

Vergaderjaar 2023–2024

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 3918**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 maart 2024

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 3 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling EU-klimaatdoelstelling 2040 (Kamerstuk 22 112, nr. 3916)

Fiche: Mededeling EU-strategie industrieel koolstofbeheer (Kamerstuk 22 112, nr. 3917)

Fiche: Herziening richtlijn bestrijding van seksueel kindermisbruik en materiaal betreffende seksueel kindermisbruik

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H.G.J. Bruins Slot

## **Fiche: Herziening richtlijn bestrijding van seksueel kindermisbruik en materiaal betreffende seksueel kindermisbruik**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Directive of the European Parliament and of the Council on combating the sexual abuse and sexual exploitation of children and child sexual abuse material and replacing Council Framework Decision 2004/68/JHA (recast)
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
6 februari 2024
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2024) 60
- d) *EUR-Lex*  
EUR-Lex – 52024PC0060 – EN – EUR-Lex (europa.eu)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SEC(2024) 57, SWD(2024) 32, SWD(2024) 33, SWD(2024) 34
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 82, lid 2, en artikel 83, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissing

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Op 6 februari 2024 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel gepubliceerd voor een herziening van de richtlijn ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en van materiaal betreffende seksueel misbruik van kinderen (hierna: het voorstel).

De huidige richtlijn op het gebied van de bestrijding van seksueel misbruik van kinderen is in 2011 overeengekomen.<sup>1</sup> De Commissie stelt dat de richtlijn moet worden aangepast aan de nieuwste ontwikkelingen en om de preventie en bescherming van slachtoffers te versterken. De herziening ziet op strafbaarstelling van seksueel kindermisbruik, uitbreiding van preventie en ondersteuning aan slachtoffers. Dit voorstel richt daarmee zich veeleer op de overheid en uitvoeringsinstanties. Het voorstel tot herziening van de richtlijn moet worden onderscheiden van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen dat de Commissie in 2022 heeft ingediend (hierna: het CSAM-voorstel).<sup>2</sup> In dat voorstel worden verplichtingen vastgesteld voor internetbedrijven om

<sup>1</sup> Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad.

<sup>2</sup> Verordening 2022/0155 tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen; Beoordeling Verordening voorkoming bestrijding seksueel kindermisbruik | Rapport | Rijksoverheid.nl.

materiaal van seksueel misbruik van kinderen op hun diensten op te sporen, te melden en te verwijderen. De onderhandelingen over dit voorstel zijn nog niet afgerond.<sup>3</sup>

Ten eerste, bevat het voorstel een aantal uitbreidingen van strafbaar te stellen gedragingen betreffende seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen. Zo beoogt het voorstel de wijze van strafbaarstelling van het seksueel binnendringen van een kind te harmoniseren. Aan de richtlijn worden enkele specifieke strafbare feiten toegevoegd, waaronder vormen van uitlokking van derden tot seksueel misbruik van kinderen en vormen van online dienstverlening ten behoeve van seksueel misbruik van kinderen. In de richtlijn wordt de term »materiaal van seksueel misbruik van kinderen«, in lijn met de Luxemburg Terminology Guidelines for the Protection of Children from Sexual Exploitation and Sexual Abuse<sup>4</sup>, geïntroduceerd. Deze term vervangt de eerder in het voorstel opgenomen term »kinderpornografie«. Onder deze noemer wordt ook instructief materiaal over seksueel misbruik van kinderen<sup>5</sup> geschaard. De definitie van materiaal van seksueel misbruik van kinderen wordt daarnaast verder aangevuld, zodat *Virtual Reality* en *deepfakes* daaronder kunnen worden begrepen. Ook voorziet het voorstel in enkele verhogingen van minimale strafmaxima.

Verder beoogt het voorstel een versterking van vervolging, preventie en ondersteuning aan slachtoffers. Het voorstel voorziet in een langere periode waarbinnen slachtoffers seksueel misbruik kunnen melden en actie kunnen ondernemen tegen de dader. Daarnaast introduceert de richtlijn een aangifteplicht met als doel aarzelingen om over te gaan tot aangifte weg te nemen bij professionals die werken met kinderen en hen rechtszekerheid te bieden in het geval dat een collega of vakgenoot seksueel misbruik heeft gepleegd. De nieuwe richtlijn breidt het recht van slachtoffers uit om vergoeding te eisen voor schade die zij hebben geleden vanwege delicten van seksueel misbruik en uitbuiting. Daarnaast moeten de lidstaten een systeem opzetten om optimaal gebruik te maken van de beschikbare programma's voor preventie en ondersteuning aan slachtoffers.

Tevens legt het voorstel de nadruk op meer preventie. De lidstaten worden gevraagd meer te investeren in bewustwording, met name van online risico's, om ervoor te zorgen dat het internetgebruik veiliger is voor kinderen en jongeren. Daarnaast zijn in het voorstel vereisten opgenomen dat in geval er bij werkzaamheden sprake is van nauw contact met kinderen, het strafblad van de kandidaten moet worden opgevraagd bij sollicitatie. Dit geldt ook voor kandidaten die bij organisaties solliciteren die seksueel misbruik van kinderen tegengaan.

