maatregelen uit te voeren die bijdragen aan dit doel.

### ***Actie 11: De verspreiding van designerprecursoren bestrijden***

*Belangrijkste actoren: Commissie, Europees Parlement, Raad, EMCDDA*

---

<sup>53</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>

<sup>54</sup> [EURIEC](#).

<sup>55</sup> [Startpagina — Europees netwerk voor de bestuurlijke aanpak](#).

Criminelen gebruiken en misbruiken chemische stoffen die nodig zijn voor de vervaardiging van alledaagse producten voor de productie van illegale drugs. Om de toegang tot deze drugsprecursoren te beperken en te controleren, heeft de EU al regels opgesteld<sup>56</sup>. Criminelen kunnen de bestaande controles op deze stoffen echter gemakkelijk omzeilen door steeds nieuwe designerprecursoren te maken: chemisch nauwe verwanten van traditionele drugsprecursoren. Ze worden gemaakt om douanecontroles te omzeilen en hebben geen bekend legitiem gebruik.

Het bestaande EU-wetgevingskader voor drugsprecursoren<sup>57</sup> volgt een tijdrovende aanpak waarbij elke stof afzonderlijk wordt geregistreerd, waardoor het moeilijk is om de snelheid van innovatie door de georganiseerde criminaliteit bij te houden. Elke keer dat een nieuwe stof wordt geïdentificeerd als drugsprecursor en vervolgens op de lijst wordt gezet voor controle en toezicht, reageren georganiseerde criminaliteitsgroepen door de moleculaire structuur iets te veranderen en een nieuwe designerprecursor te maken. Dit kan veel sneller dan de tijd die nodig is om een stof te registreren (te controleren).

Daarom is de Commissie van plan om vanaf 2024 innovatieve manieren vast te stellen om **de bestaande aanpak voor het registreren van drugsprecursoren te versnellen en te verbreden**. De reeks geregistreerde stoffen zal worden uitgebreid tot duidelijk geïdentificeerde derivaten en verwante chemische stoffen die gemakkelijk kunnen worden omgezet in of gebruikt als vervanging bij illegale productie. Over de timing van de registratie. Daarnaast zal de Commissie alles in het werk stellen om de goedkeuringsprocedure voor toekomstige gedelegeerde handelingen waarin aanvullende stoffen worden opgenomen, te versnellen door nauw samen te werken met het Europees Parlement en de Raad. De Commissie zal voorstellen om deze nieuwe aanpak zo volledig mogelijk binnen het bestaande juridische kader van de EU toe te passen bij het registreren van nieuwe stoffen.

In een later stadium, na een grondig onderzoek van de huidige problemen en mogelijke oplossingen, en voortbouwend op de resultaten van de evaluatie van de EU-verordeningen inzake drugsprecursoren<sup>58</sup>, kan de Commissie **deze verordeningen<sup>59</sup> ook herzien** om de vastgestelde problemen in verband met designerprecursoren aan te pakken. De Commissie steunt internationale inspanningen en zal dat ook in de toekomst blijven doen. De EU heeft gestreefd naar sterkere multilaterale samenwerking op het gebied van en bewustmaking over de

---

<sup>56</sup> Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren (PB L 22 van 26.1.2005, blz. 1) en Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren (PB L 47 van 18.2.2004).

<sup>57</sup> Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren (PB L 22 van 26.1.2005, blz. 1) en Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren (PB L 47 van 18.2.2004).

<sup>58</sup> COM(2020) 768 final.

<sup>59</sup> Verordening (EG) nr. 111/2005 van de Raad van 22 december 2004 houdende voorschriften voor het toezicht op de handel tussen de Unie en derde landen in drugsprecursoren (PB L 22 van 26.1.2005, blz. 1) en Verordening (EG) nr. 273/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 inzake drugsprecursoren (PB L 47 van 18.2.2004).

uitdagingen die niet-geregistreerde stoffen, met name designerprecursoren, met zich meebrengen. De EU volgt ook nauwlettend het werk van de Commissie voor verdovende middelen van de Verenigde Naties, die de wereldwijde drugssituatie regelmatig evalueert en analyseert, en draagt daaraan bij. De EU zal nauw blijven samenwerken met het **Internationaal Comité van Toezicht op verdovende middelen** en met gelijkgestemde landen die ook concrete maatregelen tegen dit fenomeen nastreven. Het is van vitaal belang om de reactiesnelheid te verhogen, omdat criminelen momenteel ruim de tijd hebben om uit te zoeken hoe ze controles kunnen omzeilen.

