

Vergaderjaar 2019–2020

35 429

Aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU 2017, L 283) (Invoeringswet EOM)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1. Aanleiding wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt tot aanpassing van een aantal wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU 2017, L 283) (hierna: de Verordening EOM). De Verordening EOM heeft tot doel de financiële belangen van de Unie intensiever te beschermen tegen strafbare feiten, die jaarlijks aanzienlijke financiële schade veroorzaken. Hiertoe is het Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) ingesteld. Dit EOM zal bevoegd zijn inzake de vervolging van bepaalde strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden. Het EOM is een orgaan van de Europese Unie en deelt zijn bevoegdheid met de lidstaten. Dat wil zeggen dat indien zich een zaak voordoet binnen het bevoegdheidsterrein van het EOM, zowel het EOM als de nationale vervolgingsinstanties (in geval van Nederland: het openbaar ministerie) bevoegd zijn die zaak te onderzoeken en vervolging in te stellen. Het EOM heeft hierbij wel een voorrangsrecht, doordat het kan besluiten een EU-fraudezaak die binnen de gedeelde bevoegdheid valt aan zich te trekken teneinde die zaak te onderzoeken en te vervolgen. Uitgangspunt is dat het EOM samenwerkt met de nationale autoriteiten en gebruik maakt van de nationale structuren en wettelijke bevoegdheden. Naar verwachting zal het EOM eind 2020 operationeel zijn.

1.2 Totstandkoming van het EOM

Fraude en daarmee samenhangende onwettige activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie vormen een groot probleem. Zij benadelen de begroting van de Unie en daarmee indirect de belastingbetaler. Dit doet af aan het vertrouwen in en de geloofwaardigheid van de Unie. Het schaadt immers de doelmatige besteding van het budget van de Unie. Vanwege dit belang is de wens ontstaan hier

vanuit de Europese Unie tegen te kunnen optreden. Volgens het verslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de Unie in 2017¹ wordt ondanks het huidige rechtskader jaarlijks vermoedelijk voor een bedrag van 467 miljoen euro gefraudeerd aan de uitgaven- en ontvangstenzijde. Mogelijk ligt het werkelijke bedrag nog hoger, aangezien niet alle gevallen worden ontdekt en gemeld. De Verordening EOM is na langdurige onderhandelingen, die zijn begonnen op basis van het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie van 17 juli 2013², tot stand gekomen. Aangezien de vereiste unanimiteit als bedoeld in artikel 86, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) ontbrak, hebben uiteindelijk 20 van de destijds nog 28 lidstaten er voor gekozen in te stemmen met de oprichting van het EOM op basis van het model van nauwere samenwerking. Met de inwerkingtreding van de EOM-verordening op 20 november 2017 is deze nauwere samenwerking formeel van start gegaan.

1.3 Deelname Nederland aan EOM

In het regeerakkoord van 10 oktober 2017 is aangegeven dat dit kabinet een besluit neemt over het moment waarop Nederland zal toetreden tot het EOM. Doorslaggevende overweging voor toetreding tot het EOM is dat EU-fraude doorgaans 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. Het draagt ook bij aan de effectiviteit van strafrechtelijk onderzoek in Nederland naar dit type fraudezaken. Middels deelname aan de Verordening EOM kan Nederland er aan bijdragen dat het EOM daadwerkelijk meerwaarde krijgt voor de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude. 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 heeft de beide Kamers der Staten-Generaal bij brief van 23 februari 2018³ op de hoogte gesteld van het voornemen de Raad en Commissie op korte termijn formeel in kennis te stellen van zijn wens tot deelname aan de nauwere samenwerking inzake het EOM. De Raad en Commissie zijn op 14 mei 2018 in kennis gesteld. Nederland neemt daardoor sinds 1 augustus 2018 deel aan het EOM.⁴

2. De Verordening EOM

2.1 Hoofdpijnen van de verordening

De Verordening EOM bepaalt de taak en bevoegdheden van het EOM. Ook is daarin de structuur van en de taakverdeling binnen het EOM vastgelegd, waarbij wordt uitgegaan van een centraal en decentraal niveau. De onafhankelijkheid van het EOM en diens aanklagers is vastgelegd in artikel 6 van de Verordening EOM. Het EOM is verantwoording schuldig aan de EU-instellingen en aanvaardt noch vraagt instructies van externe personen. Het EOM oefent zijn bevoegdheid uit door zelf een onderzoek in te stellen of door een nationaal onderzoek over te nemen. Strafvervolging namens het EOM vindt plaats voor de nationale rechter. De verordening geeft regels over grensoverschrijdende samenwerking tussen EOM-lidstaten.

¹ COM(2018), 553 final.

² COM(2013), 534 final.

³ Kamerstukken II 2017/18, 33 709, nr. 14.

⁴ PbEU 2018, L 196/1.

2.2 Bevoegdheid EOM

De materiële bevoegdheid van het EOM ligt vast in artikel 22 van de Verordening EOM.

Het EOM is bevoegd ten aanzien van strafbare feiten als bedoeld in Richtlijn (EU) 2017/1371 en zoals omgezet in het nationale recht. In deze richtlijn – ook wel genoemd de PIF-richtlijn – zijn minimumregels vastgesteld voor het omschrijven van strafbare feiten en sancties betreffende de bestrijding van fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. De PIF-richtlijn is in Nederland geïmplementeerd bij Wet van 3 juli 2019, houdende implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU 2017, L 198).⁵

Artikel 24, eerste lid, van de Verordening EOM bepaalt dat de instellingen, organen en instanties van de Unie en de krachtens het toepasselijke nationale recht bevoegde autoriteiten van de lidstaten, het EOM zonder onnodige vertraging elke strafbare gedraging melden ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen.

Voor de Nederlandse situatie houdt dit uitgangspunt in dat een veelheid aan instanties, variërend van toezichthouders, bijzondere opsporingsdiensten, de politie en het openbaar ministerie (hierna ook: OM) onder deze meldplicht vallen. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is overlegd met deze instanties over de meldplicht en de wijze waarop deze het beste praktisch vorm kan krijgen. Het resultaat hiervan is opgenomen in de financiële paragraaf (paragraaf 4.2) van deze toelichting.

De uitoefening van de bevoegdheid van het EOM wordt geregeld in artikel 25 van de verordening. Het EOM kan zijn bevoegdheid uitoefenen door een eigen onderzoek in te stellen (artikel 26) en heeft het recht om onderzoek in zaken die onder zijn bevoegdheid vallen en waar de nationale autoriteiten al een onderzoek hebben ingesteld naar zich toe te trekken; een evocatierecht. Dit evocatierecht is geregeld in artikel 27 van de Verordening EOM. Het evocatierecht kan worden uitgeoefend door de gedelegeerd Europese aanklager in de lidstaat waarvan de bevoegde autoriteiten een onderzoek hebben ingesteld met betrekking tot een onder de bevoegdheid van het EOM vallend strafbaar feit.

Als het EOM besluit een onderzoek in te stellen of het evocatierecht uit te oefenen, oefenen de bevoegde nationale autoriteiten hun bevoegdheid met betrekking tot diezelfde strafbare gedraging niet uit (artikel 25, eerste lid, van de Verordening EOM).

Op grond van de verordening beslist de gedelegeerd Europese aanklager niet zelfstandig over vervolging. Hij staat onder toezicht van de Europese aanklager. De Europese aanklager heeft daarbij verregaande bevoegdheden om de gedelegeerde Europese aanklager te bevelen op welke wijze een zaak moet worden afgedaan (artikelen 12 en 36 van de Verordening EOM).

⁵ Stb 2019, 257. Zie daarnaast nog Stb. 2019, 357 voor het Besluit van 11 oktober 2019 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit van 11 oktober 2019 tot wijziging van het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht in verband met de implementatie van de richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU 2017, L 198) (Stb. 2019, 356)

2.3 Inrichting EOM

Het EOM is, zo stelt artikel 8 van de Verordening EOM, een ondeelbaar orgaan van de Europese Unie dat als één dienst opereert met een gedecentraliseerde structuur. Het EOM bestaat uit een centraal en decentraal niveau.

