

Vergaderjaar 2017–2018

33 709

EU voorstel: Verordening oprichting Europees openbaar ministerie COM (2013) 534¹

AE

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer

Den Haag, 23 februari 2018

1. Inleiding

In het regeerakkoord is aangegeven dat het kabinet in de komende kabinetsperiode een besluit neemt over het moment waarop Nederland zal toetreden tot het Europees OM (EOM). De doorslaggevende overweging voor opname van deze passage in het regeerakkoord is geweest de omstandigheid dat EU-fraude vaak grensoverschrijdend van aard is en veelal ook verband houdt met georganiseerde criminaliteit. Intensieve samenwerking tussen de lidstaten bij de bestrijding van deze omvangrijke vorm van criminaliteit met EU-gelden is dan ook onontkoombaar, ook voor de effectiviteit van strafrechtelijk onderzoek in Nederland. De oprichting van het EOM zal daaraan naar de mening van het kabinet een belangrijke impuls geven, in het bijzonder in die lidstaten waar thans sprake is van een handhavingstekort op dit vlak. Het kabinet ziet daarom de meerwaarde van het optreden van het EOM in dit soort zaken en meent dat dit zich nu moet richten op het effectief uitvoeren van de taak waarvoor het is opgericht. Het kabinet zal in dat verband nauwgezet volgen of het EOM zich in de praktijk vooral concentreert op ernstige, grensoverschrijdende EU-fraude zaken. Het kabinet is geen voorstander van verdere uitbreiding van het mandaat van het EOM tot bijvoorbeeld terrorismebestrijding (zie verder onder punt 5).

Voor de goede orde wijs ik erop dat deelname aan het EOM als zodanig geen afbreuk doet aan de toepassing van het opportuniteitsbeginsel door het Nederlandse OM. Het EOM kan het Nederlandse OM ook niet dwingen tot vervolging in een bepaalde zaak over te gaan. Wel kan het EOM in aangelegenheden die onder zijn mandaat vallen besluiten een zaak aan zich te trekken in de situatie dat het OM niet tot vervolging wil overgaan en het EOM wel. De vervolging vindt in dat specifieke geval verder onder

¹ Zie dossier E130041 op www.europapoort.nl.

het gezag van het EOM plaats. De deelname van Nederland aan het EOM impliceert bovendien per definitie meer ruimte om binnen deze organisatie – met name op centraal niveau via het College en de Permanente Kamers – invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van het vervolgingsbeleid van het EOM en de keuzes die in individuele strafzaken worden gemaakt dan daarbuiten zou bestaan (zie verder onder 4.2).

Tijdens een overleg met uw Kamer op 6 december 2016 heeft de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie uw Kamer toegezegd het eendoordeel van beide Kamers der Staten-Generaal te betrekken bij de definitieve standpuntbepaling over het al dan niet deelnemen van Nederland aan een EOM. Graag doe ik die toezegging hierbij gestand.

Onder verwijzing naar het uitgebreidere verslag van de informele JBZ-Raad dat u op 12 februari jl. toeging, is in dit kader nog het volgende van belang. Eurocommissaris Jourová heeft bij deze gelegenheid aangekondigd dat dit voorjaar de praktische voorbereidingen een aanvang nemen die noodzakelijk zijn om het EOM feitelijk eind 2020 van start te laten gaan – in het bijzonder die waarbij de daaraan deelnemende lidstaten actief betrokken zullen worden. Tot dergelijke praktische maatregelen behoort onder meer het opstellen van de regels voor de selectiecommissie voor de benoeming van de Europese hoofdaanklager en van de Europese aanklagers bedoeld in artikel 14 (3) van de EOM-verordening. Verder kan worden gedacht aan de benoemingsprocedure voor genoemde EOM-functionarissen, van Europese gedelegeerde aanklagers en van de Administratief Directeur alsmede aan het opstellen van de interne regels voor het College van Europese aanklagers, onder meer in relatie tot het «case management systeem». Ingevolge artikel 20 (4) van de EOM-verordening zal de Commissie zich daarbij laten bijstaan door een groep deskundigen, bestaande uit vertegenwoordigers van de deelnemende lidstaten, totdat het College zijn taken kan opnemen.

2. Voornemen tot notificatie deelname aan nauwere samenwerking inzake het EOM

Het kabinet meent in het licht van het voorgaande dat het wenselijk is dat Nederland de Raad en Commissie op korte termijn formeel in kennis stelt van zijn voornemen tot deelname aan de nauwere samenwerking inzake het EOM. Het kabinet wil met het besluit tot deelname tot uitdrukking brengen dat Nederland er aan wil bijdragen dat het EOM daadwerkelijk meerwaarde krijgt voor de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude. Het nu zetten van deze stap geeft de zekerheid dat Nederland als deelnemende lidstaat van meet af aan betrokken is bij de onder 1 geschetste voorbereidingen, daarop effectief invloed kan uitoefenen en zelf ook tijdig klaar zal zijn om bij de start van het EOM te gaan deelnemen.