***Actie 12: Voorkomen dat criminele netwerken kinderen en jongeren rekruteren***

*Belangrijkste actoren: Commissie, lidstaten (inclusief lokale autoriteiten), EMCDDA, Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie, maatschappelijke organisaties*

Criminele netwerken, waaronder drugshandelaren, buiten kwetsbare mensen uit en gebruiken jongeren of zelfs kinderen om criminele activiteiten uit te voeren. Deze activiteiten omvatten inbraken, winkeldiefstal, het legen van containers gevuld met drugs, het plaatsen van explosieven, het plegen van online fraude of het “lenen” van bankrekeningen. Op zoek naar gemakkelijk geld komen jongeren in de verleiding om te stoppen met school of met werken. Om jongeren te beschermen en criminele activiteiten te verstoren, is **het van essentieel belang om te investeren in doeltreffend beleid en doeltreffende instrumenten voor criminaliteitspreventie.**

Bij criminaliteitspreventie zijn **lokale gemeenschappen, gezinnen, scholen, de diensten voor maatschappelijk welzijn, het maatschappelijk middenveld, rechtshandhaving, justitie, gevangenisautoriteiten en de particuliere sector** betrokken. Het doeltreffende gebruik van EU- en nationale middelen om de sociale cohesie te verbeteren, de werkloosheid aan te pakken en ervoor te zorgen dat jongeren hun opleiding niet staken, is in deze context zeer relevant. Via het Europees Sociaal Fonds Plus zal de Commissie kwetsbare jongeren blijven helpen hun potentieel te bereiken door lokale initiatieven ter bestrijding van armoede, sociale uitsluiting en jeugdwerkloosheid te ondersteunen, in overeenstemming met de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten<sup>60</sup>.

Voortbouwend op de ervaring van het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie, het netwerk voor voorlichting over radicalisering en Empact, zal de Commissie de uitwisseling van kennis en beste praktijken op het gebied van criminaliteitspreventie versterken. Samen met de lidstaten, het netwerk inzake criminaliteitspreventie van de EU en andere belanghebbenden zal de Commissie in **2024** beroepsbeoefenaars op het gebied van criminaliteitspreventie en beleidsmakers samenbrengen voor een **conferentie op hoog niveau over criminaliteitspreventie** en een verzameling **beste praktijken** presenteren **om rekrutering in de georganiseerde criminaliteit te voorkomen.**

---

<sup>60</sup> COM(2017) 250 final.

***Actie 13: De openbare veiligheid en de volksgezondheid verbeteren in gebieden die te maken hebben met het gebruik en de verkoop van drugs en drugserelateerde criminaliteit.***

*Belangrijkste actoren: Commissie, lidstaten, EMCDDA*

In verschillende EU-landen hebben zich drugserelateerde criminele hubs ontwikkeld. Sommige locaties, zoals stadsbuurten, trein- en metrostations en braakliggende terreinen, worden in het bijzonder getroffen door **de verkoop van drugs, drugsgebruik en drugserelateerde strafbare feiten**. Dit is te wijten aan vele **factoren**, waaronder armoede en sociale uitsluiting. Dit leidt tot onveiligheid voor lokale gemeenschappen, en drugsgebruikers in deze gebieden blijven kampen met gezondheidsproblemen, stigmatisering en sociale schade. De uitdagingen die deze concentratie van illegale activiteiten met zich meebrengt, kunnen niet alleen door lokale overheden worden opgelost. Daarvoor zijn duurzame oplossingen nodig.

Vanwege de grote verschillen in lokale, regionale en nationale situaties moeten er gerichte oplossingen worden gevonden die een combinatie zijn van rechtshandavingsmaatregelen en sociale en gezondheidsmaatregelen. Het is van cruciaal belang om een ruimte te creëren voor de uitwisseling van beste praktijken en empirisch onderbouwde benaderingen tussen de betrokkenen. De Commissie zal met steun van het EMCDDA **in 2024 een conferentie op hoog niveau** organiseren, waaraan wordt deelgenomen door rechtshandavingsinstanties, gezondheids- en sociale professionals en lokale autoriteiten, waaronder gezondheidsdiensten, om beste praktijken op te stellen. In het kader van Empact zullen gezamenlijke acties en trainingen worden georganiseerd op basis van het Europees preventiecurriculum van het EMCDDA<sup>61</sup>.

