

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1681

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie

Fiche 2: Mededeling verbetering bestuur van OLAF (Kamerstuk 22 112, nr. 1682)

Fiche 3: Verordening betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) (Kamerstuk 22 112, nr. 1683)

Fiche 4: Stroomlijning richtlijn drukapparatuur (Kamerstuk 22 112, nr. 1684)

Fiche 5: Mededeling en verordening emissies maritiem vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 1685)

Fiche 6: Verordening einde-afval-criteria teruggewonnen papier (Kamerstuk 22 112, nr. 1686)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie

Datum Commissiedocument

17 juli 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 534

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041110

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 274

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad en – bij gebreke van eenparigheid – Europese Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis:*

artikel 86 VWEU

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:*

Bijzondere wetgevingsprocedure: de Raad besluit met eenparigheid na goedkeuring van het Europees Parlement. Bij het ontbreken van eenparigheid kan op verzoek van een groep van ten minste negen lidstaten het ontwerp van de verordening worden voorgelegd aan de Europese Raad, die het voorstel binnen vier maanden behandelt. In geval van consensus verwijst de Europese Raad het voorstel ter aanneming terug naar de Raad. Indien er binnen de Europese Raad geen consensus is bereikt, kunnen ten minste negen lidstaten aangeven dat zij een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op grond van de ontwerpverordening. Verdere besluitvorming vindt vervolgens plaats via de procedure van versterkte samenwerking.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:*

niet van toepassing

2. Samenvatting BNC-fiche

Korte inhoud voorstel

Het voorliggende voorstel maakt onderdeel uit van het op 17 juli 2013 door de Commissie openbaar gemaakte pakket van maatregelen inzake de verbetering van de bestrijding van EU-fraude, dat wil zeggen fraude waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, waarbij de nadruk ligt op de inzet van het strafrecht.

De Commissie stelt voor om een Europees openbaar ministerie (hierna: EOM) op te richten als een gedecentraliseerde structuur, door middel waarvan het EOM is vertegenwoordigd in elke lidstaat. Het voorstel bevat regels voor de oprichting en het functioneren van het EOM met het oog

op de opsporing en vervolging van fraude met EU-middelen, delicten zoals bedoeld in de ontwerprichtlijn strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. De onderhandelingen over deze richtlijn zijn nog niet afgerond.¹

De Verordening inzake het EU agentschap voor strafrechtelijke justitiële samenwerking Eurojust (COM(2013)535) en de mededeling inzake het bestuur van OLAF (COM(2013)533) maken eveneens deel uit van het pakket ter verbetering van de bestrijding van fraude met EU-middelen. Hierover zijn separate fiches opgesteld.

Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Bevoegdheid: het kabinet acht het wenselijk de rechtsbasis te preciseren, zodat deze komt te luiden: artikel 86, lid 1, VWEU.

Subsidiariteit: het oordeel van het kabinet is voorshands positief, als alle lidstaten die onverkort gebonden zijn aan titel V van het derde deel van het VWEU («de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht») zullen participeren in het EOM, omdat daardoor een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke bestrijding van fraude in de lidstaten kan worden bereikt.² Dit laat onverlet dat bij de wijze waarop het EOM in dit voorstel wordt ingericht kanttekeningen worden geplaatst. Bij gebreke van deelname door alle voornoemde lidstaten kan het EOM ook op grond van nauwere samenwerking worden opgericht. Het kabinet zal, als die situatie zich zou voordoen, opnieuw een subsidiariteitstoets uitvoeren met betrekking tot een daaraan aangepast voorstel voor de verordening inzake de oprichting van het EOM.

Proportionaliteit: het oordeel van het kabinet is gematigd positief met kanttekeningen.

Het kabinet is positief over de gedecentraliseerde structuur van het EOM met een permanente vertegenwoordiging van het EOM in de lidstaten door gedelegeerde Europees openbaar aanklagers, die ervaring moeten hebben als openbaar aanklager in die lidstaat. De vervolging van EOM-zaken in een lidstaat gebeurt in het algemeen door de gedelegeerde Europees openbaar aanklager die uit die lidstaat afkomstig is. Deze nationale inbedding van het EOM past bij de aan het VWEU ten grondslag liggende gedachte dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de strafrechtelijke bestrijding van fraude. Het EOM moet het gelijkwaardige niveau van fraudebestrijding in de lidstaten waarborgen.

Het voorstel impliceert dat na de oprichting van het EOM een groot gedeelte van de OLAF-medewerkers die thans belast zijn met administratieve onderzoeken naar fraude met EU-middelen en de administratieve afhandeling daarvan, zullen gaan werken ter ondersteuning van het EOM. De verschuiving van medewerkers beperkt de kosten van het EOM. Het kabinet acht het evenwel niet wenselijk dat de oprichting van het EOM in de lidstaten zou leiden tot een verschuiving van administratieve handhaving naar strafrechtelijke handhaving. Het strafrecht is ultimum remedium en moet ook bij fraude met EU-middelen als zodanig functioneren.

Het voorstel bestrijkt alle aspecten die bij de oprichting van het EOM aan de orde horen te komen. Bij de beoordeling van de proportionaliteit van

¹ Voor het BNC fiche over deze ontwerprichtlijn wordt verwezen naar Kamerstuk 22 112, nr. 1475 en voor de laatste stand van de onderhandelingen naar het verslag van de JBZ-Raad van 6 en 7 juni 2013, waaruit blijkt dat de Raad een algemene oriëntatie heeft vastgesteld (Kamerstuk 32 317, nr. 179, blz. 15).

² Denemarken neemt geen deel aan de justitiële samenwerking; het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen daaraan deel als zij besluiten tot een «opt-in».

de diverse aspecten is een selectie gemaakt. Met betrekking tot de kerntaken van het EOM worden kanttekeningen geplaatst bij de omvang van de bevoegdheid van het EOM, het voorkomen dat in de praktijk niet alle gevallen van fraude krachtig worden aangepakt, de interne werkwijze van het EOM bij de behandeling van zaken, bij de toepasselijke regels van strafvorderlijke aard en bij de financiering.

Implicaties/risico's/kansen

Het voorstel kan de bestrijding van fraude met EU-middelen verbeteren, doordat door middel van het EOM in de lidstaten een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke handhaving wordt verzekerd. De Commissie verwacht dat het aantal zaken waarbij opsporing en vervolging plaatsvindt fors gaat stijgen door oprichting van een EOM, waardoor de «recovery» van EU-middelen zal stijgen en de afschrikkende werking groter zal zijn. Bij nauwere samenwerking zou dit alleen voor de participerende lidstaten gelden.

Nederlandse positie

Het kabinet hecht veel belang aan een effectieve besteding van EU-middelen, een goede verantwoording daarvan en adequate bestrijding van EU-fraude, waarbij ook het strafrecht in de lidstaten op vergelijkbare wijze dient te worden ingezet. Oprichting van een EOM kan daaraan een bijdrage leveren.

Het EOM dient bij uitsluiting van anderen te worden belast met de opsporing van EU-fraudedelicten in de lidstaten binnen de nationale structuren en in samenwerking met lokale opsporingsautoriteiten, en met de vervolging van de daaruit ressorterende zaken bij de rechters van de lidstaten. Het EOM dient bij zijn werkzaamheden de grenzen van het eerste lid van artikel 86 VWEU ten volle te respecteren: dat wil zeggen dat het EOM zich dient te beperken tot de bestrijding van fraude met EU-middelen. De voorgestelde werkwijze, waarbij het EOM ook andere delicten die sterk verweven zijn met en ondergeschikt aan de bedoelde EU-fraudedelicten zou mogen vervolgen, past niet bij de grens die het eerste lid van artikel 86 VWEU stelt.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Doel van het EOM is om fraude met EU-middelen beter te bestrijden dan nu het geval is. De opsporings- en vervolgingspercentages verschillen nu sterk per lidstaat en dit leidt EU-breed in slechts 20% van deze zaken tot een veroordeling. Volgens de Commissie is er, inherent aan de aard van fraude, een groot aantal gevallen dat nooit aan het licht komt. De afschrikkende werking is daardoor nu beperkt. Het EOM zal exclusief bevoegd zijn om de delicten uit de frauderichtlijn die binnen en buiten de Unie zijn gepleegd op te sporen en te vervolgen voor rechters van de lidstaten. De nationale openbaar ministeries zijn na de oprichting van het EOM ontheven van de verplichting om deze delicten op te sporen en te vervolgen. Zij moeten signalen van fraude direct doorgeven aan het EOM. Indien in EU-fraudeonderzoeken blijkt dat andere strafbare feiten zeer sterk verweven zijn met EU-fraudedelicten en tegelijkertijd van ondergeschikte aard zijn, zouden deze feiten – met instemming van het nationale OM – door het EOM kunnen worden meegenomen bij de vervolging van EU-fraudedelicten. Het EOM krijgt volgens het Commissievoorstel een gedecentraliseerde inrichting, met op EU-niveau een Europees openbaar aanklager met vier plaatsvervaarders

en in elke lidstaat ten minste een gedelegeerde Europees openbaar aanklager.

Alle gedelegeerde Europees openbare aanklagers blijven lid van nationale openbaar ministeries, maar zijn ook lid van het EOM en staan voor de uitoefening van hun functie bij het EOM onder het gezag van de Europese openbare aanklager. De onderzoeken worden in de lidstaten verricht door in beginsel de gedelegeerde Europees openbare aanklagers, maar de Europees openbare aanklager kan een onderzoek en een vervolging aan zich trekken. De opsporing vindt plaats binnen de nationale structuren en met behulp van nationale opsporingsinstanties van de lidstaat van onderzoek. In het bijzonder voor de toepassing van dwangmiddelen, zijn daartoe regels in de verordening bepaald, terwijl voor het overige de regels van het nationale strafprocesrecht van de lidstaat van onderzoek gelden. De rechters van de lidstaten zijn bij uitsluiting van de EU-rechters bevoegd de door het EOM vervolgte strafzaken te beoordelen en berechten. De verordening voorziet tevens in uniforme regels voor de bescherming van persoonsgegevens.

De personeelsuitgaven van het EOM vallen onder het EU budget, waarbij met het oog op efficiency de administratieve ondersteuning wordt gebundeld met die van Eurojust volgens het principe van «shared services». Het EOM en Eurojust blijven naast elkaar bestaan. Er is een intensieve samenwerking tussen het EOM en Eurojust voorzien voor de feiten die zeer sterk met EU-fraudedelicten zijn verweven. Het EOM kan, zoals is voorzien in artikel 86, tweede lid, VWEU, met Europol samenwerken maar dit is in de verordening niet uitgewerkt. Ten slotte wordt voorzien dat de oprichting van het EOM er toe zal leiden dat het takenpakket van OLAF zal worden ingeperkt tot administratieve onderzoeken op gebieden die niet tot de bevoegdheid van het EOM behoren, waardoor personeel van OLAF geleidelijk zal worden overgeheveld naar het EOM. Door deze overheveling van personeel blijven de kosten van het EOM beperkt. Ook sluit dit aan bij de afspraken in de Europese Raad van 7-8 februari 2013 over de kosten van het EU-ambtenarenapparaat.

Impact assessment Commissie

De Commissie stelt, verwijzend naar een in haar opdracht uitgevoerde studie, dat EU-fraudedelicten niet altijd worden onderzocht en vervolgd door de nationale autoriteiten (volgens het impact assessment wordt slechts 20% uiteindelijk veroordeeld en is de «recovery rate» ca. 10%). Zij wijt dit aan de beperkt beschikbare middelen voor de opsporing. Daardoor zijn, aldus de Commissie, de nationale inspanningen gefragmenteerd en wordt er gewoonlijk te weinig aandacht besteed aan de grensoverschrijdende aspecten van deze delicten. De Commissie constateert dat Eurojust en Europol de bevoegdheid ontberen om zelfstandig tegen EU-fraudedelicten op te treden en dat de bevoegdheid van OLAF beperkt is tot administratieve onderzoeken. De Commissie heeft daarom zeven opties onderzocht, van meer acties door de lidstaten, versterking van Eurojust tot oprichting van een EOM (gedecentraliseerd of gecentraliseerd). Daarbij kwam een gedecentraliseerd EOM als beste uit de vergelijking; dit zou volgens een grove schatting van de Commissie jaarlijks € 45 miljoen opleveren aan «recoveries» en € 300 miljoen aan fraude voorkomen. Door het EOM zou ook een vergelijkbaar niveau van EU-fraudebestrijding in de lidstaten worden verzekerd.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

De Commissie heeft als rechtsgrondslag artikel 86 VWEU gekozen. Die keuze is terecht, maar precisering is gewenst om de grenzen van de bevoegdheid van het EOM helder te maken. Het eerste lid van artikel 86 bevat de bevoegdheid tot oprichting van het EOM met het oog op bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Het vierde lid van artikel 86 VWEU voorziet in de mogelijkheid bij unaniem besluit van de Raad de bevoegdheid van het EOM uit te breiden tot andere delicten dan EU-fraudedelicten. Het EOM-voorstel ziet alleen op EU-fraudedelicten en dat dient eenduidig uit de rechtsbasis te blijken. Daarom dient de rechtsbasis te worden beperkt tot het eerste lid van artikel 86 VWEU.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is voorshands positief, als alle lidstaten die onverkort gebonden zijn aan titel V van het derde deel van het VWEU («de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht») zullen participeren in het EOM, omdat daardoor een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke bestrijding van fraude in de lidstaten kan worden bereikt. Dat is in de huidige situatie waarin deze bestrijding geheel bij de lidstaten berust niet mogelijk; er is aanleiding te veronderstellen dat het niveau van fraudebestrijding tussen de lidstaten uiteen loopt. Dit laat onverlet dat bij de wijze waarop het EOM in dit voorstel wordt ingericht kanttekeningen worden geplaatst. Bij gebreke van deelname door alle voornoemde lidstaten kan het EOM ook op grond van nauwere samenwerking worden opgericht. Het kabinet zal, als die situatie zich zou voordoen, opnieuw een subsidiariteitstoets uitvoeren met betrekking tot een daaraan aangepast voorstel voor de verordening inzake de oprichting van het EOM.

Ten aanzien van de proportionaliteit is het oordeel van het kabinet gematigd positief met kanttekeningen.

Het kabinet is positief over de gedecentraliseerde structuur van het EOM met een permanente vertegenwoordiging van het EOM in de lidstaten door gedelegeerde Europees openbaar aanklagers, die ervaring moeten hebben als openbaar aanklager in die lidstaat. De vervolging van EOM-zaken in een lidstaat gebeurt in het algemeen door de gedelegeerde Europees openbaar aanklager die uit die lidstaat afkomstig is. Deze nationale inbedding van het EOM past bij de aan het VWEU ten grondslag liggende gedachte dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de strafrechtelijke bestrijding van fraude. Het EOM moet het gelijkwaardige niveau van fraudebestrijding in de lidstaten waarborgen.