3. Procedure voor deelname aan nauwere samenwerking

Met de inwerkingtreding van de EOM-verordening² op 20 november 2017 is de nauwere samenwerking formeel van start gegaan. Indien een nog niet deelnemende lidstaat wenst deel te nemen aan die nauwere samenwerking, dan geldt de procedure voorzien in artikel 331, eerste lid, VWEU. Deze bepaling schrijft voor dat de desbetreffende lidstaat de Raad en de Commissie in kennis stelt van zijn wens tot deelname. Vervolgens bevestigt de Commissie binnen maximaal vier maanden na ontvangst van de kennisgeving de deelname van de betrokken lidstaat aan de nauwere samenwerking. Ik heb er en marge van de informele JBZ-Raad bij Eurocommissaris Jourová op aangedrongen dat de Commissie na een

² Verordening 2017/1939, Publicatieblad L 243 van 31 oktober 2017, p. 1.

kennisgeving van Nederlandse zijde snel bevestigt dat deelname mogelijk is en zij heeft mij toegezegd dit te zullen bevorderen.

4. Gevolgen deelname

De deelname van Nederland aan het EOM zal gevolgen hebben op een aantal terreinen, waarop ik hieronder kort in algemene zin zal ingaan. De belangrijkste gevolgen betreffen aanpassing van nationale wetgeving, praktische consequenties en financiële implicaties.

4.1 Aanpassing wetgeving

Deelname aan het EOM vergt aanpassing van de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met de positie van de Nederlandse Europese aanklager en de gedelegeerde Europese aanklagers ten opzichte van het Nederlandse OM. Verder zal worden gezien in hoeverre aanvulling van het Wetboek van Strafvordering nodig is voor het functioneren van die Nederlandse Europese aanklager en de gedelegeerde Europese aanklagers in een strafrechtelijk onderzoek op Nederlands grondgebied en bij de berechting van EOM-zaken door de Nederlandse rechter. Daarbij zal tevens de grensoverschrijdende samenwerking tussen leden van het EOM worden betrokken.

4.2 Praktische consequenties

Naast de aanpassing van nationale wetgeving die voortvloeit uit de EOM-verordening, zullen er ook praktische maatregelen in gang moeten worden gezet om de Nederlandse deelname aan en samenwerking met het EOM effectief mogelijk te maken. Daarbij valt onder meer te denken aan de benoeming van de Nederlandse Europese aanklager en Europese gedelegeerde aanklagers, ondersteuning van deze Nederlandse EOM-functionarissen door medewerkers van het Nederlandse OM, huisvesting van de Europese gedelegeerde aanklagers, het maken van afspraken over de rol van de FIOD en mogelijk ook andere opsporingsinstanties in het kader van opsporingshandelingen op Nederlands grondgebied onder gezag of op verzoek van gedelegeerde Europese aanklagers en de gevolgen voor bestaande werkafspraken tussen het OM en onder meer de FIOD.

Het kabinet zal er na de onder punt 2 bedoelde notificatie en in nauwe afstemming met alle betrokken organisaties voor zorgdragen dat de randvoorwaarden worden vervuld om de samenwerking met het EOM in de praktijk zo efficiënt mogelijk te laten verlopen. Het kabinet zet er daarbij op in dat er tussen het EOM en de betrokken Nederlandse instanties in de praktijk werkbare afspraken worden gemaakt over zaken als prioriteitstelling, onderlinge werkverdeling, gegeven de gedeelde bevoegdheid ten aanzien van EU-fraude zaken, en de inzet van opsporingscapaciteit.

4.3 Financiële implicaties

De kosten voor het functioneren van het instituut EOM komen voor rekening van de EU-begroting. De dekking daarvan vindt plaats in de vorm van eenerschikking van thans al beschikbare middelen. De Commissie zal de verdere uitwerking van dit uitgangspunt betrekken bij de voorbereiding van haar voorstel voor de EU-begroting voor 2019. Dit alles brengt mee dat de deelname van Nederland aan de nauwere samenwerking geen extra bijdrage van Nederland vergt. De bezoldiging van de Nederlandse Europese aanklagers en de gedelegeerde Europese aanklagers valt onder de begroting van het EOM. Wanneer de gedelegeerde Europese aanklagers handelen in het kader van het EOM, worden

de met deze taken gepaard gaande uitgaven van de gedelegeerde Europese aanklagers beschouwd als operationele uitgaven van het EOM.