Voorts introduceert het voorstel een verplichting voor lidstaten om data over seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen te leveren aan de Commissie.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2023/24, 32 317, nr. 869.

<sup>4</sup> Terminologiegids voor de bescherming van kinderen tegen seksuele uitbuiting en seksueel misbruik, initiatief van ECPAT en vertaald door Defence for Children-ECPAT Nederland en Terre des Hommes, februari 2022.

<sup>5</sup> Online (op het zogenaamde dark web) circuleren instructieve handleidingen, bevattende tips en trucs met het oog op het plegen van seksueel kindermisbruik.

## *b) Impact assessment Commissie*

Het impact assessment signaleert drie probleemfactoren die een bedreiging vormen in de strijd tegen seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen. Ten eerste, creëren zowel de toename van internetgebruik door kinderen als nieuwe technologische ontwikkelingen nieuwe gelegenheden voor misbruik en stellen de rechtshandhaving voor uitdagingen. Ten tweede, zorgen de verschillende rechtskaders van lidstaten met betrekking tot onderzoek en vervolging ervoor dat geen doeltreffende bestrijding van seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen mogelijk is, met name gezien de online dimensie. Ten derde, schetst de Commissie de tekortkomingen van de inspanningen van de lidstaten om seksueel misbruik van kinderen te voorkomen en slachtoffers te ondersteunen. Deze tekortkomingen omvatten de beperkte aard, onduidelijke doeltreffendheid en het gebrek aan coördinatie tussen de belanghebbenden.

In het impact assessment heeft de Commissie drie beleidsopties onderzocht. In de eerste beleidsoptie zouden gerichte aanpassingen worden gedaan in de wetgeving om dubbelzinnigheden van het huidige kader te verduidelijken. In de tweede beleidsoptie zouden wetswijzigingen van definities van misdrijven moeten worden geïmplementeerd, om rekening te houden met de verwachte technologische ontwikkelingen. De derde beleidsoptie is een combinatie van beide, inclusief wetswijzigingen om te zorgen voor doeltreffende preventie, slachtofferhulp en onderzoek en vervolging. De voorkeur van de Commissie gaat uit naar de derde optie, bestaande uit een breder pakket aan beleidsmaatregelen, van preventie tot vervolging en ondersteuning aan slachtoffers, waarmee zowel de oorspronkelijke dubbelzinnigheden en tekortkomingen die in de richtlijn zijn vastgesteld, worden aangepakt als de noodzaak om de richtlijn aan te passen aan nieuwe en opkomende trends. Op deze manier wordt gezorgd voor efficiëntere grensoverschrijdende samenwerking.

Met de voorkeursoptie wordt een mogelijke toename van het aantal vervolgingen en onderzoeken met betrekking tot seksueel misbruik van kinderen verwacht, als gevolg van doeltreffender onderzoeksinstrumenten en een betere coördinatie binnen en tussen de lidstaten. Dit kan administratieve kosten voor de lidstaten met zich meebrengen. Het zou echter, volgens de Commissie, ook aanzienlijke voordelen moeten opleveren door het verwachte positieve effect van de maatregelen op de preventie en bestrijding van seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Het kabinet hanteert een integrale aanpak van (online) seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen waarbij wordt ingezet op verschillende interventiegebieden. Een belangrijke eerste pijler in het beleid is het voorkomen van slachtofferschap. Preventie van seksueel misbruik, seksuele intimidatie, kindermishandeling en seksueel grensoverschrijdend gedrag kenmerkt zich door een brede aanpak in het Nederlandse onderwijssysteem en bestaat uit een mix van wetgeving (bijvoorbeeld de meldplicht met betrekking tot seksueel geweld) en de functie van de vertrouwensinspecteurs van de Onderwijsinspectie. Scholen moeten een vertrouwenspersoon hiervoor aanstellen, stichtingen zoals de Stichting School en Veiligheid verzorgen trainingen voor de vertrouwenspersoon en verstrekken informatie en ondersteuning aan scholen, ook hebben veel scholen interne richtlijnen. Voorts wordt op dit moment

gewerkt aan de uitbreiding van de Meld-, Overleg- en Aangifteplicht (MOA) door een met taken belast persoon (in het onderwijs) van alleen seksueel misbruik bij minderjarigen naar ook seksuele intimidatie.

Naast preventie is de repressie van seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen een belangrijke pijler. In Nederland is momenteel het wetsvoorstel seksuele misdrijven aanhangig in de Eerste Kamer, waarmee de strafrechtelijke bescherming van slachtoffers van seksueel grensoverschrijdend gedrag, waaronder kinderen, versterkt en verbeterd wordt. Deze wetswijziging is mede ingegeven door technologische ontwikkelingen die hebben geleid tot nieuwe online verschijningsvormen van seksueel grensoverschrijdend gedrag, waarvan in het bijzonder kinderen het risico lopen slachtoffer te worden. Het wetsvoorstel verhoogt de minimale strafmaxima voor seksuele misdrijven tegen kinderen en introduceert nieuwe delicten om kinderen beter te beschermen.

Ook voert het kabinet beleid op het gebied van slachtofferrechten. Dit beleid is er de komende jaren op gericht om de slachtofferrechten en -voorzieningen die het afgelopen decennium zijn geïntroduceerd zo goed mogelijk tot uitvoering te brengen. Dit geldt ook voor voorzieningen voor slachtoffers in EU-kader. In de Meerjarenagenda slachtofferbeleid 2022–2025 wordt de essentie van het beleid benoemd in de vorm van vier prioriteiten.<sup>6</sup> Een van de prioriteiten is het verbeteren van de bescherming van slachtoffers. In dat kader wordt onder meer gewerkt aan de verbetering en de uitbreiding van de individuele beoordeling door de politie. Een ander speerpunt is het uitbreiden van ondersteuning aan slachtoffers. Goede ondersteuning van onder meer zedenslachtoffers maakt deel uit van deze aanpak.

Het beleid wat betreft de aanpak van *online* seksueel kindermisbruik richt zich zowel op potentiële slachtoffers als daders. Voorts zet het kabinet bij het opschonen van het internet van materiaal van seksueel kindermisbruik in op effectieve zelfregulering, waarbij goedwillende aanbieders van hostingdiensten samenwerken met nationale meldpunten om dit materiaal op accurate wijze ontoegankelijk te maken. Een extra handhavingsmogelijkheid in dit kader zal worden gecreëerd door het aanhangige wetsvoorstel voor een bestuursrechtelijke aanpak voor online materiaal van seksueel kindermisbruik, dat de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch materiaal (hierna: ATKM), in staat stelt een last onder dwangsom of bestuurlijke boete op te leggen, wanneer bedrijven geen gehoor geven aan een verwijderverzoek. Daarnaast wordt vanuit de opsporingsinstanties volop ingezet op identificatie van slachtoffers teneinde acute misbruik- en/of uitbuitingsituaties spoedig te kunnen stoppen. De prioriteit van deze strafrechtelijke aanpak is geborgd in de opnemings van online seksueel kindermisbruik als thema in de Veiligheidsagenda 2023–2026.

De aanpak van seksuele uitbuiting van kinderen is meegenomen in het algemene beleid tegen mensenhandel. Zo wordt er in het Actieplan Samen tegen Mensenhandel prioriteit gegeven aan de aanpak van seksuele uitbuiting. Daarnaast biedt het strafrecht de mogelijkheid om daders van seksuele uitbuiting te vervolgen. Ook voorzien hulporganisaties voor slachtoffers, zoals Fier, in ondersteuning aan jongeren/ minderjarige slachtoffers van seksuele uitbuiting.

Met betrekking tot (seksueel) geweld in de zorgrelatie moeten zorgaanbieders maatregelen nemen en is wettelijk vastgelegd dat een zorgaanbieder dergelijk geweld direct moet melden bij de toezichthoudende

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2021/22, 35 349, nr. G.

instantie. Ten aanzien van de bestrijding van kindermishandeling als vorm van huiselijk geweld geldt dat professionals en burgers bij vermoedens van kindermishandeling terecht kunnen bij een advies- en meldpunt (Veilig Thuis-organisatie). Professionals hebben op grond van zorgwetgeving de bevoegdheid om eventueel met doorbreking van hun beroepsgeheim een redelijk vermoeden van kindermishandeling te melden. In o.a. zorg- en onderwijswetgeving is daarnaast een verplichting opgenomen voor organisaties om een meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling vast te stellen. In het Besluit verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is geregeld welke elementen een dergelijke meldcode minimaal moet bevatten.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Het kabinet is voorstander van een EU-aanpak van (online) seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting, gezien het grensoverschrijdende karakter ervan. Dit zijn ernstige misdrijven die vaak verstrekkende en blijvende gevolgen hebben voor slachtoffers en hun omgeving. Een integrale en gezamenlijke aanpak van deze misdrijven door alle betrokken partijen, zowel nationaal als internationaal, is noodzakelijk.

Sommige aspecten van het voorstel sluiten goed aan bij recente nationale voorstellen. Met het wetsvoorstel seksuele misdrijven is door de introductie van nieuwe delicten en de verhoging van strafmaxima de strafrechtelijke bescherming van kinderen versterkt, terwijl seksuele delicten techniekonafhankelijker worden omschreven. Daarnaast zijn voorbereidingshandelingen gericht op seksueel misbruik van kinderen sinds 1 juli 2023 strafbaar gesteld op grond van artikel 240c Sr. Het kabinet is positief over het voorstel om op Europees niveau stappen te zetten tegen het bezit en het verspreiden van instructief materiaal over het seksueel misbruiken van kinderen. Dit materiaal, dat in de regel beschrijvend van aard zal zijn, wordt in het voorstel echter gelijkgesteld met «materiaal van seksueel misbruik van kinderen». Onder de huidige richtlijn gaat het daarbij om visuele weergaves van seksueel misbruik van kinderen. Het kabinet vindt die gelijkstelling onwenselijk.

Het kabinet is in het algemeen positief over het voorstel tot de verdere aanscherping en harmonisering van strafbaarstellingen op het terrein van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen. Tegelijk zal het kabinet zich inspannen voor heldere afbakeningen, zodat bepalingen niet verder gaan dan noodzakelijk om het doel van de richtlijn te verwezenlijken en inpasbaar zijn in het Nederlandse stelsel van strafbaarstellingen.

Het kabinet onderschrijft dat de strafrechtelijke bescherming van kinderen moet worden aangescherpt, maar hecht eraan dat lidstaten de vrijheid houden om een nationale leeftijd van seksuele meerderjarigheid vast te stellen en te bepalen in welke gevallen kinderen die naar Nederlands recht seksueel meerderjarig zijn, extra bescherming behoeven. Naar het oordeel van het kabinet zou deze bescherming tot bijzondere situaties moeten worden beperkt, zodat seksueel meerderjarige kinderen in andere gevallen ruimte krijgen om zelf invulling te geven aan hun seksuele leven. Het kabinet zal zich hiervoor inzetten tijdens de onderhandelingen.

In het voorstel zijn enkele verhogingen van minimale strafmaxima opgenomen, zoals ten aanzien van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen. Dit betekent dat lidstaten in hun nationale wetgeving moeten vastleggen dat voor de desbetreffende delicten een gevangenisstraf van een bepaalde duur mogelijk moet kunnen zijn. Dit betreft uitdrukkelijk strafmaxima: het blijft de rechter vrijstaan om in individuele gevallen een lagere straf op te leggen. Naar Nederlands recht

is het reeds mogelijk om zware straffen, waaronder lange vrijheidsstraffen, op te leggen na veroordeling voor seksuele misdrijven tegen kinderen. In algemene zin verwelkomt het kabinet de voorgestelde aanscherping van het strafniveau. Wel zal het kabinet aandacht vragen voor de proportionaliteit van een aantal van de voorgestelde minimale strafmaxima, zodat deze niet verder gaat dan noodzakelijk. Dit betreft de verhouding tussen de hoogte van het strafmaximum en de aard en ernst van het desbetreffende delict.

Voorts is het kabinet in beginsel positief over de erkenning van de nationale meldpunten kinderporno (internationaal bekend als Inhope-hotlines) en hun werkzaamheden. In het voorstel is de reikwijdte van de betreffende bepaling echter onvoldoende duidelijk. Zo is niet duidelijk of de voorgestelde systematiek in lijn is met de wijze waarop Nederland het beleid en de uitvoering op dit onderwerp heeft ingericht. Het kabinet zal de Commissie op dit punt om verduidelijking vragen.

Het kabinet staat verder kritisch tegenover de voorgestelde verplichting voor werkgevers en vrijwilligersorganisaties om informatie op te vragen over het bestaan van strafrechtelijke veroordelingen van zedenfeiten. In Nederland vragen werkgevers niet het strafblad op van veroordeelden, daarvoor geldt de VOG-systematiek.<sup>7</sup> Er is specifiek voor de VOG-systematiek gekozen in Nederland, onder andere vanwege de rechtsbescherming en privacy van betrokkenen. Het kabinet onderschrijft het belang van de screening van personen die werken met kinderen, maar het voorstel is niet volledig in lijn met deze systematiek. Het kabinet heeft namelijk zorgen over de praktische uitvoerbaarheid en haalbaarheid van een wettelijke VOG-plicht voor alle functies en vrijwilligersorganisaties waarin wordt gewerkt met kinderen. Immers zijn niet alle vrijwilligersorganisaties en functies in beeld bij de rijksoverheid, waardoor handhaving op een dergelijke plicht niet mogelijk is. De Nederlandse overheid stimuleert vrijwilligersorganisaties die werken met kwetsbare personen (zoals kinderen), om alleen personen aan te nemen die middels de VOG gescreend zijn, voor deze doelgroep is een VOG-aanvraag namelijk gratis. Bovendien geldt in veel gevallen al een wettelijke VOG-plicht voor het werken met kinderen, zoals voor medewerkers in de kinderopvang en het onderwijs. Ook is de reikwijdte van deze bepaling niet duidelijk nu het begrip «*organisaties die in het algemeen belang optreden tegen CSA*» niet is gedefinieerd. Voorts zal het kabinet in dit kader aandacht vragen voor de mogelijkheden om veroordelingen voor zedenfeiten buiten de EU te betrekken in een screening.

Het kabinet is in het algemeen positief over de versterking van de ondersteuning aan slachtoffers en beziet daarbij nog nader een aantal voorstellen die – behalve strekken tot invoering van specifieke verjaringstermijnen – het strafprocesrecht betreffen, zoals de uitbreiding van het recht op schadevergoeding. Onderzocht moet worden wat de voorgestelde rol is van de overheid inzake nationale vergoedingsregelingen, naast de plicht van ouders om schade te vergoeden. Ook moet worden nagegaan wat het effect is van de relatie die wordt gelegd tussen de ernst van bepaalde misdrijven en de daaraan verbonden verjaringstermijnen voor de vordering van schadevergoeding. Verder moeten de omvang en de soort schade die de richtlijn wil regelen, worden bestudeerd.

---

<sup>7</sup> Een VOG-aanvraag wordt ingediend bij Justis, de screeningsautoriteit. Justis is geautoriseerd om de justitiële informatie op te vragen en te beoordelen. In veel gevallen geldt voor het werken met kinderen een wettelijke VOG plicht, zoals voor medewerkers in de kinderopvang en het onderwijs. Waar dat niet het geval is, kan de werkgever zelf bepalen of er een VOG wordt verlangd van de medewerker.



Het kabinet is kritisch over de voorgestelde aangifteplicht. Indien er sprake is van (een vermoeden van) kindermishandeling, waaronder seksueel geweld, bestaat er in Nederland voor professionals reeds een adequaat instrument, in de vorm van de meldcode. Een aangifteplicht kan een drempel opwerpen voor kinderen en hun ouders om hulp te zoeken bij professionals en kan derhalve leiden tot zorgmijding. De aangifteplicht kan daarmee een averechts effect hebben op tijdige en passende hulp en bescherming aan kinderen. Indien er sprake is van een vermoeden van kindermisbruik door een professional moet worden bekeken hoe de aangifteplicht zich verhoudt tot de verplichting om geweld in de zorgrelatie te melden bij de toezichthouder. Daarnaast wordt in Nederland tegenwoordig aan de uitbreiding van de Meld-, Overleg en Aangifteplicht (MOA) door een met taken belast persoon in het onderwijs gewerkt. De in de richtlijn genoemde maatregelen gaan echter verder dan de huidige wet en de uitbreiding van de MOA, namelijk dat docenten en andere medewerkers in het onderwijs alle zedenmisdrijven moeten melden, ongeacht de vraag of deze feiten hebben plaatsgevonden. Kortom: de gevolgen voor de huidige werkwijzen, het strafprocesrecht, de strafrechtpraktijk en o.a. het zorg- en onderwijsrecht moeten nog goed in kaart worden gebracht.

Ten aanzien van regelgeving voor slachtoffers van delicten is het uitgangspunt van het kabinet dat de prioriteit ligt bij het in de praktijk brengen van bestaande wetgeving. De mogelijkheden van de organisaties uit de strafrechtsketen om nieuwe regelgeving op dit terrein te verwerken zijn begrensd. Er dient daarom terughoudend te worden omgegaan met nieuwe wetgeving op het gebied van het strafprocesrecht. Het kabinet heeft als voorkeur dat de rechten van slachtoffers in één horizontale EU-regeling worden vastgelegd en vindt daarom dat uitbreidingen van rechten van en voorzieningen voor slachtoffers voor specifieke delicten in afzonderlijke EU-regelingen kritisch moeten worden bezien. De specifieke regelingen komen de helderheid van de wetgeving niet ten goede en maken het werk van organisaties in de praktijk (zoals politie en OM) complex. Het is dan ook belangrijk dat de Commissie inzichtelijk maakt dat een herziening van de specifieke regeling op dit terrein toegevoegde waarde biedt.

Het kabinet neemt met interesse kennis van de voorgestelde bepalingen op het gebied van preventie van seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen, bijvoorbeeld door eerstelijns professionals te trainen om slachtoffers van seksueel misbruik te herkennen en op te vangen. Het kabinet merkt op dat het voorstel een uitbreiding van de reeds bestaande nationale initiatieven op dit gebied bevat. Als kinderen op een positieve manier om (leren) gaan met hun eigen seksuele wensen en grenzen – zowel online als offline – is de kans kleiner dat zij grensoverschrijdend gedrag vertonen richting anderen of daar slachtoffer van worden. Op dit moment is onvoldoende duidelijk wat de Commissie precies voor ogen heeft met de invulling van deze bepaling, of deze bepalingen geheel binnen de ondersteunende bevoegdheid van de EU op het gebied van onderwijs passen en of de gekozen rechtsgrondslagen voor dit voorstel (artikel 82, tweede lid, en artikel 83, eerste lid VWEU) ook als grondslag kunnen dienen voor dit soort maatregelen. Het kabinet zal hierover opheldering vragen van de Commissie.

Het kabinet merkt op dat het voorstel een omvangrijke verplichting tot dataverzameling over seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting bevat. Het kabinet benadrukt dat daarbij geen afbreuk mag worden gedaan aan EU-wetgeving op het vlak van gegevensbescherming. Aan lidstaten dient voldoende ruimte te worden gelaten wat betreft de precieze wijze van dataverzameling. Daarbij dient de uitvoerbaarheid van



dit voorstel in zijn huidige vorm in ogenschouw te worden genomen. Het kabinet zal dit in de onderhandelingen onder de aandacht brengen.

Het kabinet merkt op dat het voorstel samenhangt met reeds bestaande Europese regelgeving en regelgeving waarover in EU-verband nog onderhandelingen gaande zijn.<sup>8</sup> Teneinde te voorkomen dat processen elkaar gaan doorkruisen, en vanwege het belang van voldoende tijd en ruimte voor een gedegen onderhandeling in deze processen, is terughoudendheid geboden voor wat betreft het opnemen van soortgelijke bepalingen in separate wetgevingstrajecten zoals het onderhavige.