Het centrale niveau is het centrale kantoor in Luxemburg. Het centrale niveau bestaat uit de Europese hoofdaanklager en de Europese aanklagers, afkomstig uit de deelnemende lidstaten, en omvat ook de zogenaamde permanente kamers. Ook is er een administratief directeur en heeft het EOM ondersteunend personeel.

Het decentrale niveau wordt gevormd door de gedelegeerd Europese aanklagers in de lidstaten. Elke deelnemende lidstaat dient ten minste twee gedelegeerd Europese aanklagers te hebben. De Verordening EOM gaat er vanuit dat de gedelegeerd Europese aanklager tegelijkertijd een nationale officier van justitie is en voor zijn taken voor het EOM de bevoegdheden uitoefent die hem nationaal toekomen. Bij de uitoefening van zijn taak voor het EOM staat de gedelegeerd Europese aanklager onder gezag van het EOM. De benoeming en ontslag van de gedelegeerd Europese aanklagers zijn geregeld in artikel 17 van de verordening. De gedelegeerd Europese aanklager blijft lid van het nationale openbaar ministerie, maar heeft tegelijk, voor zover het zijn werkzaamheden voor het EOM betreft, een functioneel en juridisch onafhankelijke status.

De permanente kamers van het EOM monitoren de onderzoeken en strafvervolgingen die door de gedelegeerd Europese aanklagers worden gevoerd en geven daaraan leiding. De permanente kamers kunnen de gedelegeerd Europese aanklager opdrachten geven.

De Europese aanklager houdt namens de permanente kamer van het EOM toezicht op de onderzoeken en strafvervolgingen door de gedelegeerd Europese aanklagers in zijn lidstaat. De Nederlandse Europese aanklager houdt dus toezicht op de zaken van de Nederlandse gedelegeerde aanklagers. Toezicht houdt in dit geval in een grondige en continue supervisie op de onderzoeken en strafvervolgingen in zaken waarin het EOM bevoegd is en, wanneer dat noodzakelijk is, optreden en het geven van instructies.

De gedelegeerd Europese aanklagers kunnen op grond van de verordening ook voor het OM actief blijven als nationaal officier van justitie mits dit hun niet belet te voldoen aan de verplichtingen die krachtens de verordening op hun rusten.

2.4 De strafvervolgning door het EOM

Onderzoeken en strafvervolgingen namens het EOM vallen onder de Verordening EOM (artikel 5, derde lid, Verordening EOM). Artikel 13, eerste lid, van de Verordening EOM bepaalt dat de gedelegeerd Europese aanklagers in de lidstaten namens het EOM optreden. Zij zijn verantwoordelijk voor de onderzoeken en strafvervolgingen die zij hebben ingesteld, die hun zijn toegewezen of die zij met gebruikmaking van het evocatierecht hebben overgenomen.

Ingevolge artikel 28, eerste lid, van de verordening kan de gedelegeerd Europese aanklager die een zaak behandelt, overeenkomstig de Verordening EOM en het nationale recht zelf onderzoeks- en andere maatregelen treffen, dan wel de bevoegde autoriteiten in zijn lidstaat daartoe opdracht geven. Die autoriteiten zorgen er overeenkomstig het nationale recht voor dat alle instructies worden opgevolgd en treffen de maatregelen die hun zijn opgedragen.

Artikel 31 van de Verordening EOM bevat een regeling voor grensoverschrijdende samenwerking binnen het EOM. Uitgangspunt op dit punt is collegiale samenwerking en bijstand tussen de gedelegeerd Europese aanklagers.

Kort gesteld, houdt deze regeling het volgende in. Indien een onderzoeksmaatregel in een grensoverschrijdende zaak moet worden uitgevoerd in een andere lidstaat dan de lidstaat van de behandelende gedelegeerd Europese aanklager, neemt laatstgenoemde een besluit over de vaststelling van de benodigde onderzoeksmaatregel en wijst hij deze toe aan een gedelegeerd Europese aanklager in de lidstaat waar de onderzoeksmaatregel moet worden uitgevoerd. Deze aanklager wordt dan de assisterende gedelegeerd Europese aanklager. De behandelende gedelegeerd Europese aanklager kan alle onderzoeksmaatregelen die voor hem overeenkomstig artikel 30 van de Verordening EOM beschikbaar zijn, toepassen. De rechtvaardiging en vaststelling van dergelijke onderzoeksmaatregelen wordt beheerst door het recht van de lidstaat van de behandelende gedelegeerd Europese aanklager.

Indien voor de onderzoeksmaatregel rechterlijke toestemming is vereist krachtens het recht van de lidstaat van de assisterende gedelegeerd Europese aanklager, wordt deze toestemming door laatstgenoemde verkregen overeenkomstig het recht van die lidstaat. Indien de rechterlijke toestemming voor de toegewezen maatregel wordt geweigerd, trekt de behandelende gedelegeerd Europese aanklager de toewijzing in. Indien evenwel niet het recht van de lidstaat van de assisterende gedelegeerd Europese aanklager een dergelijke rechterlijke toestemming voorschrijft, maar wel het recht van de lidstaat van de behandelende gedelegeerd Europese aanklager, moet de toestemming door laatstgenoemde gedelegeerd Europese aanklager worden verkregen en samen met de toewijzing worden ingediend. De assisterende gedelegeerd Europese aanklager voert de toegewezen onderzoeksmaatregel uit of draagt de bevoegde nationale autoriteit op zulks te doen. De gedachte achter deze regeling voor grensoverschrijdende samenwerking is geweest dat het EOM een ondeelbare organisatie is die werkzaam is op het grondgebied van alle deelnemende lidstaten. Dat gegeven maakte het minder voor de hand liggend om bestaande EU-regelingen voor samenwerking op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning, laat staan op basis van traditionele rechtshulp, van toepassing te laten zijn in dit soort gevallen. Daarnaast is de keuze gemaakt om tijdens de onderzoeksfase maar een maal een rechterlijke toets te laten plaatsvinden en niet zowel in de lidstaat van de behandelende als de assisterende gedelegeerd Europese aanklager. In dit verband is het echter wel van belang op te merken dat artikel 37 van de Verordening EOM bepaalt dat bewijsmateriaal dat door de aanklagers van het EOM of de verdediging is voorgelegd aan de rechter niet wegens het enkele feit dat het in een andere lidstaat of overeenkomstig het recht van een andere lidstaat is vergaard, ontoelaatbaar kan worden verklaard. Dat uitgangspunt doet echter geen afbreuk aan de bevoegdheid van de zittingsrechter om het bewijsmateriaal dat door de gedaagde of door de aanklagers van het EOM wordt aangevoerd, vrijelijk te beoordelen.

Voor de samenwerking tussen deelnemende EU-lidstaten in EOM-verband zijn, naast de Verordening EOM, derhalve geen reguliere EU-rechtshulp-instrumenten nodig, behoudens het Europees aanhoudingsbevel (EAB) en overlevering. Voor het overige gaat de verordening ervan uit dat de gedelegeerd Europese aanklager nauw samenwerkt met een gedelegeerd Europese aanklager in een andere lidstaat door hem of haar bij te staan en regelmatig te raadplegen in grensoverschrijdende zaken.

De gedelegeerd Europese aanklager moet op grond van artikel 35 van de Verordening EOM, als hij van oordeel is dat het onderzoek is voltooid, een verslag indienen bij de toezichthoudende Europese aanklager. Hierin neemt hij een ontwerpbesluit op over het al dan niet instellen van een strafvervolging voor een nationale rechter. De beslissing tot strafvervolging namens het EOM wordt genomen door de permanente kamers. Zij beslissen over het voor de rechter brengen en seponeren van een zaak en andere afdoeningswijzen (artikel 10 Verordening EOM). De gedele-

geerd Europese aanklager brengt de zaak voor de rechter en wendt beschikbare rechtsmiddelen aan in overeenstemming met het nationale recht (artikel 13, eerste lid, van de Verordening EOM).