Nederland zal wel de kosten van de opsporing en de niet door de EOM-begroting gedekte kosten voor het OM en berechting in Nederland moeten dragen. Het gaat daarbij om strafbare feiten die ook voornamelijk op Nederlands grondgebied zijn gepleegd. Het EOM verwacht jaarlijks 1500 zaken op te pakken. Deels gaat het daarbij om substitutie van bestaande zaken (al dan niet via rechtshulpverzoeken opgepakt) en deels om nieuwe zaken. In Nederland zullen dat er naar schatting 30 per jaar zijn.

Financiële implicaties worden vooralsnog vooral verwacht voor het OM en de FIOD. Zij brengen op dit moment de gevolgen van Nederlandse deelname aan het EOM in kaart door middel van een impact analyse. De uitkomsten daarvan zullen uiteraard worden betrokken bij de implementatie van de EOM-verordening, die zoals onder 4.1 is aangegeven ook wijziging van wetgeving meebrengt. Ditzelfde geldt voor de analyse naar het deel van de opbrengsten van het EOM (BTW-ontvangsten, boetes en schikkingen) dat uiteindelijk ten gunste komt van de Rijksbegroting. Zodra meer bekend is over de verwachte opbrengsten en kosten van de Nederlandse deelname aan het EOM, informeer ik uw Kamer hierover.

5. Uitbreiding mandaat EOM

De Commissie heeft in navolging van de *State of the Union* van Commissievoorzitter Juncker in september 2017 in haar werkprogramma voor 2018 een Mededeling voor dit najaar aangekondigd met betrekking tot de mogelijke uitbreiding van het mandaat van het EOM tot terrorismebestrijding. Een dergelijke uitbreiding zou in de ogen van de Commissie in 2025 gestalte kunnen krijgen. Wat het kabinet betreft, is een discussie over uitbreiding van het mandaat van het EOM niet aan de orde. Het is veel belangrijker dat het EOM nu eerst goed wordt ingericht voor zijn rol in EU-fraude zaken. Ook moet het EOM de tijd krijgen deze rol in de praktijk goed te vervullen. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat eerst de evaluatie voorzien in artikel 119 van de EOM-verordening zal moeten worden uitgevoerd, voordat een discussie over wijziging in het takenpakket van het EOM aan de orde kan komen. Los daarvan is het kabinet niet overtuigd van de operationele noodzaak het EOM een aanvullende rol te geven bij de bestrijding van terrorisme. Hoe dan ook zal besluitvorming over eventuele uitbreiding van het mandaat van het EOM op basis van artikel 86, vierde lid, VWEU na instemming van het Europees Parlement en consultatie met de Commissie moeten plaatsvinden door de Europese Raad, die daarover bij unanimitéit beslist. Dat betekent dat daarvoor ook de uitdrukkelijke instemming van Nederland nodig is.

6. Conclusie

Het kabinet is, zoals hierboven is aangegeven, voornemens de Raad en de Commissie op korte termijn in kennis te stellen van de Nederlandse wens tot deelname aan het EOM. Het doet dat vanuit de overtuiging dat de oprichting van het EOM een impuls zal geven aan de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude en dat Nederland daar een actieve en constructieve bijdrage aan kan leveren. Ik vertrouw erop dat u op basis van de toelichting in deze brief in de gelegenheid zult zijn uw oordeel daarover te bepalen en mij uw standpunt daarover eveneens op korte termijn bekend te maken. Ik zeg u in dit verband graag toe dat ik u regelmatig op de hoogte zal houden van de voortgang van de voorbereidingen voor de oprichting van het EOM. Ik zal dat in eerste aanleg zoveel mogelijk doen

op de reguliere informatiemomenten in relatie tot bijeenkomsten van de JBZ-Raad, maar indien daar toe aanleiding toe is zeker ook ad hoc.

Tot slot, in het verlengde van hetgeen Nederland al tijdens de informele JBZ-Raad heeft opgemerkt over de samenwerking tussen het EOM enerzijds en Eurojust en OLAF anderzijds, zal het kabinet na de kennisgeving nogmaals aandacht vragen voor het feit dat de oprichting van het EOM naar de mening van Nederland niet ten koste moet gaan van de eigenstandige rol en operationele slagkracht van deze beide organisaties en dat die daarvoor dus ook over voldoende middelen moeten blijven beschikken. Nederland constateert dat Eurocommissaris Jourová bij diezelfde gelegenheid al heeft gezegd dat OLAF, Eurojust en Europol hun eigen rol naast het EOM moeten kunnen vervullen, dat Eurojust een centrale rol behoudt bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en dat de Commissie bereid is Eurojust de noodzakelijke middelen te verstrekken om zijn taken goed te kunnen uitvoeren.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus