

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1206

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: mededeling over de EU en haar aangrenzende regio's: een nieuw beleid voor samenwerking op het gebied van vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 1202)
- Fiche 2: richtlijn radioactieve stoffen in water (Kamerstuk 22 112, nr. 1203)
- Fiche 3: richtlijn roaming regulering (Kamerstuk 22 112, nr. 1204)
- Fiche 4: verordening tariefcontingent invoer rundvlees (Kamerstuk 22 112, nr. 1205)
- Fiche 5: mededeling Europees systeem voor het traceren van terrorisme-financiering
- Fiche 6: richtlijn bescherming werknemers tegen risico's van elektromagnetische velden (Kamerstuk 22 112, nr. 1207)
- Fiche 7: wijziging Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (Kamerstuk 22 112, nr. 1208)
- Fiche 8: aanbeveling inzake elementaire betaalrekening (Kamerstuk 22 112, nr. 1209)
- Fiche 9: richtlijn Omnibus II: bevoegdheden Europese autoriteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1210)
- Fiche 10: richtlijn gebruikswijzen verweesde werken (rectificatie) (Kamerstuk 22 112, nr. 1211)
- Fiche 11: richtlijn vaststelling normen opvang asielzoekers (rectificatie) (Kamerstuk 22 112, nr. 1212)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: mededeling Europees systeem voor het traceren van terrorismefinanciering

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's

Een Europees systeem voor het traceren van terrorismefinanciering: beschikbare opties

Datum Commissiedocument: 13 juli 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011)429

Pre-lex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0429:FIN:NL:PDF>

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: De resultaten van de effectbeoordeling zijn eind 2011 beschikbaar.

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep GENVAL, CATS, JBZ-raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Veiligheid en Justitie

2. Essentie voorstel

Er zijn volgens de Commissie twee hoofdredenen voor het opzetten van een EU-TFTS.

- Het systeem moet een doeltreffende bijdrage leveren aan de strijd tegen terrorisme en de financiering daarvan binnen de EU;
- Het systeem moet ertoe leiden dat er minder persoonsgegevens worden doorgegeven aan derde landen. Het systeem moet het mogelijk maken de gegevens die nodig zijn om het systeem toe te passen, te verwerken op EU-grondgebied, met inachtneming van de EU-gegevensbeschermingsbeginselen en -regelgeving

In de mededeling worden de verschillende opties voor de opzet en werking van een EU-systeem voor het traceren van terrorismefinanciering (EU-TFTS) beschreven.

De drie opties die de Commissie in de onderhavige mededeling noemt, zijn:

- 1) een centrale EU-TFTS eenheid voor coördinatie en analyse (zie punt 6.1 van de mededeling)
- 2) een centrale EU-TFTS eenheid voor gegevensextractie (zie punt 6.2 van de mededeling)
- 3) een FIE-dienst voor coördinatie (zie punt 6.3 van de mededeling)

Een nadere beschrijving van de drie opties is hieronder opgenomen:

Ad 1) centrale EU-TFTS eenheid voor coördinatie en analyse

Bij deze optie wordt een centrale EU-TFTS-eenheid opgericht en worden de meeste taken en functies op EU-niveau uitgevoerd. Het afgeven van verzoeken om onbewerkte gegevens aan de aangewezen verstrekker(s), de controle van deze verzoeken, het behandelen van zoekopdrachten en het verrichten daarvan, het beheren van de zoekresultaten en het doorgeven van verslagen aan degenen die de zoekopdracht hebben gegeven, zou allemaal op EU-niveau gebeuren. Het opstellen van verzoeken aan de aangewezen verstrekker(s) zou echter kunnen gebeuren

in overleg met de verantwoordelijke autoriteiten van de lidstaten, en de lidstaten zouden er ook voor kunnen kiezen hun eigen analisten af te vaardigen naar de centrale eenheid, zodat zij kunnen deelnemen aan het uitvoeren van zoekopdrachten. De lidstaten zouden kunnen vragen zoekopdrachten namens hen te verrichten, zoals nu ook kan in het kader van de TFTP-overeenkomst met de Verenigde Staten, of zoekopdrachten door hun eigen analisten te laten verrichten.

De lidstaten zouden informatie moeten uitwisselen met de centrale EU-TFTS-eenheid om het verzoek te «onderbouwen» en aan te tonen dat er een verband is met terrorisme, voordat een zoekopdracht zou kunnen worden uitgevoerd, of zij zouden hun verzoek van tevoren moeten laten autoriseren door de nationale autoriteiten. Deze nationale autoriteiten zouden bijvoorbeeld kunnen worden vertegenwoordigd door openbare aanklagers of onderzoeksrechters die zijn belast met terrorismebestrijding: als zij een bepaalde zoekopdracht in de verstrekte gegevens zouden autoriseren, zou de centrale EU-TFTS-eenheid deze zoekopdracht zonder verdere verificatie kunnen uitvoeren. In deze opzet zouden verder geen inlichtingen aan de centrale EU-TFTS-eenheid hoeven te worden verstrekt. De centrale EU-TFTS-eenheid zou de resultaten en de analyse daarvan doorgeven en ook spontaan informatie kunnen verstrekken. De Verenigde Staten en andere derde landen zouden ook een verzoek om een zoekopdracht moeten indienen volgens een vergelijkbare procedure. Het toezicht op de naleving van de waarborgen en de controle zouden ook centraal gebeuren, eventueel onder toezicht van externe belanghebbenden, bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de aangewezen verstrekker(s) en degenen die als onafhankelijk toezichthouder zijn aangewezen. Gegevensbescherming, -integriteit en -beveiliging zouden ook op centraal niveau worden gewaarborgd.

Ad 2) centrale EU-TFTS eenheid voor gegevensextractie

Evenals bij de eerste optie wordt bij deze optie een centrale EU-TFTS-eenheid opgezet die wordt belast met het afgeven van verzoeken om onbewerkte gegevens aan de aangewezen verstrekker(s), de controle van deze verzoeken, het uitvoeren van zoekopdrachten en het behandelen van verzoeken om zoekopdrachten. Maar bij deze optie zou de centrale EU-TFTS-eenheid niet de bevoegdheid hebben om de zoekresultaten te analyseren en te vergelijken met andere beschikbare informatie of inlichtingen, indien de zoekopdracht wordt verricht op verzoek van de autoriteiten van een lidstaat; in dergelijke gevallen zou de rol van de centrale eenheid beperkt blijven tot het ordenen en verspreiden van de zoekresultaten.

Evenals bij optie 1 zouden verzoeken om onbewerkte gegevens aan de aangewezen verstrekker(s) worden afgegeven in nauwe samenwerking met de lidstaten, die hun specifieke behoeften kenbaar kunnen maken bij de centrale TFTS-eenheid, die deze zou analyseren en het verzoek op basis daarvan zou kunnen formuleren. De autoriteiten van de lidstaten kunnen verzoeken indienen om namens hen zoekopdrachten te verrichten. In hoeverre dergelijke verzoeken gegrond zijn en verband houden met terrorisme zou worden gecontroleerd en gevalideerd op nationaal niveau. De centrale EU-TFTS-eenheid zou de zoekopdracht uitvoeren en de resultaten op geordende wijze aan de lidstaten doorgeven. De autoriteiten van de lidstaten zouden de enige zijn die de zoekopdrachten analyseren, en zij zouden ook spontaan informatie kunnen verstrekken.

De centrale EU-TFTS-eenheid zou worden belast met het uitvoeren van zoekopdrachten en het analyseren van de resultaten namens de EU-instellingen, de Verenigde Staten en andere derde landen. Zij zou ook spontaan informatie kunnen verstrekken.

Evenals bij de vorige optie zou het toezicht op de naleving van de waarborgen en de controle centraal gebeuren, eventueel onder toezicht

van externe belanghebbenden, bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de aangewezen verstrekker(s) en degenen die als onafhankelijk toezichthouder zijn aangewezen. Gegevenbescherming, -integriteit en -beveiliging zouden ook op centraal niveau worden gewaarborgd.

Ad 3) *FIE-dienst¹ voor coördinatie*

Bij deze optie zou een versterkt FIE-platform worden opgericht, bestaande uit alle FIE's van de lidstaten. De ad-hoc autoriteit op EU-niveau zou verzoeken om onbewerkte gegevens aan de aangewezen verstrekker(s) afgeven door de behoeften van de FIE's in een enkel verzoek onder te brengen, dat ook zou worden gecontroleerd en toegestaan op centraal niveau.