3. Opsporing en vervolging van EOM-zaken in Nederland

Gezien de bevoegdheid van het EOM richt de opsporing zich op financiële fraude. De zaken waarin het EOM bevoegd zal zijn laten zich inhoudelijk onderverdelen in drie soorten, te weten fraude met EU-subsidies, invoerrechten en omzetbelasting. De opsporing van dergelijke zaken behoort in Nederland op grond van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten tot de taak van de bijzondere opsporingsdiensten.

Voor Nederland brengt dit mee dat in de eerste plaats de FIOD en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) als opsporingsinstanties ter ondersteuning van het EOM zullen optreden. Op grond van artikel 148 van het Wetboek van Strafvordering verrichten de ambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten hun activiteiten in het kader van de opsporing onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie. Dit komt ook naar voren uit artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten. De bijzondere opsporingsdiensten opereren in principe alleen op bijzondere beleidsterreinen.

Opsporing en berechting van fraude vergen vaak in de praktijk verschillende vormen van deskundigheid. Om te voorkomen dat het zicht op de inzet van opsporingsbevoegdheden wordt vertroebeld of dat onnodig dubbel werk wordt gedaan, is het steeds van belang dat een goede afstemming plaatsvindt. Dit is ook een belangrijke reden geweest voor de instelling van het functioneel parket bij het openbaar ministerie.

Op grond van artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering is de officier van justitie bij het functioneel parket belast met de vervolging van strafbare feiten waarvan de opsporing ingevolge artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten tot de taken van een bijzondere opsporingsdienst behoort. Dit brengt met zich dat de meeste zaken die tot de bevoegdheid van het EOM zullen gaan behoren thans door het functioneel parket worden afgehandeld. Bij dit parket is dan ook de inhoudelijke expertise voor dit soort zaken geconcentreerd en kan ook aansturing plaatsvinden voor de inzet van opsporingsbevoegdheden. In de praktijk wordt de inzet van opsporingscapaciteit ook verder geregeld door diverse convenanten en handhavingsarrangementen, bijvoorbeeld het Protocol AAFD tussen het openbaar ministerie en de Belastingdienst (Staatscourant 2015 nr. 17271).

4. Inhoud en gevolgen wetvoorstel

4.1 Hoofdpijnen van het voorstel

De bevoegdheid en werkwijze van het EOM vloeien rechtstreeks voort uit de verordening, die directe werking heeft. Er zijn slechts beperkte aanpassingen in wetgeving nodig om opsporing en vervolging door het EOM in Nederland mogelijk te maken.

Het EOM bestaat, zoals hierboven is beschreven, uit een centraal en decentraal niveau. Het decentrale niveau wordt gevormd door de gedelegeerd Europese aanklagers. Het EOM maakt geen deel uit van de Nederlandse rechterlijke organisatie en het openbaar ministerie vormt dan ook geen onderdeel van het EOM. Het decentraal niveau van het EOM wordt gevormd door functionarissen die lid blijven van het openbaar ministerie, maar zij verrichten hun werkzaamheden voor het EOM niet vanuit of als deel van de taak van het openbaar ministerie, en dus ook niet onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie en de Minister van Justitie en Veiligheid.

De in de Verordening EOM opgenomen bevoegdheden en procedures geven de hoofdregels voor de wijze waarop de gedelegeerd Europese aanklager zijn taak moet uitvoeren. Het systeem van de Verordening EOM komt er in de kern op neer dat de gedelegeerd Europese aanklager zijn concrete onderzoeks- en vervolgingsbevoegdheden ontleent aan het nationale recht (artikel 13, eerste lid). Deze bevoegdheden moeten volgens de verordening aan een minimumniveau voldoen. Artikel 30 van de Verordening EOM schrijft voor tot welke onderzoeksmaatregelen en andere maatregelen een gedelegeerd Europese aanklager in ieder geval bevoegd zou moeten zijn. De in dit artikel genoemde opsporingsbevoegdheden komen allemaal toe aan een Nederlandse officier van justitie. Op dit punt is dus geen aanpassing van de Nederlandse regelgeving nodig. Wat wel om verduidelijking vraagt is de invulling van het begrip nationale aanklager dat wordt gebruikt in de verordening. De bevoegdheid van de gedelegeerd Europese aanklager wordt hierdoor bepaald, maar (nationale) aanklager is een begrip dat in de Nederlandse regelgeving niet terugkomt. Daarom wordt in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen waarin vastligt dat waar op grond van nationale regelgeving een bevoegdheid toekomt aan de officier van justitie, advocaat-generaal of het openbaar ministerie en deze bevoegdheid nodig is ter uitvoering van de taken van het EOM, deze bevoegdheid toekomt aan de gedelegeerd Europese aanklager.

De gedelegeerd Europese aanklager kan zijn taak alleen maar uitvoeren als hij de mogelijkheid heeft opsporingshandelingen te laten verrichten. Gezien de bevoegdheid van het EOM richt de opsporing zich veelal op financiële fraude. De opsporing van dergelijke zaken behoort zoals eerder gezegd in Nederland op grond van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten tot de taak van de bijzondere opsporingsdiensten. Deze taak wordt in artikel 3 bepaald door het beleidsterrein van de betrokken Minister. Om zeker te stellen dat tot deze door de inhoud van een beleidsterrein afgebakende taak zich ook altijd strekt tot de vervolging van strafbare gedragingen die tot de bevoegdheid van het EOM behoren, wordt in dit wetsvoorstel de opsporing van strafbare feiten als bedoeld in artikel 22 van de Verordening EOM aan de taak van de bijzondere opsporingsdiensten toegevoegd. Dit leidt in de praktijk overigens niet of nauwelijks tot een uitbreiding van de taak van de bijzondere opsporingsdiensten.

De bepaling over de relatieve competentie in het Wetboek van Strafvordering wordt gewijzigd. De vier rechtbanken die ook bevoegd zijn in zaken van het functioneel parket worden expliciet en bij uitzondering van alle andere rechtbanken aangewezen voor zaken die door de gedelegeerd Europese aanklager kunnen worden aangebracht. Bij deze rechtbanken is, door de bestaande aanvullende competentie in zaken van het functioneel parket, reeds de specialistische kennis en ervaring aanwezig die nodig is om zaken waarin het EOM bevoegd zal zijn te behandelen. Aanvulling van artikel 2 van het Wetboek van Strafvordering is op dit onderdeel nodig omdat zaken die het EOM aan zich heeft getrokken, geen zaken (meer) zijn van het functioneel parket, ook al is een bij het functioneel parket geplaatste officier van justitie belast met de vervolging in een dergelijke zaak. De betrokken officier van justitie treedt in zo'n geval immers op als gedelegeerd Europese aanklager, en niet als officier van justitie bij het functioneel parket.

Hoewel de gedelegeerd Europese aanklagers, wanneer zij in die functie optreden, geen deel zullen uitmaken van het OM, is besloten dat zij in de praktijk gepositioneerd zullen worden bij het functioneel parket. Dit wordt in de Wet op de rechterlijke organisatie geregeld. De hoofdofficier van dit parket krijgt de taak zorg te dragen voor een voldoende ambtelijke ondersteuning van de Europese aanklagers en (meer algemeen) de plicht

ervoor te zorgen dat de Europese aanklagers hun EOM-taken kunnen uitoefenen. In het wetsvoorstel wordt ook bepaald dat de gedelegeerd Europese aanklager bij het functioneel parket werkzaam zal zijn, zodat de expertise van dit parket op het beleidsterrein van het EOM optimaal wordt benut.

4.2 Gevolgen voor regeldruk en financiële gevolgen

De Commissie heeft aangegeven dat ze verwacht dat er jaarlijks 20 zaken in Nederland zullen spelen vanuit het EOM. Die inschatting is gebaseerd op het aantal meldingen van frauduleuze onregelmatigheden dat Nederland in het verleden heeft gedaan aan de Commissie.