### **3.4. Internationale samenwerking**

Door de wereldwijde reikwijdte van criminele netwerken en hun onderlinge verwevenheid is het voor de **EU dringender geworden om over haar grenzen heen te kijken voor alomvattende oplossingen**. In de strijd tegen drugshandel wordt prioriteit gegeven aan samenwerking met de landen en regio's waar de belangrijkste aanvoerroutes voor drugs lopen en die in het bijzonder te lijden hebben onder de nadelige gevolgen van drugshandel. Samenwerking met belangrijke partners die oplossingen kunnen bieden, is ook van cruciaal belang. Het externe optreden en de partnerschappen van de EU zijn veelomvattend en richten zich zowel op preventie als op bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

De EU moet de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en justitie blijven verbeteren met de landen waarvan de nationale juridische kaders door criminelen worden misbruikt om zichzelf of hun vermogensbestanddelen te verbergen. Bovendien zal de EU, onder de paraplu van de **Global Gateway-strategie**<sup>62</sup>, blijven investeren in de infrastructuurbehoeften van partners, met name het wegwerken van kwetsbaarheden in logistieke knooppunten door middel

---

<sup>61</sup> [https://www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/european-prevention-curriculum\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/publications/manuals/european-prevention-curriculum_en)

<sup>62</sup> JOIN(2021) 30 final.



van specifieke Team Europa-initiatieven die ook de veiligheid en technologische verbetering ondersteunen.

Wat de **bescherming van havens** tegen criminele infiltratie betreft, benadrukt de Commissie in haar contacten met niet-EU-landen hoe belangrijk het is dat zij zich volledig houden aan het Internationaal Verdrag voor de beveiliging van mensenlevens op zee (SOLAS) (met name de speciale maatregelen ter verbetering van de maritieme beveiliging) en de internationale code voor de beveiliging van schepen en havenfaciliteiten (ISPS-Code)<sup>63</sup>.

***Actie 14: Intensievere steun voor operationele activiteiten tegen drugshandel in West-Afrika***  
*Belangrijkste EU-actoren: Commissie, lidstaten, MAOC-N, Europol.*

De Golf van Guinee is een van de **belangrijkste routes voor drugsmokkel** vanuit Zuid-Amerika geworden. Drugs vinden via de Golf van Guinee hun weg naar Europa in vissersboten, plezierboten, zeilboten en andere soorten schepen die Zuid-Amerika verlaten. Deze vaartuigen laden hun illegale lading voor de kust en varen naar de Golf van Guinee om de drugs aan andere schepen te leveren. Deze schepen brengen de lading vervolgens aan land en van daaruit worden de drugs via de Sahara naar Europa gesmokkeld.

Overeenkomstig de maritieme veiligheidsstrategie van de EU voor evoluerende maritieme bedreigingen en het actieplan<sup>64</sup> en de strategie van de EU betreffende de Golf van Guinee<sup>65</sup> zal de Commissie samen met de EU-lidstaten deze aanvoeroute voor drugs op een gecoördineerde manier aanpakken. Zij zullen dit doen door informatie uit te wisselen, de nationale maritieme aanwezigheid in het gebied te versterken, gezamenlijke operaties te faciliteren met de steun van het Maritiem Analyse- en Operatiecentrum op het gebied van verdovende middelen (MAOC-N) en **de ontwikkeling van de capaciteit van West-Afrikaanse landen om drugsmokkel te bestrijden verder te ondersteunen**, bijvoorbeeld via het Global Illicit Flows-programma (GIFP).

Het aanstaande maritieme veiligheidsprogramma “**Verbetering van de maritieme veiligheid in Afrika**” (**Veilige zeeën voor Afrika**) is gericht op het versterken van de capaciteiten van rechtshandhavinginstanties om de smokkel van verdovende middelen op zee aan te pakken, zowel in de Golf van Guinee als langs de Swahili-kust en op de eilanden in het westelijk deel van de Indische Oceaan.

Verder is de EU voor West-Afrika bezig met het verkennen van een **mogelijke toekomstige regionale interventie op basis van een alomvattende aanpak van “smokkelcorridors en -knooppunten”**. Een dergelijk programma zou verder bijdragen aan stabilisatie-inspanningen,

---

<sup>63</sup> [SOLAS XI-2 en de ISPS-Code \(imo.org\)](https://www.imo.org/).

<sup>64</sup> De herziene maritieme veiligheidsstrategie van de EU is ter goedkeuring naar de Raad gestuurd.

<sup>65</sup> Strategie van de EU betreffende de Golf van Guinee van 17 maart 2014, Raad van de Europese Unie, <https://www.consilium.europa.eu/media/28734/141582.pdf>

met name door het aanpakken van mogelijke bestaande verbanden tussen georganiseerde criminaliteit en de verspreiding van terroristische activiteiten in West-Afrika.

***Actie 15: Intensivering van de samenwerking van de EU met landen in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit***  
*Belangrijkste EU-actoren: Commissie, Europol, Eurojust, lidstaten*

Aangezien de criminele dreigingen waarmee Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (LAC) en de EU worden geconfronteerd, ernstige gevolgen hebben voor de veiligheid en het welzijn van de bevolking in beide regio's, moeten we onze krachten bundelen om de dreiging te bestrijden. Om de samenwerking met Latijns-Amerika op het gebied van rechtshandhaving te verbeteren, onderhandelt de Commissie met Bolivia, Brazilië, Ecuador, Mexico en Peru **over internationale overeenkomsten inzake de uitwisseling van persoonsgegevens met Europol**. De Commissie werkt ook intensiever aan de afronding van de onderhandelingen met Brazilië, Argentinië en Colombia **over internationale overeenkomsten inzake justitiële samenwerking met Eurojust**. De Commissie zal ook overwegen voor te stellen het mandaat van de Raad met name tot andere Latijns-Amerikaanse landen uit te breiden, met het oog op de toekomstige betrokkenheid van Eurojust bij de justitiële samenwerking in de regio.

In het kader van het versterkte EU-LAC-partnerschap inzake justitie en veiligheid en het Team Europa-initiatief zijn er regionale programma's ter ondersteuning van geïntegreerd grensbeheer en de strijd tegen mensenhandel en -smokkel in verschillende Zuid-Amerikaanse landen<sup>66</sup> (Eurofront) en ter vermindering van de vraag naar en het aanbod van drugs in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (Copolad). Tevens is er het Global Illicit Flows-programma, dat gericht is op capaciteitsopbouw ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit in Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (en andere regio's). De dialoog op hoog niveau zal ook worden versterkt via het coördinatie- en samenwerkingsmechanisme inzake drugs tussen de EU en de Celac. In dit verband zal de **nieuwe editie van EL PAcCTO 2.0** extra middelen ter beschikking stellen om de samenwerking op het gebied van rechtshandhaving tussen de EU en Latijns-Amerikaanse en Caribische landen te versterken, met inbegrip van steun voor Ameripol. Als onderdeel van EL PAcCTO 2.0. zal een gezamenlijk project de uitwisseling van informatie en inlichtingen ondersteunen en versterken, operaties stroomlijnen en het gebruik van gegevens tussen Europol en Colombia maximaliseren om criminele drugssmokkelnetwerken te verstoren. In navolging van de Team Europa-aanpak zal de Commissie ook de mogelijkheden onderzoeken om **lokale speciale onderzoeksteams** te ondersteunen bij het uitvoeren van complexe onderzoeken in niet-EU-landen.

In 2022 werd 44 ton cocaïne in beslag genomen in Guayaquil in Ecuador. Havens in de omgeving van Guayaquil zijn een van de meest gebruikte logistieke knooppunten geworden om drugs via containers naar Europa te vervoeren. Samen met de nationale autoriteiten zal de Commissie een **specifieke beoordeling** uitvoeren **van de kwetsbaarheden van de havens van**

---

<sup>66</sup> Colombia, Ecuador, Peru, Bolivia, Argentinië, Paraguay en Brazilië.

**Guayaquil** en de omliggende baai om prioriteiten te stellen voor toekomstige activiteiten, waaronder EU-steun.

***Actie 16: Allianties smeden om bedreigingen door synthetische drugs aan te pakken***

*Belangrijkste actoren: Commissie, Europol, EMCDDA, lidstaten*

**Synthetische drugs** kunnen overal ter wereld gemakkelijk en snel in grote hoeveelheden en op basis van goedkope chemische stoffen worden gemaakt. Synthetische drugs zijn de afgelopen tien jaar op internationaal en regionaal niveau sterk in aantal toegenomen en vormen **een reële bedreiging** voor de gezondheid en de veiligheid. De productie van synthetische drugs in Europa, die vervolgens over de hele wereld worden verhandeld, geeft ook steeds meer reden tot zorg. De EU moet daarom haar verantwoordelijkheid nemen en bijdragen aan de bestrijding van dit fenomeen, met name door internationale partners te zoeken. Het uitwisselen van informatie en ervaringen is zeer waardevol, vooral met Noord-Amerikaanse landen waar problemen met fentanyl het meest voorkomen. De EU moet haar paraatheid vergroten en robuuste surveillancemaatregelen invoeren.