In dat kader merkt het kabinet op dat het in het eerder genoemde voorstel voor de CSAM-Verordening voorgestelde EU-centrum ook in het kader van dit voorstel een rol toebedeeld krijgt. Het in werking treden van de CSAM-Verordening is voorwaardelijk aan de oprichting van het EU-centrum en kan voor die tijd geen rol krijgen in andere Europese regelgeving. Het EU-centrum zal, in het kader van het voorstel, als kenniscentrum fungeren voor uitwisseling van *best practices* betreffende preventie en slachtofferhulp. Het kabinet beziet dit als positief. Ook acht het kabinet het van groot belang dat het EU-centrum ondersteuning biedt aan de opsporingsdiensten voor het jaarlijks aanleveren van de data in gewenste vorm, zodat de administratieve last voor deze diensten zo laag mogelijk blijft en zij zich kunnen richten op het aanpakken van de daadwerkelijke daders en de kinderen te ontzetten uit acute misbruiksituaties. Voorts merkt het kabinet op dat het proces van dataverzameling in dit kader omkleed dient te zijn met de juiste waarborgen zodat de dataverzameling niet verder gaat dan strikt noodzakelijk.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De verwachting is dat lidstaten een overwegend positieve houding zullen hebben ten opzichte van het voorstel. Met name de versterking van vervolging van daders, preventie van slachtofferschap en ondersteuning van slachtoffers, wordt breed gedeeld onder de EU-lidstaten. Tegelijkertijd is de verwachting dat lidstaten kritisch zullen zijn op het voorstel voor wat betreft de omvangrijke dataverzameling.

Het Europees Parlement acht bestrijding van seksueel kindermisbruik een belangrijk thema en zet zich hier actief voor in.

## **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

### *a) Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel, dat een herziening vormt van een bestaande richtlijn die is gericht op het bestrijden van seksuele uitbuiting van kinderen en het beschermen van de slachtoffers daarvan, is gebaseerd op artikel 82, tweede lid, en artikel 83, eerste lid, VWEU. Artikel 82, tweede lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensover-

<sup>8</sup> Richtlijn 2012/29/EU tot wijziging minimumnormen slachtoffers strafbare feiten; Richtlijn 2011/36/EU tot wijziging van Richtlijn 2011/36/EU inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan; Verordening 2021/1232 betreffende een tijdelijke afwijking van sommige bepalingen van Richtlijn 2002/58/EG ten aanzien van het gebruik van technologieën door aanbieders van nummeronafhankelijke interpersoonlijke communicatiediensten voor de verwerking van persoonsgegevens en andere gegevens ten behoeve van de bestrijding van online seksueel misbruik van kinderen; Verordening 2022/0155 tot vaststelling van regels ter voorkoming en bestrijding van seksueel misbruik van kinderen.

schrijdende dimensie bij richtlijnen minimumvoorschriften vast te stellen met betrekking tot wederzijdse toelaatbaarheid van bewijs, de rechten van personen in de strafvordering, de rechten van slachtoffers van misdrijven en andere specifieke elementen van strafvordering.

Artikel 83, eerste lid, VWEU geeft daarnaast de EU de bevoegdheid om bij richtlijn minimumvoorschriften vast te stellen betreffende de bepaling van strafbare feiten en sancties in verband met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden, waaronder seksuele uitbuiting van kinderen en computercriminaliteit.

Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslagen. Op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is er sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU).

#### *b) Subsidiariteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting, evenals het beschermen van slachtoffers en preventie. Gezien het feit dat deze misdrijven ook een belangrijke grensoverschrijdende dimensie kunnen hebben, is het van belang dat er minimumvoorschriften op EU-niveau worden vastgesteld. De forse toename van het gebruik van digitale technologieën, en het grensoverschrijdende karakter hiervan, maken internationale samenwerking verder van belang in de aanpak van seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen. Zonder die samenwerking en minimumvoorschriften op EU-niveau kunnen de doelstellingen onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig.

Tevens kan een wijziging van bestaande EU-regelgeving alleen op EU-niveau plaatsvinden.

Gelet op het voorgaande is, het optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

#### *c) Proportionaliteit*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen.

Het voorstel heeft tot doel het voorkomen en bestrijden van seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen zoals door harmonisatie van strafbaarstellingen en minimale strafmaxima, door identificatie, door de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen te verbeteren, en door doeltreffende preventie te garanderen en onderzoeken te vergemakkelijken. Dit voorstel houdt in dat slachtoffers in alle lidstaten dezelfde voorzieningen krijgen met het oog op hun bescherming in verband met strafbare feiten die worden aangemerkt als seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen.

Deze beoogde maatregelen bevorderen een effectieve aanpak van deze strafbare feiten, waardoor het voorstel geschikt is om de doelstelling te bereiken. Op de meeste onderdelen gaat het voorstel ook niet verder dan noodzakelijk en laat het voldoende ruimte voor de lidstaten. Het kabinet plaatst echter een kanttekening bij de noodzakelijkheid van een aantal

voorgestelde bepalingen, onder andere met betrekking tot de verplichte verklaring omtrent gedrag en de verplichte inrichting van kinderslachtofferondersteuning. Met betrekking tot de verplichte verklaring omtrent gedrag is het kabinet kritisch op de algehele verplichtstelling voor alle functies waarin wordt gewerkt met kinderen. Dit gaat verder dan noodzakelijk, aangezien het geen keuze laat aan de specifieke werkgever om gelet op de specifieke omstandigheden van de functie en de werkplek te bepalen of een verklaring omtrent gedrag voor een specifieke functie daadwerkelijk noodzakelijk is. Met betrekking tot de kinderslachtofferondersteuning is het kabinet van mening dat een verplicht apart systeem voor kinderen verder gaat dan noodzakelijk. In sommige lidstaten worden kinderslachtoffers namelijk al goed opgevangen in een algemeen slachtofferondersteuningssysteem. Een dergelijke verplichting tot het oprichten van een apart systeem voor kinderen, ongeacht enig al bestaand systeem, gaat derhalve verder dan noodzakelijk en laat onvoldoende ruimte over aan lidstaten.

Een aandachtspunt is volgens het kabinet dat een aantal strafbaarstellingen nog nader verduidelijkt moet worden om te voorkomen dat zij verder gaan dan noodzakelijk voor de effectieve bestrijding van misbruik en uitbuiting van kinderen. Voor een deel van de voorgestelde verhogingen van minimale strafmaxima geldt verder dat deze mogelijk verder gaan dan noodzakelijk en onvoldoende ruimte aan de lidstaten laten, doordat in beginsel lidstaten zelf beter een inschatting kunnen maken of dergelijke verhogingen in hun specifieke rechtssysteem noodzakelijk zijn. Een uiteindelijk oordeel over de noodzakelijkheid van dergelijke strafbaarstellingen en aanscherpingen van het strafniveau is afhankelijk van de nadere toelichting op die afbakening onderscheidenlijk verhogingen.

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

### *a) Consequenties EU-begroting*

In het voorstel wordt aangegeven dat er geen gevolgen voor de EU-begroting zijn

In het impact assessment van de Commissie wordt echter benoemd dat er kosten voor de EU zijn om de nodige wijzigingen in nationale wetgeving aan te brengen en coördinerende activiteiten te faciliteren. Voorts wordt de verwachting benoemd dat een versterking van de aanpak op dit thema de vereiste middelen zal doen toenemen. Hier is geen bedrag of inschatting van FTE aan gekoppeld. Het kabinet zal de Commissie om opheldering vragen.

Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Voor wat betreft eventuele kosten na 2027: het kabinet wil niet vooruitlopen op de integrale afweging van middelen na 2027.

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

De verschillende onderdelen van het voorstel, zoals onder meer de voorgestelde aangifteplicht en de verplichting tot aanvraag van een VOG, hebben mogelijk budgettaire consequenties voor de Rijksbegroting. Het is nog onvoldoende duidelijk wat de mogelijke financiële gevolgen voor de lidstaten en uitvoeringsorganisaties zijn mede gelet op de gedeeltelijke

afhankelijkheid van een wetgevingsinstrument – het CSAM-voorstel – dat nog niet van kracht is. Daarom staat het kabinet op financieel vlak voorlopig kritisch tegenover dit voorstel in zijn huidige vorm. Het kabinet zal in het licht van de verheldering van de financiële gevolgen en het uiteindelijke resultaat van de bredere onderhandelingen haar definitieve positie op financieel vlak nader bepalen.

Budgettaire gevolgen worden ingepast binnen de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

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

Het kabinet verwacht geen significante financiële consequenties voor het bedrijfsleven en de burger. Enige regeldruk wordt verwacht ten aanzien van de voorgestelde meldplicht voor professionals die in nauw contact met kinderen werken en de verplichting tot het opvragen van strafrechtelijke informatie. Op dit moment kan geen inschatting van de exacte omvang van de regeldrukkosten worden gegeven, aangezien aan de verplichting voor bedrijven en professionals nog nader vorm moet worden gegeven.

*d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het kabinet verwacht geen gevolgen voor de concurrentiekracht en het voorstel bevat geen noemenswaardige geopolitieke aspecten.

## **6. Implicaties juridisch**

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

Het voorstel voor een richtlijn leidt tot aanpassing van strafbepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Zo moeten naar het zich laat aanzien verschillende wettelijke strafmaxima worden verhoogd en zal de reikwijdte van enkele bestaande strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht moeten worden uitgebreid. De *lex silencio positivo* is niet van toepassing. Wellicht moet ook het Wetboek van Strafvordering worden aangepast, bijvoorbeeld ten aanzien van de aangifte en het recht van slachtoffers om schadevergoeding te vorderen.

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

Niet van toepassing.

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

De Richtlijn is beoogd in werking te treden op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie. De richtlijn dient vervolgens uiterlijk binnen twee jaar door de lidstaten te worden geïmplementeerd. Deze periode acht het kabinet te kort, mede in aanmerking genomen dat het ernaar uitziet dat diverse bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering dienen te worden gewijzigd, systemen van het openbaar ministerie en wellicht de politie dienen te worden aangepast, en mogelijk aanpassingen dienen te

worden doorgevoerd in bestaande nationale structuren zoals de VOG-systematiek.