Wanneer de gedelegeerd Europese aanklagers handelen in het kader van het EOM, worden de met deze taken gepaard gaande uitgaven van de gedelegeerd Europese aanklagers beschouwd als operationele uitgaven van het EOM.

Tot de operationele uitgaven van het EOM behoren in beginsel niet de kosten in verband met onderzoeksmaatregelen die door de bevoegde nationale autoriteiten worden uitgevoerd of de kosten van rechtsbijstand. Wel behoren daartoe, binnen de begroting van het EOM, bepaalde kosten in verband met de onderzoeks- en strafvervolgingsactiviteiten van het EOM, zoals bepaald in artikel 91, zesde lid, van de Verordening EOM.

De financiële gevolgen van de deelname door Nederland aan het EOM zijn in nauw overleg met de betrokken organisaties (OM, FIOD, NVWA, Politie, Rechtspraak) zo goed als mogelijk in kaart gebracht door middel van een impactanalyse. Een kanttekening daarbij is dat niet alle implicaties van de Verordening EOM op dit moment volledig in beeld kunnen worden gebracht. Het EOM is nog niet operationeel. Zodra dat het geval is en nadat het EOM interne regels over allerlei zaken heeft vastgesteld, zal er meer duidelijkheid ontstaan over de wijze waarop het EOM in de praktijk zal gaan functioneren.

Ook is er geen zekerheid over de aantallen zaken die de Nederlandse gedelegeerde aanklagers vanuit het EOM moeten gaan behandelen, het aantal meldingen die de Nederlandse autoriteiten aan het EOM zullen moeten doen ingevolge artikel 24 van de Verordening EOM en het percentage daarvan dat na een eerste beoordeling door het EOM ter behandeling zal worden overgedragen aan het Nederlandse OM. Hetzelfde geldt voor de verzoeken om bijkomende opsporingshandelingen die Europese gedelegeerde aanklagers in andere lidstaten aan Nederland zullen doen.

Om toch een zo goed mogelijke inschatting van de financiële gevolgen te kunnen maken, zijn daarom de volgende aannames geformuleerd:

- Voor het aantal zaken die in Nederland vanuit het EOM zullen worden behandeld is uitgegaan van de 20 zaken zoals ook door de Commissie wordt verwacht. Daarbij is rekening gehouden met een substitutie-effect voor EU-fraudezaken die thans ook al zouden worden behandeld. Om die reden is gerekend met extra kosten voor 15 zaken.
- Voor het aantal meldingen is gezien hoeveel meldingen Nederland in de afgelopen drie jaar over al dan niet frauduleuze onregelmatigheden aan de Europese Commissie heeft gedaan. Daarbij is gerekend met werkzaamheden voor een eerste beoordeling van de meldingen binnen Nederland en voor het aantal meldingen dat het EOM ter behandeling zal (terug) overdragen aan het Nederlandse OM.
- Voor het aantal bijbehorende opsporingshandelingen is geput uit bij de FIOD beschikbare ervaringsgegevens over het aantal rechtshulpverzoeken in dergelijke zaken op dit moment.

Op dit moment is niet duidelijk hoe de ontwikkeling van het case management system (CMS) van het EOM er uit gaat zien en hoe dat in verbinding zal staan met de nationale systemen. Ook onzeker is of er sprake zal zijn van extra huisvestingskosten, naast de huisvestingskosten die besloten zitten in de berekening van de extra benodigde capaciteit. Voor het huisvesten van de extra medewerkers zal ruimte gezocht moeten worden.

Gegeven het bovenstaande bedragen de aanloopkosten voor 2019 en 2020 naar verwachting € 0,7 mln. respectievelijk € 1,8 mln.

De structurele kosten van de deelname aan het EOM voor 2021 en verder worden vooralsnog geraamd op circa € 10 mln.

Deze kosten zijn als volgt verdeeld:

(bedragen x € 1 mln.)

	incidentele kosten		structurele kosten
	2019	2020	2021
OM	0,2	0,3	2,4
FIOD	0,4	1,1	6,2
Nvwa	0,1	0,4	1,3
Rechtspraak			0,4
	0,7	1,8	10,3

De kosten zullen worden opgevangen binnen de begrotingen van de betrokken departementen: Justitie en Veiligheid (OM en Rechtspraak), Financiën (FIOD) en LNV (NVWA).

De bovengenoemde kosten zijn -zoals eerder vermeld- gebaseerd op aannames. Met name het aantal zaken en bijbehorende zaakswaarte die Nederland vanuit het EOM zal moeten gaan behandelen, zal van invloed zijn op de werkelijke kosten. Vanaf de start van het EOM zal dit goed worden gemonitord.

5. Advies en consultatie

Een concept van dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (hierna: de Raad), het College van procureurs-generaal (hierna: het College), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Nederlandse orde van advocaten (NOvA). Ook heeft een internet-consultatie van het voorstel plaatsgevonden.

Alle geconsulteerde partijen geven aan geen overwegende bezwaren te hebben tegen het wetsvoorstel⁶. De Raad acht het voorstel uitvoerbaar en de NOvA stelt dat het wetsvoorstel geen controversiële onderdelen behelst. Het College deelt het standpunt dat slechts beperkte aanpassingen in de wetgeving nodig zijn om opsporing en vervolging door het Europees Openbaar Ministerie in Nederland mogelijk te maken. Er zijn geen reacties op de internetconsultatie binnen gekomen.

De geconsulteerde partijen hebben een aantal vragen gesteld. Deze worden hieronder beantwoord op basis van de huidige inzichten ten aanzien van de werking van het EOM in de praktijk in Nederland. Hierbij moet worden aangetekend dat, voor zover gevraagd wordt om een uitleg van (bepalingen uit) de Verordening EOM, het laatste woord hierover aan de (instellingen van) de EU is en het niet aan de Nederlandse wetgever is om hieraan een eigen interpretatie of invulling te geven. Voor zover in het

⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

navolgende vragen aan de orde komen die zien op (de uitleg van) de Verordening EOM, worden deze beantwoord vanuit hetgeen bekend is uit de tekst van de verordening zelf alsmede de overwegingen die aan de tekst van de verordening vooraf gaan.

De Raad werpt de vraag op of voldoende is gewaarborgd dat, wanneer het EOM onderzoek doet, dit (direct) bij de nationale autoriteiten bekend raakt, zodat artikel 25, eerste lid, Verordening EOM steeds kan worden nageleefd.

Hierover regelt de verordening het volgende. Het EOM informeert de instantie die melding heeft gedaan over zijn besluit geen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 24, zevende lid, van de Verordening EOM) en stelt verder steeds de bevoegde nationale autoriteiten in kennis van elk besluit om zijn bevoegdheid al dan niet uit te oefenen (artikelen 25, vijfde lid, en 27, eerste lid, van de Verordening EOM). In het geval van evocatie is nog extra geregeld dat het EOM met de bevoegde autoriteiten overlegt alvorens te beslissen over de uitoefening van zijn evocatierecht (zie de artikelen 27, vierde lid, 34 en 39, derde en vierde lid, van de Verordening EOM).