Op 7 juli 2023 bevestigde de Commissie dat de EU zich zou aansluiten bij de door de Verenigde Staten opgezette **Global Coalition to Address Synthetic Drug Threats** (wereldwijde coalitie om bedreigingen door synthetische drugs aan te pakken). De Commissie en de hoge vertegenwoordiger zullen samen met de relevante EU-agentschappen en de lidstaten bijdragen aan de werkzaamheden van de coalitie om de wereldwijde surveillanc capaciteit te verbeteren, beter voorbereid te zijn op de uitdagingen die voortvloeien uit de productie van en handel in synthetische drugs en benaderingen te ontwikkelen om de vraag naar drugs en drugsgerelateerde schade te beperken. De Commissie steunt ook de inspanningen van de Verenigde Staten om in december 2023 een resolutie over synthetische drugs ter goedkeuring aan de Algemene Vergadering van de VN voor te leggen.

De Commissie zal ook meer uitwisselingen houden met **China, met name via de EU-dialogo over drugs**, om de samenwerking op het gebied van de illegale drugsproductie en het misbruik van en de handel in drugsprecursoren en andere essentiële chemische stoffen voor de illegale vervaardiging van drugs te stimuleren. Naast de volgende dialoog tussen de EU en China over drugs, die in 2024 zal plaatsvinden, wil de Commissie de wederzijdse administratieve bijstand hervatten in het kader van de **gemengde follow-upgroep EU-China over precursoren** om informatie uit te wisselen. Dit zal ook helpen voorkomen dat precursoren en chemische stoffen die vaak bij de productie van illegale drugs tussen de EU en China worden gebruikt, worden verhandeld.

***Actie 17: De rechtshandhaving en justitiële samenwerking met niet-coöperatieve rechtsgebieden versterken***

*Belangrijkste actoren: Commissie, lidstaten*

Moderne criminele netwerken zijn van nature grensoverschrijdend. Ze gebruiken internationale handelsroutes om allerlei illegale goederen te verhandelen en benutten de hiaten tussen rechtsgebieden om drugs te verhandelen en hun enorme criminele inkomsten te verbergen en wit te wassen<sup>67</sup>. Tegelijkertijd worden niet-coöperatieve rechtsgebieden gebruikt als veilige havens voor zeer belangrijke voortvluchtigen om aan onderzoek en vervolging te ontsnappen. Bovendien verbergen degenen die ondergrondse banksystemen beheren zich meestal in landen waar de politieke en justitiële samenwerking met de EU complex is en waar ze van een hoge levensstandaard kunnen genieten.

Uit recente grote onderzoeken, zoals de succesvolle Operatie Desert Light die in november 2022 door Europol werd ondersteund<sup>68</sup>, is ook gebleken dat **doeltreffende justitiële samenwerking met niet-EU-landen van cruciaal belang is** om ervoor te zorgen dat aangehouden criminelen worden uitgeleverd, vervolgd en veroordeeld. Het is daarom essentieel om **de samenwerking met derde landen op het gebied van rechtshandhaving en justitie te versterken**. Er moet bijzondere aandacht worden besteed aan uitlevering, financiële onderzoeken en het ontnemen van criminele vermogensbestanddelen buiten de EU, onder meer door nauwe samenwerking tussen de verbindingsfunctionarissen van de lidstaten of EU-agentschappen die in derde landen zijn gedetacheerd. Om de coördinatie te intensiveren, de impact van de EU te maximaliseren en de betrokkenheid bij niet-EU-landen te verbeteren, moet worden overwogen in belangrijke niet-EU-landen verbindingsfunctionarissen van de EU op het gebied van rechtshandhaving en justitie in te zetten.

Naast verbeterde operationele activiteiten is het ook belangrijk om een gemeenschappelijk juridisch kader te hebben voor effectieve strafrechtelijke samenwerking op internationaal niveau. In haar contacten met niet-EU-landen nodigt de Commissie hen uit om partij te worden bij de verdragen van de Raad van Europa op het gebied van wederzijdse rechtshulp<sup>69</sup>, uitlevering<sup>70</sup> en bevrozing en confiscatie<sup>71</sup>.

