

Openbaar Ministerie

## College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
d.t.v. drs. A. IJzerman MPA  
Postbus 20301  
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
Telefoon +31 (0)88 699 1100  
Telefax +31 (0)88 699 0164

*Uitsluitend per e-mail*

Onderdeel  
Contactpersoon  
Doorkiesnummer(s)  
Datum  
Ons kenmerk  
Onderwerp

Bureau Internationale Betrekkingen

7 november 2016  
PaG/BI /17576  
Standpunt mbt deelname aan een EOM

Bij beantwoording de  
datum en ons kenmerk  
vermelden. Wilt u slechts  
één zaak in uw brief  
behandelen.

Geachte heer Van der Steur,

In eerdere brieven (laatstelijk op 18 september 2014) heb ik u geïnformeerd over het standpunt van het College betreffende de ontwikkeling van een Europees openbaar ministerie.

Het OM heeft vanuit het uitgangspunt dat de financiële integriteit van de EU beschermd en versterkt moet worden, meegedacht over de meerwaarde van een EOM als aanvulling op de bestaande nationale en internationale instrumenten ter bestrijding van financiële criminaliteit en als er een EOM zou moeten komen in welke vorm, in welke verhouding tot lokale rechtsregels, binnen welke bevoegdheidskaders en binnen wenselijke gezagsmatige verhouding met opsporingsdiensten. Het betrof beschouwingen over de institutionele vorm en bevoegdheden waarbij de conclusie van het OM telkens uiteindelijk was dat er steeds – ondanks de vorderingen die tijdens de onderhandelingen tussen de Lidstaten waren gemaakt en waardoor een aantal problemen waren weggenomen – vele zorgpunten bleven bestaan.

Inmiddels mag het als een gegeven worden beschouwd dat een EOM zal worden opgericht; de (concept)EU-verordening is vrijwel gereed en een aantal ons omringende landen heeft aangegeven zeker deel te nemen terwijl anderen reeds hun *broad conceptual support* hebben uitgesproken voor de tekst van de concept-verordening.

Binnen afzienbare tijd zal – tijdens de JBZ-raad – kenbaar gemaakt moeten worden of Nederland al dan niet deel zal nemen aan een EOM.

Voor het OM ontstaat nu een geheel nieuwe situatie waarin geen plaats meer is voor institutionele beschouwingen — bovengenoemde zorgpunten blijven bestaan — ,

maar waarin pragmatisch gekeken zal moeten worden in welke situatie het OM tot een zo effectief mogelijke taakuitoefening kan komen.

Vanuit dit uitgangspunt wil ik u – mede op uw verzoek – in deze brief kenbaar maken wat het standpunt van het College is voor wat betreft al dan niet deelname aan een EOM in de nu voorzienbare vorm van dat instituut.

Zoals ook afgelopen voorjaar is aangegeven door vertegenwoordigers van het OM in een gesprek met de Rapporteur van de Tweede Kamer voor dit onderwerp, de heer Recourt (brief d.d. 2 juni 2016 aan de TK), is er bij deelname aan het EOM sprake van een aantal zaken, dat mogelijk bezwaarlijke negatieve consequenties voor het OM zal hebben.

Het voornaamste bezwaar is het beslag op de capaciteit van het OM en die van de opsporingsdiensten, waarbij het (zaken)prioriteringsstelsel zoals dat wordt gehanteerd door het OM wordt doorkruist. Dit zou kunnen leiden tot een bovenmatig beslag op de capaciteit, waardoor men aan andere, nationaal belangrijke, fraudeonderzoeken niet toekomt.

Met de opname van btw-fraudes in de PIF-richtlijn is de kans zeer groot dat deze categorie delicten ook onder de competentie van het EOM zal worden gebracht. Daarmee wordt de kans op bovenmatig beslag op de beschikbare (opsporings)capaciteit beduidend groter zelfs indien de bevoegdheid van het EOM in dit verband zou worden beperkt tot grensoverschrijdende zaken van meer dan 10 miljoen euro, een eis van onder meer Nederland waar het OM volledig achter staat. Bij deze categorie van zaken is doorgaans sprake van sterke verwevenheid met zware georganiseerde criminaliteit. Onduidelijk is nog hoe de scheiding tussen de carrouselfraude en de onvermijdelijke andere vormen van criminaliteit, die daarmee gepaard gaan in een dergelijke zaak gaan plaatsvinden. Dat hangt af van de wijze waarop het EOM in de praktijk zich zal ontwikkelen.

Een tweede voornaam punt is het functioneren van (de) European Deputy Prosecutor(s) binnen het Nederlandse OM. De eerder al opgeworpen vragen over aanstuurbaarheid, verantwoording en kwaliteitsbewaking blijven bestaan.

Tegenover deze onzekerheden, bezwaren en negatieve consequenties moeten we bezien wat de gevolgen zijn als Nederland besluit niet deel te nemen.