Ook vraagt de Raad om een nadere toelichting over de gang van zaken bij grensoverschrijdende onderzoeken onder de verordening, met name voor wat betreft de vereiste rechterlijke toestemming. De Verordening EOM gaat er van uit dat rechterlijke toestemming slechts in één lidstaat wordt verkregen. Artikel 31, derde lid, van de Verordening EOM regelt op welke wijze en in welke volgorde dat gebeurt. Als er rechterlijke toestemming is vereist in het land van de assisterende gedelegeerd Europese aanklager wordt de toestemming daar gevraagd volgens de regels die daar gelden. Deze regel geldt zowel in de situatie dat in het land van de verzoekende gedelegeerd Europese aanklager ook rechterlijke toestemming is vereist, als wanneer in het land van de verzoekende gedelegeerd Europese aanklager geen toestemming voor de maatregel hoeft te worden gevraagd. Dit betekent dat een Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager voor een EOM-zaak die hij in Nederland doet, geen toestemming hoeft te vragen aan de Nederlandse rechter-commissaris voor een huiszoeking in bijvoorbeeld Duitsland, omdat zijn Duitse collega gedelegeerd Europese aanklager daar voor hem de rechterlijke toestemming aanvraagt volgens de Duitse regels (ervan uitgaande dat ook in Duitsland een rechterlijke tussenkomst is vereist voor een huiszoeking). Dat voor deze EOM-zaak onder regie van de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager niet ook een machtiging van de Nederlandse rechter-commissaris nodig is, volgt rechtstreeks uit de verordening. Als de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager zich hier aan houdt, komt hij in de procedure bij de Nederlandse rechter ook niet voor het probleem te staan dat er een opsporingsbevoegdheid is ingezet zonder vereiste rechterlijke machtiging, omdat de rechterlijke toestemming in Duitsland is verkregen. Voor een «Nederlandse» EOM zaak waarin een onderzoeksmaatregel nodig is in een andere lidstaat waar in Nederland geen machtiging rechter-commissaris is vereist, maar op basis van het recht van die andere lidstaat wel, moet de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager die dus via zijn buitenlandse collega verkrijgen. Als in de lidstaat waar de maatregel moet worden uitgevoerd geen rechterlijke toestemming vereist is, maar in de lidstaat van de behandelende gedelegeerd Europese aanklager wel, moet daar alsnog de toestemming worden verkregen. Artikel 31, tweede lid, van de verordening bepaalt dat de rechtvaardiging en vaststelling van dergelijke maatregelen worden beheerst door het recht van de lidstaat van de behandelende gedelegeerd Europese aanklager. Dus naar het eerdere voorbeeld: als de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager een onderzoeksmaatregel wil inzetten in Duitsland waar naar Duits recht geen rechterlijke toestemming voor nodig is maar naar Nederlands recht wel, dan vraagt hij hiervoor een machtiging

van de Nederlandse rechter-commissaris. De Nederlandse rechter-commissaris toetst of hij de machtiging naar Nederlands recht kan verlenen. Voor de Nederlandse strafrechter heeft de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager dan voldaan aan de vereisten van de Nederlandse wet en handelt hij ook in overeenstemming met de verordening.

De Raad en de NVvR vragen in te gaan op de gevolgen voor het EOM van de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU (HvJEU) van 27 mei 2019 over de uitleg van het begrip «uitvaardigende rechterlijke autoriteit» in het EU-kaderbesluit met betrekking tot het Europees aanhoudingsbevel (EAB).⁷ De Raad geeft daarbij aan dat niet duidelijk is of een gedelegeerd Europese aanklager ook kan optreden als officier van justitie in een Nederlandse overleveringsprocedure. Naar aanleiding van deze uitspraak is de Overleveringswet aangepast, waarbij de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een EAB naar Nederlands recht toekomt aan de rechter-commissaris.⁸ Het gebruik van het EAB door de gedelegeerd Europese aanklager is geregeld in de verordening en zal onder verantwoordelijkheid van het EOM plaatsvinden. Artikel 33, tweede lid, bepaalt dat indien een persoon die niet aanwezig is in de lidstaat van de behandelende gedelegeerd Europese aanklager, moet worden aangehouden of overgeleverd, de gedelegeerd Europese aanklager een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigt of de bevoegde autoriteit van die lidstaat daarom verzoekt overeenkomstig Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad. Bij nader inzien is geoordeeld dat vanwege deze zelfstandige bevoegdheid dit wetsvoorstel moet worden aangevuld met een wijziging van de Overleveringswet, omdat in die wet enkel wordt uitgegaan van verzoeken namens de lidstaten van de EU en niet namens het EOM. Dit is toegelicht in het artikelsgewijze deel.

De NOvA vraagt om verduidelijking van artikel 28 van de verordening, omdat naar dit artikel wordt verwezen in het nieuwe artikel 144b van de Wet op de rechterlijke organisatie. Het voorgestelde artikel 144b is nodig om uitvoering te kunnen geven aan de bevoegdheid van de toezichthoudende Europese aanklager in artikel 28, vierde lid, van de Verordening EOM om te besluiten het onderzoek te voeren in plaats van de gedelegeerd Europese aanklager. In het vierde lid is aangegeven op grond van welke criteria de toezichthoudende Europese aanklager hiertoe mag besluiten. Het gaat om uitzonderlijke gevallen waarbij uitvoering door de toezichthoudende Europese aanklager noodzakelijk blijkt vanwege de ernst van het strafbare feit, met name in het licht van de mogelijke gevolgen ervan op het niveau van de Unie of het onderzoek betrekking heeft op het personeel of leden van de instellingen van de Unie, dan wel in het geval een nieuwe toewijzing of opgedragen instructies aan de gedelegeerd Europese aanklager niet het gewenste effect hebben. Wanneer van de hierboven omschreven situatie sprake is, is ter beslissing aan de Europese aanklager.

De NOvA vraagt of bij toepassing van artikel 40 van de verordening ook een transactie kan worden aangeboden. Uit de tekst van artikel 40 Verordening EOM blijkt dat een transactie hieronder kan vallen, zij het binnen de grenzen en met inachtneming van de voorwaarden van deze bepaling. Uiteindelijk beslist de permanente kamer, naar aanleiding van het voorstel van de handelende gedelegeerd Europese aanklager, of de zaak zich hiervoor leent.

Ook wil de NOvA graag meer inzicht in de reikwijdte van het dossier in een EOM-zaak.

Artikel 45 Verordening EOM bepaalt dat het onderzoeksdossier alle informatie en bewijsstukken bevat in verband met het onderzoek of de

⁷ ECLI:EU:C:2019:456 en ECLI:EU:C:2019:457

⁸ Stb 2019, 259.

strafvervolgning door het EOM waarover de gedelegeerd Europese aanklager beschikt. Toegang tot het onderzoeksdossier door verdachten en beklaagden, alsmede door andere bij de procedure betrokken personen, wordt toegekend door de behandelende gedelegeerd Europese aanklager overeenkomstig de wetgeving van zijn lidstaat. Met andere woorden, voor toegang tot een strafdossier van het EOM gelden dezelfde regels als voor een nationaal strafdossier. Volledigheidshalve zij erop gewezen erop dat artikel 41, eerste lid, in combinatie met overweging 83, het grondbeginsel vastlegt dat het EOM verplicht is tot het eerbiedigen van het recht op een eerlijk proces, de rechten van de verdediging en het vermoeden van onschuld, als vastgelegd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest. Artikel 41, tweede lid, onder b, noemt specifiek het recht op informatie en op toegang tot de stukken van een dossier, zoals vastgesteld in Richtlijn 2012/13/EU.

Het College vraagt wie de nationale autoriteit is die beslist wie voor het onderzoek van de zaak bevoegd zal zijn als het EOM en de nationale strafvervolgingsinstanties van mening verschillen over de vraag of de strafbare gedraging onder de artikelen 22, tweede of derde lid, of artikel 25, derde lid, van de verordening valt. Uit de genoemde artikelen blijkt dat in geval van discussie over de reikwijdte van de bevoegdheid van het EOM de nationale autoriteiten het laatste woord hebben. Zo wordt oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid van het EOM (en uitbreiding van diens mandaat) voorkomen. Het OM en meer in het bijzonder het functioneel parket, gemandateerd door het College van procureurs-generaal, is de meest aangewezen instantie om de afbakening van de bevoegdheden tussen het EOM en het nationale OM in dergelijke individuele strafzaken te bewaken.

Het College vraagt tevens waarom het nodig is wettelijk te bepalen dat de functie van gedelegeerd Europese aanklager wordt vervuld door een officier van justitie die werkzaam is bij het functioneel parket. Dit is, naast de borging van deskundigheid, gedaan om te verzekeren dat een Nederlandse officier van justitie die tevens is benoemd tot gedelegeerd Europese aanklager in deze dubbelfunctie niet ook nog voor een ander parket – met andere aansturingslijnen – werkzaam is. In die situatie wordt het namelijk zeer lastig om de onafhankelijke positie van de gedelegeerd Europese aanklager wettelijk vast te leggen, terwijl de Verordening EOM dat wel eist.