De Commissie zal de huidige problemen van de lidstaten met niet-EU-landen in kaart brengen om de diplomatieke inspanningen te bundelen voor een effectievere samenwerking die in overeenstemming is met de EU-normen inzake grondrechten. Voorts zal de Commissie nagaan of het mogelijk is onderhandelingen te openen om specifieke **EU-uitleveringsovereenkomsten** te sluiten wanneer aan de voorwaarden voor het sluiten van dergelijke overeenkomsten is voldaan.

---

<sup>67</sup> <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/socta-report>

<sup>68</sup> <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/heat-rising-european-super-cartel-taken-down-in-six-countries>

<sup>69</sup> Verdrag van de Raad van Europa aangaande de wederzijdse rechtshulp in strafzaken (ETS nr. 30), <https://rm.coe.int/16800656ce>

<sup>70</sup> Verdrag van de Raad van Europa betreffende uitlevering (ETS nr. 24), <https://rm.coe.int/1680064587>

<sup>71</sup> Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en terrorismefinanciering (CTS nr. 198), <https://rm.coe.int/168008371>

### 3.5.Samenwerken en ondersteuning bieden

Sinds de goedkeuring van de EU-strategieën zijn de Commissie, de lidstaten en de agentschappen en organen van de EU regelmatig bijeengekomen om een multidisciplinaire gemeenschap van beleidsmakers en mensen uit de praktijk op te bouwen en een regelmatige dialoog aan te gaan. De Commissie zal met alle belanghebbenden blijven samenwerken aan de uitvoering van de strategie inzake georganiseerde criminaliteit en de in deze mededeling voorgestelde acties om beste praktijken uit te wisselen, de uitwisseling van informatie en operationele samenwerking te vergemakkelijken en na te denken over toekomstige behoeften.

Bovendien heeft de Commissie middelen vrijgemaakt om de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit te ondersteunen met speciale EU-financiering voor 2023-2025. Zij zal in het kader van het **Fonds voor interne veiligheid** oproepen tot het indienen van voorstellen organiseren over verschillende onderwerpen, waaronder corruptie, digitaal onderzoek en steun voor Empact. De Commissie zal specifiek **tegen eind 2023 een oproep doen tot het indienen van voorstellen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit voor een totaalbedrag van 20 miljoen EUR.**

## 4. CONCLUSIES

De omvang, de geavanceerdheid en de gewelddadige gevolgen van de georganiseerde criminaliteit zijn een ernstige bedreiging geworden voor de veiligheid van de EU. Naarmate de methoden van criminele netwerken geavanceerder worden, moeten die van de EU dat ook worden: **de respons om deze netwerken te ontmantelen moet dringend worden opgevoerd.** In dit document worden daarom de belangrijkste maatregelen beschreven die op EU-niveau nodig zijn om de strijd tegen netwerken met een hoog risico en drugshandel op te voeren. De werkzaamheden gericht op de volledige uitvoering van de EU-strategieën inzake georganiseerde criminaliteit en drugs moeten op volle snelheid worden voortgezet. De Commissie verbindt zich ertoe deze aanvullende acties in 2024 en 2025 uit te voeren, in nauwe samenwerking met de lidstaten en de agentschappen en organen van de EU.

Gemeenschappelijke, degelijke en doeltreffende regels zijn van essentieel belang om nationale maatregelen en EU- en internationale samenwerking tegen georganiseerde criminaliteit en drugshandel te stimuleren en slachtoffers van deze misdrijven te beschermen. De **Commissie verzoekt het Europees Parlement en de Raad om vóór het einde van de zittingsperiode de richtlijn confiscatie en ontneming van vermogensbestanddelen, de herziening van de Prümverordening, de regels inzake de koppeling van registers van bankrekeningen, het voorgestelde wetgevingspakket ter bestrijding van het witwassen van geld en de ontwerpverplichting inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie vast te stellen.** De Commissie herhaalt dat zij nauw met de medewetgevers wil samenwerken om dit doel te bereiken.

De bestrijding van georganiseerde criminaliteit en drugshandel moet een prioriteit zijn voor de EU en haar lidstaten. **We moeten de bedreigingen waarmee we worden geconfronteerd samen aanpakken**, en daarom stelt de Commissie het Europees Parlement en de Raad voor om de prioriteiten en maatregelen voor de middellange en lange termijn die in deze routekaart zijn opgenomen, volledig te onderschrijven.