De bepalingen uit het herziene voorstel van de richtlijn die verwijzen naar het EU-centrum, waarvan de oprichting momenteel wordt besproken in het kader van de interinstitutionele onderhandelingen over de CSAM-Verordening<sup>9</sup>, treden in werking op een datum die in overeenstemming moet worden gebracht met de CSAM-Verordening. Het kabinet benadrukt hierbij het belang van voldoende tijd voor een gedegen onderhandeling in het kader van de CSAM-Verordening over de bepalingen van het EU-Centrum, die raken aan de implementatie van deze richtlijn.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie zal de implementatie van de herziene richtlijn in de nationale wetgeving van de lidstaten controleren. Tijdens de gehele uitvoeringsfase zullen daartoe door de Commissie vergaderingen met de lidstaten worden georganiseerd. Periodiek zal de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag indienen waarin de tenuitvoerlegging, de werking en het effect van de herziene richtlijn worden geëvalueerd. De concrete effecten van de voorkeursoptie, te weten de daadwerkelijke vooruitgang in de strijd tegen seksueel misbruik van kinderen offline en online, zullen worden gemonitord en geëvalueerd. Het voorstel omvat maatregelen om relevante statistieken te verzamelen om deze effecten nauwkeurig te kunnen beoordelen.

Op basis hiervan zal de Commissie om de vijf jaar regelmatig uitvoeringsverslagen indienen, die zo nodig vergezeld zullen gaan van wijzigingsvoorstellen.

Voorts krijgen de lidstaten de verantwoordelijkheid, om toezicht te houden op het verschijnen van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en dit te evalueren, te beschikken over mechanismen voor gegevensverzameling of over contactpunten. De lidstaten worden verplicht een systeem te hebben voor het verzamelen, ontwikkelen, produceren en verspreiden van statistieken over de in de artikel 3 tot en met 9 bedoelde misdrijven. Voorts moeten de lidstaten, om de drie jaar, volgens een geharmoniseerde methode van de Commissie (Eurostat) een bevolkingsonderzoek uitvoeren om gegevens te verzamelen over het aantal slachtoffers van strafbare feiten die onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Deze gegevens dienen zij toe te zenden aan de Commissie (Eurostat).

Voor beschikbaarheid van deze gegevens in de hele EU, moeten de lidstaten administratieve gegevens verzamelen en jaarlijks aanleveren, op basis van gemeenschappelijke categorisering die in samenwerking met het EU-centrum zijn ontwikkeld. Het EU-centrum ondersteunt de lidstaten bij het verzamelen van deze gegevens.

Het kabinet wil in samenspraak met de ketenpartners nagaan of het uitvoerbaar is om periodiek gegevens te verzamelen en aan te leveren en of er investeringen (zoals in ICT) nodig zijn om de gegevens te genereren.

---

<sup>9</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council laying down rules to prevent and combat child sexual abuse (COM 2022) (209)).

### *e) Constitutionele toets*

Het herzieningsvoorstel strekt tot het actualiseren van de minimumharmoonisatie bij het voorkomen en bestrijden van seksueel kindermisbruik en seksuele uitbuiting van kinderen. Deze feiten vormen een ernstige aantasting van onder meer de menselijke waardigheid en het recht op de lichamelijke en geestelijke integriteit. De bescherming van deze fundamentele rechten wordt onder andere gewaarborgd in de artikelen 1 en 3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Artikel 5 van dat Handvest bevat een expliciet verbod op seksuele uitbuiting van kinderen (mensenhandel). Voorts worden deze rechten gewaarborgd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind. Het voorstel bevat voor zover het kabinet kan beoordelen geen ongeoorloofde inperkingen van grondrechten.

### **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

De uitvoering van de richtlijn leidt in de huidige vorm naar verwachting tot extra taken voor-, werkzaamheden bij-, personele inzet door en training van- de politie, het openbaar ministerie, de rechterlijke macht, het CBS, zorgprofessionals, onderwijzers, en ook hulporganisaties zoals Slachtofferhulp Nederland. Het voorstel zal naar verwachting wijzigingen van werkprocessen inhouden en extra capaciteit vergen van de betrokken diensten. Het kabinet heeft tegen deze achtergrond dan ook vragen bij de uitvoerbaarheid van een aantal bepalingen uit het voorstel. Gelet op onder meer de introductie van een omvangrijke verplichting tot dataverzameling en enquêteonderzoek, het uitbouwen van het hulpverleningslandschap voor slachtoffers en inzet op bewustwordingscampagnes over online risico's, zullen de uitvoeringsgevolgen nader in kaart moeten worden gebracht. Ook met het oog op druk op de strafrechtsketen, de doorlooptijden in het strafrechtssysteem en de krappe arbeidsmarkt worden implicaties verwacht voor de in het voorstel genoemde maatregelen. Het voorstel vergt daarnaast grote investeringen op het gebied van informatievoorziening, waarbij rekening gehouden moet worden met beperkte ruimte binnen de ICT-portfolio van de organisaties.

### **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen implicaties voor ontwikkelingslanden.