Het College mist in de toelichting een principiële beschouwing over de komst van het EOM. Die is hier niet opgenomen, omdat dit wetsvoorstel uitsluitend dient ter uitvoering van de verordening in Nederland. De keuze om tot invoering van het EOM te komen, en voor Nederland om zich daarbij aan te sluiten, was reeds gemaakt. In de preambule van de Verordening EOM komt tot uitdrukking dat het EOM is opgericht vanuit de overtuiging dat strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, vanwege de omvang en de gevolgen van het optreden beter op het niveau van de Unie worden bestreden. Bij de keuze van Nederland om zich bij de verordening aan te sluiten is overwogen dat intensieve samenwerking tussen de lidstaten bij de bestrijding van criminaliteit met EU-gelden onontkoombaar is. Met het besluit tot deelname wordt ook tot uitdrukking gebracht dat Nederland er aan wil bijdragen dat het EOM daadwerkelijk meerwaarde krijgt voor de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude.⁹

Voor de partners in het strafproces ontstaat hierdoor een nieuwe situatie waarvan nog niet op alle punten duidelijk is hoe een en ander in de praktijk zal verlopen. Daarom is zowel aan OM en FIOD gevraagd een impactanalyse op te stellen van de verwachte gevolgen van de verordening voor hun organisaties en werkprocessen. Daarbij is bijvoorbeeld

⁹ Kamerstukken II, 2017/18, 33 709, nr. 14

uitgebreid van gedachten gewisseld over de mogelijkheden voor een praktische invulling van de meldplicht op grond van artikel 24 van de verordening. In de gesprekken hierover met de instanties die volgens de verordening een meldplicht hebben, is gebleken dat er verschillende interpretaties bestonden over de inzet die door de instanties zelf moet, respectievelijk kan, worden gepleegd om de melding voor het EOM voldoende concreet te laten zijn. Het College wijst er in zijn consultatiereactie op dat het OM hierin aanvankelijk een andere keuze voorstond dan waar nu door alle partijen bij de voorbereiding van de implementatie van zal worden uitgegaan. Wat het EOM zelf de beste werkwijze vindt, kan in deze fase van het proces nog niet worden afgestemd, omdat het EOM nog niet operationeel is. De gekozen praktische invulling van de meldplicht zal uiteraard zodra dit kan, worden besproken met het EOM. In antwoord op de vraag van het College of de verordening toestaat dat er een nationale autoriteit wordt aangewezen die (namens de andere autoriteiten) aan het EOM meldt, is relevant dat in de preambule van de verordening bij overweging 51 wordt aangegeven dat er binnen een deelnemende lidstaat een efficiënt mechanisme moet zijn voor een eerste beoordeling van de gemelde vermoedens. Centrale melding kan daar inderdaad onderdeel van zijn, mits geen afbreuk wordt gedaan aan de prioritaire bevoegdheid van het EOM. Het lijkt logisch om te veronderstellen dat door het EOM terugverwezen meldingen ook bij dit centrale meldpunt binnenkomen. Het gaat hier uiteindelijk om een praktische invulling van de te hanteren werkwijze voor zowel de nationale instanties als EOM onder de verordening en dat vergt vooral concrete afspraken met het EOM. De Verordening EOM geeft (logischerwijs) voorrang aan de activiteiten van het EOM. Vanuit dat oogpunt zal ook geen sprake zijn van interferentie tussen de activiteiten van het EOM met activiteiten van het openbaar ministerie in de lidstaat. Dat laat onverlet dat zowel EOM als openbaar ministerie natuurlijk altijd gebaat zijn bij goede werkafspraken en afstemming van hun activiteiten. Dit in antwoord op de vraag van het College naar de werking van het evocatierecht op grond van artikel 27 van de verordening. Het College acht een mechanisme waarbij er zicht kan worden gehouden op de verdeling tussen de nationale en de Europese uitputting van opsporingscapaciteit aangewezen en vraagt hoe bijvoorbeeld het in Nederland verplichte advies over de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden zich verhoudt tot artikel 12 van de verordening. Artikel 12, vierde lid, maakt duidelijk dat een nationale interne toetsing niet in de weg mag staan aan het verloop van een procedure namens het EOM in die zin dat deze toetsing onder de bevoegdheid van de toezichthoudende Europese aanklager komt te vallen. Voor de uitvoering van de taken door het OM en opsporing in het kader van de verordening zijn extra middelen beschikbaar gesteld (zie financiële paragraaf). De verordening geeft ook de ruimte om bijzondere opsporingskosten deels bij het EOM in rekening te brengen (zie artikel 91, zesde lid, van de Verordening EOM). Er is in overleg met het OM begroot welke middelen voor het OM nodig zijn voor de uitvoering van de taken voor en assistentie aan het EOM. Het is natuurlijk nuttig als tussentijds de vinger aan de pols wordt gehouden om te bezien of voor de inzet voor het EOM voldoende middelen zijn begroot. Als daarbij onverhoopt blijkt dat de daarvoor beschikbare middelen in de praktijk niet toereikend zijn zal e.e.a. opnieuw worden bezien. Dit ook in antwoord op de opmerking van het College over de verantwoordelijkheid van het hoofd van het functioneel parket voor de ambtelijke ondersteuning van het EOM.

Aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) is gevraagd over het wetsvoorstel te adviseren. ATR deelt de analyse en conclusie dat er geen gevolgen voor de regeldruk zijn op grond van dit wetsvoorstel.

6. Transponeringstabel

Voorgestelde wijziging of nieuwe bepaling	Ter uitvoering van Verordening EOM
Artikel 80, tweede lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen	Artikelen 22, 25 en 28 Verordening EOM
Artikel 11:3, tweede lid, Algemene douanewet	Artikelen 22, 25 en 28 Verordening EOM
Artikel 2 van het Wetboek van Strafvordering	Artikel 13, eerste lid, Verordening EOM
Artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten	Artikelen 22, 25 en 28 Verordening EOM
Artikel 1 Overleveringswet	Artikel 13, eerste lid, en artikel 33 Verordening EOM
Artikel 7, onderdeel c, Overleveringswet	Artikel 13, eerste lid, Verordening EOM
Artikel 144b van de Wet op de rechterlijke organisatie	Artikelen 12 en 28 Verordening EOM
Artikel 144c van de Wet op de rechterlijke organisatie	Artikel 13, tweede lid, Verordening EOM
Artikel 144d van de Wet op de rechterlijke organisatie	Artikel 13, eerste lid, Verordening EOM
Artikel 144e van de Wet op de rechterlijke organisatie	Artikelen 16 en 17 Verordening EOM
Artikel 41 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren	Artikel 13, derde lid, Verordening EOM
Artikel 42 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren	Artikel 113 Verordening EOM

II. ARTIKELGEWIJS

ARTIKEL I

Ter uitvoering van de Verordening EOM is het van belang dat de gedelegeerd Europese aanklager steeds bevoegd is om opsporingshandelingen te laten verrichten in zaken waarin hij voor het EOM moet optreden. Dat blijkt met name uit artikel 28 van de Verordening EOM.