Iedere FIE zou verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van zoekopdrachten en het beheren van de resultaten ervan namens de eigen lidstaat, alsook voor het verrichten van analyses en het doorsturen van verslagen aan degenen voor wie zij deze relevant acht. In hoeverre zoekopdrachten gegrond zijn en verband houden met terrorisme zou worden gecontroleerd en gevalideerd op nationaal niveau of op EU-niveau. De FIE's zouden ook verantwoordelijk zijn voor het spontaan verstrekken van informatie.

Het versterkte FIE-platform zou zoekopdrachten kunnen verrichten en de resultaten kunnen analyseren namens de EU-instellingen en andere derde landen waarmee de EU daartoe een overeenkomst heeft gesloten. Het zou ook spontaan informatie kunnen verstrekken.

Het toezicht op de naleving van de waarborgen en de controle zouden centraal gebeuren, eventueel onder toezicht van externe belanghebbenden, bijvoorbeeld vertegenwoordigers van de aangewezen verstrekker(s) en degenen die als onafhankelijk toezichthouder zijn aangewezen. Gegevenbescherming, -integriteit en -beveiliging zouden ook op centraal niveau worden gewaarborgd.

Het versterkte FIE-platform zou een formele juridische status krijgen met duidelijk omschreven taken en verantwoordelijkheden. Op nationaal niveau zouden de FIE's en de rechtshandhavinginstanties of de inlichtingendiensten een belangrijke rol spelen.

Een autoriteit op EU-niveau zou verzoeken van burgers om toegang tot en rectificatie of verwijdering van hun gegevens behandelen, en herzieningen en beroepen zouden worden behandeld volgens de toepasselijke wettelijke voorschriften op nationaal of op EU-niveau.

De drie opties die hierboven worden beschreven, worden momenteel door de Commissie onderzocht in het kader van de nog lopende effectbeoordeling. De resultaten van de effectbeoordeling zijn eind 2011 beschikbaar.

Los van de keuze tussen de verschillende opties voor de opzet en werking van een EU-TFTS, moet een aantal belangrijke vragen worden beantwoord over de reikwijdte van een dergelijk systeem. Ook deze worden aangestipt in de mededeling. Het gaat hierbij in het bijzonder om de vraag of een EU-TFTS ook zou moeten kunnen worden gebruikt voor de bestrijding van zware (georganiseerde) criminaliteit, of er meer aanbieders van financiële diensten onder de werkings sfeer zouden moeten vallen dan thans onder de TFTP-overeenkomst tussen de EU en de Verenigde Staten het geval is, of ook zuiver nationaal betalingsverkeer eronder moet worden gebracht en om welke vormen van het financiële berichtenverkeer het precies gaat.

¹ De afkorting FIE staat voor financiële inlichtingeneenheid (in ons land is dat FIU..NL).

3. Kondigt de Commissie maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten?

De Commissie is op dit moment voornemens in de eerste helft van 2012 een wetgevend voorstel te presenteren; de inhoud en vorm, is echter mede afhankelijk van de uitkomst van de discussie die de Commissie met de Raad en het Europees Parlement gaat voeren op basis van de onderhavige mededeling en verder van de uitkomsten van de nog lopende effectbeoordeling. Om die reden is het dan ook niet mogelijk in dit stadium al een voorlopig oordeel in te nemen over de aspecten subsidiariteit en proportionaliteit.