Het eerste waaraan men denkt is de vraag of er een toename van rechtshulpverzoeken verwacht kan worden en of er daardoor sprake zal zijn van een groter beslag op de opsporingscapaciteit. Nederland is immers op basis van het Europees Kaderbesluit verplicht om mee te werken aan een rechtshulpverzoek.

Voor zover het om fraudes met EU-subsidies gaat is het onzeker of er een toename te zien zal zijn; dit zal afhangen van de ambities van het EOM. Indien echter ook de (grotere) grensoverschrijdende btw-fraudes door het EOM zullen worden opgespoord kan de vraag of er een toename van rechtshulpverzoeken zal zijn, positief worden beantwoord. Deze zaken zijn naar hun aard gelieerd aan omvangrijke internationale netwerken, die bij de opsporing veel rechtshulp vereisen om tot een succesvolle vervolging te komen.

Deze netwerken hebben veelal lijnen met Nederland en rechtshulpverzoeken aan Nederland in een dergelijk onderzoek liggen in de lijn der verwachting. In geval van multilaterale rechtshulpverzoeken worden alle betrokken landen, waaronder Nederland, in zo'n zaak uitgenodigd voor een coördinatievergadering waarin wordt aangegeven door de landen die het onderzoek sturen wat verwacht wordt van de andere aanwezige landen. Het Nederlandse OM zal bijvoorbeeld gehouden zijn aanhoudingen, doorzoekingen etc. te organiseren op een zogenaamde gezamenlijke 'actiedag'. Juist door de eerdergenoemde verwevenheid met zware georganiseerde criminaliteit kan het OM door gebrek aan sturingsmogelijkheden en tussentijdse invloed op de bepaling van de reikwijdte van het onderzoek op achterstand komen te staan met mogelijke consequenties voor andere lopende onderzoeken op het gebied van zware georganiseerde criminaliteit.

In de concept-verordening is een aantal specifieke bepalingen (artt. 9-4, 9-6, 11-1, 23, 24-4 en 29-1) opgenomen waardoor de Europese aanklager van een Lidstaat onder meer altijd betrokken is bij een onderzoek dat zijn land aangaat, stemrecht heeft in de behandelende Permanente Kamer, altijd liaison en informatiekanaal is naar de 'eigen' Deputy European Prosecutors en een 'supervising' rol speelt, waardoor een zogenaamde 'chain of command' wordt gecreëerd. Dit geeft de mogelijkheid om in een zeer vroeg stadium op de hoogte te zijn, mee te sturen en te beslissen. Hierdoor kan voorkomen worden dat EOM-activiteiten nationale onderzoeken naar zwaar georganiseerde criminaliteit doorkruisen.

In de huidige situatie ervaart het OM bij onderzoeken in breder Europees verband (al dan niet in bijvoorbeeld een joint investigation team) grote vertragingen als het gaat om zaken als het afhandelen van beslag omdat vaak omslachtige interne nationale procedures moeten worden gevolgd. Dat vergt van het OM en de opsporingsdiensten een aanzienlijke tijdinvestering. In geval van een EOM wordt de mogelijkheid gecreëerd om dergelijke zaken eenvoudiger af te handelen, een en ander hangt af van de nationale implementatie van de verordening in de betreffende Lidstaat. Zo heeft bijvoorbeeld Frankrijk aangekondigd voor de categorie zaken, die binnen de EOM-bevoegdheid valt, de bevoegdheid van de zogenoemde onderzoeksrechter te leggen bij het Franse OM, waardoor die tussenschakel wordt weggenomen. Participatie in een EOM betekent dat de afhandeling van onderzoeken beduidend sneller zou kunnen gaan verlopen.

Daarnaast lijkt deelname aan een EOM te betekenen dat voor wat betreft de overige internationale rechtshandelingen, die nu via internationale rechtshulpprocedures moeten verlopen, er geprofiteerd kan worden van het feit dat er gewerkt kan worden zonder de ballast van veel formaliteiten, zoals nu alleen mogelijk is door het telkens formeel instellen van een joint investigation team.

Ik stel vast dat eerder genoemde zorgpunten, onzekerheden en negatieve consequenties van een EOM voor Nederland zich blijven voordoen. Anderzijds stel ik vast dat niet meedoen ook een aantal onzekerheden en kwetsbaarheden met zich meebrengt. De balans opmakend lijkt participatie bij het EOM vanuit pragmatische overwegingen voordeliger te zijn dan niet aansluiten.

Voordeel van participatie kan ook nog zijn dat men invloed kan uitoefenen en sturen bij de feitelijke ontwikkeling en de te stellen ambities van het EOM, waardoor een harmonieuze samenwerking met de methoden van nationale fraudeaanpak kan worden bevorderd en tevens de afbakening naar zaken van de zware georganiseerde criminaliteit kan worden bewaakt. Overigens, ervan uitgaande dat Eurojust en OLAF op dezelfde wijze kunnen blijven functioneren. Vooral voor wat betreft Eurojust mag het niet zo zijn dat de oprichting van een EOM ten koste gaat van Eurojust.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
het College van procureurs-generaal



H.J. Bolhaar