Naast de in artikel 141 Sv bedoelde personen verklaart artikel 80, eerste lid, Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) tot het opsporen van de bij de belastingwet strafbaar gestelde feiten tevens bevoegd de ambtenaar van de rijksbelastingdienst. Deze bepaling dient te worden gelezen in samenhang met artikel 142 Sv, welk artikel gaat over de «buitengewoon opsporingsambtenaar». Artikel 142, eerste lid, sub c, Sv noemt als buitengewoon opsporingsambtenaar de persoon die bij bijzondere wet (in dit geval de AWR) met de opsporing van de daarin bedoelde strafbare feiten wordt belast, «een en ander voor zover het die feiten betreft en de personen zijn beëdigd. Ambtenaren van de rijksbelastingdienst (hierna: Belastingdienst) kunnen dus ook zijn belast met de opsporing van strafbare feiten. Dit kunnen, gezien de materiële bevoegdheid van het EOM, feiten zijn waarin het EOM zijn bevoegdheid wil uitoefenen. In artikel 80, tweede lid, AWR is bepaald dat het bestuur van de dienst de processen-verbaal betreffende strafbare feiten, ter zake waarvan inwerkingstelling of voorlopige hechtenis is toegepast dan wel een woning tegen de wil van de bewoner is binnengetrepen, met de inbeslaggenomen voorwerpen onverwijld toekomen aan de bevoegde officier van justitie. De overige processen-verbaal doet het bestuur, met de inbeslaggenomen voorwerpen, toekomen aan de officier van justitie, indien het een

vervolgning of verdere vervolging door deze wenselijk acht. Dit maakt dat de officier van justitie pas formeel bevoegd is tot het geven van opsporingsbevelen als het proces-verbaal dat door de ambtenaren van de Belastingdienst is opgemaakt aan hem is doorgestuurd. Artikel 80, tweede lid wordt daarom, ter uitvoering van de Verordening EOM, zodanig aangevuld het bestuur van de Belastingdienst verplicht is in zaken die vallen onder de bevoegdheid van het EOM het proces-verbaal onverwijld door te sturen aan de gedelegeerd Europese aanklager, als bevoegde officier van justitie. Dit strookt met de zelfstandige meldplicht die de Belastingdienst al heeft op grond van artikel 24, eerste lid, van de Verordening EOM en verzekert dat de gedelegeerd Europese aanklager met de bevoegdheden die toekomen aan een officier van justitie zijn taken voor het EOM volledig kan vervullen. Zonder deze aanvulling kan mogelijk een situatie ontstaan dat niet is geborgd dat het EOM sturing kan geven aan de opsporing en vervolging die op nationaal niveau plaatsvindt.

Voor zaken waarin het EOM niet bevoegd is dan wel zijn bevoegdheid niet uitoefent, blijft met de voorgestelde wijziging de geldende praktijk in stand.

ARTIKEL II

In artikel 11:3 van de Algemene douanewet is ten aanzien van douane-zaken een soortgelijke bepaling als in artikel 80 AWR opgenomen. Hetgeen bij Artikel I is toegelicht over de doorzending van proces-verbalen bij de Belastingdienst geldt in dezelfde mate voor de douane ten gevolge van de hier voorgestelde aanpassing van artikel 11:3, tweede lid, van de Algemene douanewet.

ARTIKEL III

A

Hiermee wordt de Verordening EOM aan de begripsbepalingen in de Overleveringswet toegevoegd.

B

Met deze aanpassing van de Overleveringswet wordt geregeld dat in zaken waarin het EOM onderzoek heeft ingesteld en door een gedelegeerd Europese aanklager uit een andere lidstaat een EAB wordt uitgevaardigd, dezelfde voorwaarden gelden als in een normale overleveringsprocedure op verzoek van een andere lidstaat. Er wordt daarbij voor EOM-zaken voor drie begrippen een andere definitie gehanteerd.

De in onderdeel B voorgestelde aanpassing heeft tot gevolg dat in EOM-zaken de gedelegeerd Europese aanklager ook een uitvaardigende justitiële autoriteit is in de zin van de Overleveringswet voor zover het verzoek tot Nederland wordt gedaan. De lidstaat waarin de gedelegeerd Europese aanklager werkzaam is, is in dat geval de uitvaardigende lidstaat in de zin van de Overleveringswet. De gedelegeerd Europese aanklager ontleent zijn bevoegdheid tot het uitvaardigen van een EAB aan artikel 33, tweede lid, van de Verordening EOM. Omdat de gedelegeerd Europese aanklager geen justitiële autoriteit is van een lidstaat maar een zelfstandige bevoegdheid tot het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel heeft op grond van de Verordening EOM, moet het begrip Europees aanhoudingsbevel in die situatie ook anders gelezen worden. Waar dus in hoofdstuk II van de Overleveringswet wordt gesproken van «lidstaat» is dat voor EOM-zaken steeds de lidstaat van de gedelegeerd Europese aanklager, die de zaak behandelt voor het EOM. Dat is nooit de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager.

Er is niet voor gekozen de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager een eigenstandige bevoegdheid te geven tot het uitvaardigen van een EAB. Hij kan met gebruikmaking van de bevoegdheden die toekomen aan de officier van justitie (zie toelichting bij Artikel IV) volgens de procedure van hoofdstuk III hierom aan de rechter-commissaris verzoeken. Ter uitvoering van de Verordening EOM is dit voldoende.

C

Met de toevoeging aan artikel 7 in onderdeel C wordt ter uitvoering van de Verordening EOM geregeld dat overlevering mogelijk is voor zaken waarin door het EOM een onderzoek is ingesteld.

ARTIKEL IV

Teneinde er voor te zorgen dat zaken die gevoerd worden onder de Verordening EOM worden behandeld door rechtbanken die voldoende specialistische kennis in huis hebben om dergelijke zaken te behandelen, zijn voor deze zaken dezelfde concentratierechtbanken bevoegd verklaard die (aanvullend) bevoegd zijn voor de berechting van strafbare feiten met de vervolging waarvan de officier van justitie bij het functioneel parket is belast.

ARTIKEL V

Op grond van artikel 28, tweede lid, van de Verordening EOM nemen de bevoegde nationale autoriteiten in een zaak waarin door het EOM een onderzoek is ingesteld de dringende maatregelen die nodig zijn om een doeltreffend onderzoek te kunnen voeren.

Artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten bepaalt de taak en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden van bijzondere opsporingsdiensten. Met de hier voorgestelde wijziging wordt aan deze taak de opsporing ten behoeve van zaken waarin het EOM bevoegd is toegevoegd. Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven moet, om goed uitvoering te kunnen geven aan de verordening, worden zeker gesteld dat de bevoegdheid van de bijzondere opsporingsdiensten zich altijd uitstrekt tot de strafbare gedragingen die tot de taak van het EOM behoren. Daarom wordt de opsporing van strafbare feiten als bedoeld in artikel 22 van de Verordening EOM aan de taken van de bijzondere opsporingsdiensten toegevoegd.

In de voorgestelde wijziging wordt verwezen naar de materiële bevoegdheid, vastgelegd in artikel 22 en uitgewerkt in artikel 25 van de Verordening EOM en niet naar de taak van het EOM die is geregeld in artikel 4 van de verordening (zoals wordt gedaan in het voorgestelde nieuwe artikel 144a van de Wet op de rechterlijke organisatie) omdat hiermee de opsporingsbevoegdheid voor het EOM reeds voldoende duidelijk is afgebakend.

ARTIKEL VI

Omdat het EOM een eigen orgaan van de Europese Unie is, moeten, gezien de wijze waarop dit orgaan is ingericht (zoals toegelicht in het algemeen deel van deze memorie van toelichting), aanvullende regels worden gegeven. Deze regels zijn nodig omdat op grond van de Verordening EOM gedelegeerd Europese aanklagers wel tevens lid moeten zijn van het nationale OM, en bij de taakuitoefening namens het EOM ook gebruik moeten kunnen maken van de bevoegdheden die toekomen aan het nationale OM, doch bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden ingevolge de Verordening EOM niet werkzaam zijn namens het nationale OM. Het EOM vormt nadrukkelijk geen onderdeel van het OM, noch vormt het OM onderdeel van het EOM. Dit vergt enkele aanvullingen

op en afwijkingen van de Wet op de rechterlijke organisatie om taakuitoefeningen en verantwoordelijkheden helder te scheiden en de scheiding tussen EOM en OM te verzekeren. Daarom wordt met dit artikel in de Wet op de rechterlijke organisatie een nieuw hoofdstuk toegevoegd met het opschrift *Hoofdstuk 4a. Bepalingen ter uitvoering van de Verordening EOM*. Reeds met dit opschrift wordt beoogd te benadrukken dat het EOM geen onderdeel is van het Nederlandse OM, maar een zelfstandige positie heeft in het Nederlandse rechtsbestel. In dit hoofdstuk worden niet de positie of de bevoegdheden van het EOM zelf geregeld. Die volgen rechtstreeks uit de verordening.

Het voorgestelde hoofdstuk bevat bepalingen die de gedelegeerd Europese aanklagers in staat stellen hun taken voor het EOM in Nederland uit te voeren, ter uitvoering van de Verordening EOM.

Aan de begripsbepalingen in artikel 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie is een definitiebepaling toegevoegd zodat verder in de Wet op de rechterlijke organisatie verkort kan worden verwezen naar de Verordening EOM.

De Verordening EOM bepaalt dat het nationale recht van de gedelegeerd Europese aanklager van toepassing is op de zaken die hij namens het EOM behandelt. De bevoegdheden die hij daarvoor nodig heeft komen, naar Nederlands recht, in eerste aanleg toe aan de officier van justitie. Deze bevoegdheden zijn voor het merendeel opgenomen in het Wetboek van Strafvordering maar bijvoorbeeld ook in de Overleveringswet en de Wet op de economische delicten. De gedelegeerd Europese aanklager treedt op grond van de Verordening EOM namens het EOM op in hoger beroep en cassatie. Beroep wordt, volgens het Wetboek van Strafvordering, in strafzaken behandeld door een advocaat-generaal. Op grond van artikel 427 van het Wetboek van Strafvordering staat cassatie open voor het openbaar ministerie. Hoewel de bedoeling van de verordening met de verwijzing naar de nationale aanklager in de lidstaten duidelijk is, kan deze verwijzing in de Nederlandse rechtsorde vanwege de verschillende taken bij verschillende instanties niet zonder meer rechtstreeks werken. Het voorgestelde artikel 144a van de Wet op de rechterlijke organisatie geeft uitvoering aan de bepalingen in de verordening waarin wordt gesteld dat de gedelegeerd Europese aanklager de gehele procedure voert en daarbij alle bevoegdheden uit kan oefenen die een nationale aanklager toekomen. Aangezien het begrip nationale aanklager onder Nederlands recht niet duidelijk is, is in artikel 144a bepaald dat de gedelegeerd Europese aanklager alle bevoegdheden heeft die naar Nederlands recht toekomen aan de officier van justitie, de advocaat-generaal en het openbaar ministerie, voor zover die nodig zijn voor de uitoefening de taak van het EOM. Hierbij wordt verwezen naar de taak van het EOM in artikel 4 en niet naar de materiële bevoegdheid van artikel 22 in de verordening omdat op die manier zeker is dat de gedelegeerd Europese aanklager in alle stappen van de opsporing, vervolging en het voor de rechter brengen van de daders voor het EOM zijn bevoegdheden kan uitoefenen.

In uitzonderlijke gevallen mag de toezichthoudende Europese aanklager de zaak van een gedelegeerd Europese aanklager overnemen. Hij heeft dan dezelfde bevoegdheden nodig. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 144b Wet RO.

In het voorgestelde artikel 144c van de Wet op de rechterlijke organisatie wordt bepaald dat de gedelegeerd Europese aanklager werkzaam is bij het functioneel parket. Op deze manier heeft hij een duidelijke plek binnen de rechterlijke organisatie, terwijl zijn vereiste onafhankelijke positie kan worden gegarandeerd. De terminologie «werkzaam bij» sluit aan bij artikel

41, tweede lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Dit artikel wordt aangevuld in Artikel V van deze wet.

In het voorgestelde artikel 144d Wet RO krijgt het hoofd van het functioneel parket de taak zorg te dragen voor ambtelijke ondersteuning van de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklagers. De aanwijzingsbevoegdheid van het hoofd van het functioneel parket (op grond van artikel 137a Wet RO) wordt hierbij niet wettelijk uitgezonderd omdat deze niet geldt voor de werkzaamheden die gedelegeerd aanklagers vanuit het parket voor het EOM verrichten. De aanwijzingsbevoegdheid zich strekt zich immers uit tot de taken van het openbaar ministerie. De gedelegeerd Europese aanklager handelt niet namens het OM als hij optreedt voor het EOM, en valt in dat geval dus ook niet onder de verantwoordelijkheid, aansturingsmogelijkheid of hiërarchische lijn die voor het OM geldt. In het voorgestelde artikel wordt wel bepaald dat het hoofd van het functioneel parket rekening moet houden met de verdeling van de werkzaamheden voor de andere ambtenaren met hun taken voor het EOM. Deze bepaling komt terug op het niveau van de rechterlijke ambtenaren in artikel VII van dit wetsvoorstel met de aanpassing van artikel 41 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

In de artikelen 16 en 17 van de Verordening EOM is vastgelegd hoe de Europese aanklagers en de gedelegeerd Europese aanklagers worden benoemd. Kandidaten hiervoor moeten volgens de verordening worden aangedragen door de lidstaten. In artikel 144e is bepaald dat de Minister van Justitie en Veiligheid dit namens Nederland doet en dat hij het College van procureurs-generaal hierover hoort.

ARTIKEL VII

A

In de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) is onder meer bepaald dat het hoofd van het parket de werkzaamheden verdeelt van de rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij zijn parket. Op grond van artikel 13, derde lid, van de Verordening kunnen de gedelegeerd Europese aanklagers als nationaal aanklager optreden, mits dit hen niet belet te voldoen aan de verplichtingen die krachtens deze verordening op hen rusten. Zij moeten volgens de verordening de toezichthoudende Europese aanklager in kennis stellen van de hun aldus opgedragen taken. Om te voorkomen dat de gedelegeerd Europese aanklager te veel of conflicterende werkzaamheden krijgt opgedragen wordt in artikel 41 Wrra bepaald dat het hoofd van het parket waar een gedelegeerd Europese aanklager werkzaam is bij de verdeling van de werkzaamheden rekening moet houden met zijn positie en hem slechts werkzaamheden mag toedelen als hem dat niet belet te voldoen aan de verplichtingen die krachtens de verordening op hem rusten te voldoen.

De gedelegeerd Europese aanklagers kunnen op grond van de verordening ook actief blijven als nationaal officier van justitie voor het OM, mits dit hun niet belet te voldoen aan de verplichtingen die krachtens de verordening op hen rusten. Zij stellen de toezichthoudende Europese aanklager in kennis van de hun aldus opgedragen taken. Indien een gedelegeerd Europese aanklager op enig moment niet in staat is zijn taken als gedelegeerd Europese aanklager te vervullen, omdat hij taken als nationaal aanklager vervult, stelt hij de toezichthoudende Europese aanklager daarvan in kennis, die in overleg treedt met de bevoegde nationale strafvervolgingsinstanties, teneinde te bepalen of voorrang dient te worden gegeven aan zijn taken uit hoofde van de verordening. Als een lidstaat besluit een tot gedelegeerd Europese aanklager benoemde

«nationale aanklager» te ontslaan brengt hij de Europese hoofdaanklager op de hoogte alvorens hiertoe over te gaan.

B

In artikel 42 Wrra is vastgelegd dat de Staat aansprakelijk is voor schade aan derden veroorzaakt door een rechterlijk ambtenaar bij de vervulling van zijn functie. Artikel 113 van de EOM-verordening bepaalt dat het EOM elke schade veroorzaakt door de gedelegeerd Europese aanklager in zijn functie vergoedt. Teneinde dubbele aansprakelijkheid voor het optreden van een gedelegeerd Europese aanklager voor het OM te voorkomen wordt met dit wijzigingsartikel aanvullend bepaald dat de Staat niet aansprakelijk is als artikel 113 van de EOM-verordening van toepassing is.

ARTIKEL VIII

De inwerkingtreding van de wet wordt op zijn vroegst bepaald op de datum waarop het EOM operationeel is. Dat is naar verwachting 20 november 2020.

ARTIKEL IX

Citeertitel benadrukt dat de wet bedoeld is om de invoering van het EOM in Nederland mogelijk te maken.

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