Wat de financiële implicaties betreft, hoewel er op dit moment nog geen gedetailleerde kostenramingen beschikbaar zijn, wijzen de eerste berekeningen er volgens de Commissie op dat bij de zuivere EU-aanpak en alle verschillende mengvormen die worden besproken, de aanloopkosten tussen de 33 en 47 miljoen Euro zouden bedragen, en de jaarlijkse exploitatiekosten 7 à 11 miljoen Euro. Optie 3 is de duurste optie, met 43 miljoen Euro aanloopkosten voor de EU en 3,7 miljoen Euro voor de lidstaten (samen), en 4,2 miljoen Euro jaarlijkse exploitatiekosten voor de EU en 6,8 miljoen Euro voor de lidstaten (samen). Optie 2 is de goedkoopste optie, met 33 miljoen Euro aanloopkosten voor de EU en daarnaast aan jaarlijkse exploitatiekosten 3,5 miljoen Euro voor de EU en 3,3 miljoen Euro voor de lidstaten (samen). Optie 1 kost aan aanloopkosten 40,5 miljoen Euro voor de EU en aan jaarlijkse exploitatiekosten 4 miljoen Euro voor de EU en 5 miljoen Euro voor de lidstaten (samen). Deze kosten vallen uiteraard lager uit als gebruik kan worden gemaakt van personeel van bestaande organisaties, of van bestaande infrastructuur en soft- en hardware. Voor een puur nationaal systeem zouden de aanloop- en exploitatiekosten veel hoger liggen (390 miljoen Euro aanloopkosten voor de 27 EU-lidstaten tezamen, 37 miljoen euro jaarlijkse exploitatiekosten), omdat alle lidstaten zwaarbeveiligde gegevensverwerkingssystemen zouden moeten invoeren en personeel zouden moeten aannemen om het systeem te bedienen. Een nadere onderbouwing van deze inschatting ontbreekt echter vooralsnog.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland onderschrijft het belang van het verkennen van de mogelijkheden voor een Europees systeem voor het traceren van terrorismefinanciering. Ten eerste is dat omdat de Commissie hiermee tegemoet komt aan het verzoek dat de Raad aan haar deed bij de totstandkoming van de EU-VS TFTP-overeenkomst en dit daarnaast in overeenstemming is met de strekking van artikel 11 van die overeenkomst. Ten tweede geeft zij met de onderhavige mededeling gehoor aan de beleidsplannen die geformuleerd staan in de EU Interne Veiligheidsstrategie in actie¹. De belangrijkste reden is echter de onder meer uit verschillende recente Europese evaluaties gebleken meerwaarde van een programma voor het traceren van terrorismefinanciering.

Nederland is van mening dat deze mededeling zeker een nuttige eerste aanzet vormt voor de start van de discussie over de verschillende opties voor het opzetten van een Europees TFTS. Dat neemt niet weg dat er nog veel juridische en praktische voorvragen moeten worden beantwoord en allerlei aspecten concreter zullen moeten worden uitgewerkt, zoals de Commissie in de mededeling zelf ook heeft aangegeven. Nederland ziet

¹ COM(2010) 673 def.

daarom uit naar de inhoudelijke bespreking van deze mededeling in de Raad en het Europees Parlement en wacht de nadere uitwerking van de mededeling door de Commissie met belangstelling af, maar zal zich tijdens de besprekingen in elk geval actief en constructief opstellen.

Nederland heeft op dit moment nog geen sterke voorkeur voor een van de in de mededeling beschreven opties, met dien verstande dat Nederland van mening is dat een eventueel EU TFTS een Europees karakter zal moeten dragen en niet zonder meer alle uitvoeringslasten bij een of meer individuele lidstaten zal mogen neerleggen. Continuering van enigerlei rol voor Europol binnen het TFTS-mechanisme, in het verlengde van de rol van Europol onder de bestaande TFTP-overeenkomst, ligt daarbij wat Nederland betreft wel in de rede. Het eerdergenoemde punt dat een TFTS een Europees karakter moet dragen, laat evenwel het algemene uitgangspunt onverlet dat de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid, een uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat blijft, zoals ook is verwoord in artikel 72, VWEU en artikel 4, Verdrag van Lissabon. In dit licht bezien zou een dergelijk systeem ruimte moeten laten aan nationale uitvoeringsorganisaties, waaronder in het bijzonder inlichtingen- en veiligheidsdiensten, om hun taken met inachtneming van de bestaande juridische en praktische kaders en ook de gangbare werkwijzen te blijven uitoefenen. Bij genoemd uitgangspunt staat voorop, zoals de Commissie in het kader van de doeltreffendheid benadrukt, dat de lidstaten volledig moeten kunnen blijven bepalen of hun informatie of inlichtingen met andere autoriteiten mogen worden uitgewisseld. Voorts is de keuze voor organisatie(s) die de uiteindelijke analyse van de gegevens gaat of gaan uitvoeren hierbij van belang.

Tevens zullen alle vraagstukken die de bescherming van grondrechten raken en in het bijzonder die met betrekking tot de noodzaak en proportionaliteit van een EU TFTS, uitvoerig en overtuigend door de Commissie moeten worden uitgewerkt in de aanloop tot het uiteindelijke wetgevende voorstel. Tot slot is de financiële uitwerking en onderbouwing van het voorstel een zeer belangrijk aandachtspunt voor Nederland.