Het voorstel impliceert, dat na de oprichting van het EOM een groot gedeelte van de OLAF-medewerkers die thans belast zijn met administratieve onderzoeken naar fraude met EU-middelen en de administratieve afhandeling daarvan, zullen gaan werken ter ondersteuning van het EOM. De verschuiving van medewerkers beperkt de kosten van het EOM. Het kabinet acht het evenwel niet wenselijk dat de oprichting van het EOM in de lidstaten zou leiden tot een verschuiving van administratieve handhaving naar strafrechtelijke handhaving. Het strafrecht is ultimum remedium en moet ook bij fraude met EU-middelen als zodanig functioneren.

Het kabinet accepteert de exclusiviteit van de bevoegdheid van het EOM voor de EU-fraudedelicten, omdat daarmee een heldere afbakening bestaat met de bevoegdheden van de openbaar ministeries van de lidstaten. Die helderheid dient niet verloren te gaan door de mogelijkheid te openen dat het EOM in concrete strafzaken bij de vervolging zeer sterk verweven andere delicten van ondergeschikte

aard mag betrekken. Het kabinet acht het vanuit een oogpunt van proportionaliteit wenselijk dat streng de hand wordt gehouden aan de kaders van het eerste lid van artikel 86 VWEU, de bestrijding van fraude met EU-middelen.

Voor het kabinet is het een voorwaarde dat de handhaving in Nederland op het bestaande niveau kan blijven. Fraude die thans op nationaal niveau wordt vervolgd mag niet onbestraft blijven. Dit zou zich kunnen voordoen, indien het EOM niet toekomt aan vervolging van alle gevallen van fraude (al dan niet van geringe omvang). Daarom zal de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen er op zijn gericht dat in de verordening in voldoende mate verzekerd wordt dat het EOM de afdoening van zaken waar het niet aan toekomt overlaat aan de lidstaten of deze zaken tijdig overdraagt, zodat onverkort kan worden vastgehouden aan het huidige niveau van handhaving. Fraude met EU-middelen dient in alle gevallen krachtig te worden aangepakt. Bij de interne werkwijze van het EOM bij de behandeling van strafzaken valt de sterk centralistische leiding in individuele strafzaken op. Hoewel strafzaken in beginsel door de gedelegeerde Europees openbare aanklagers worden uitgevoerd, moeten deze leden van het EOM nagenoeg elke beslissing over de verdere behandeling van de zaak voorleggen aan de Europees openbaar aanklager, teneinde zijn instemming daarmee te verkrijgen. Deze centralistische vorm van besluitvorming in individuele zaken is waarschijnlijk ingegeven vanuit een kennelijk streven naar eenheid van beleid, maar gaat er aan voorbij dat doorgaans alleen de zaakofficier van justitie en het onderzoeksteam de bijzonderheden van een strafzaak kennen en op grond daarvan in staat zijn de passende beslissingen over de verdere behandeling te nemen. Eenheid van beleid kan ook langs andere, minder ingrijpende wijze worden bereikt, bij voorbeeld door de opstelling van openbare regels voor onderzoeken en vervolging en door het selecteren van strafzaken die niet zelfstandig door een gedelegeerde Europees openbaar aanklager dienen te worden behandeld. De Europees openbaar aanklager zou zich meer moeten toeleggen op coördinatie in grensoverschrijdende zaken. Ten slotte roept de toekenning van de bevoegdheid van de Europees openbaar aanklager om strafzaken zonder tussenkomst van een gedelegeerde Europees openbaar aanklager zelf te onderzoeken en te vervolgen vragen op over de doelmatigheid en uitvoerbaarheid ervan, terwijl de noodzaak van deze bevoegdheid niet is onderbouwd.

In de verordening is als algemeen beginsel onder meer vastgelegd, dat het onderzoek en de vervolging zullen plaatsvinden volgens de procedureregels van de verordening en het nationale strafprocesrecht van de lidstaat van onderzoek, waarbij dit laatste slechts aanvullend zal gelden (artikel 11, lid 3). De uitwerking daarvan, in het bijzonder in artikel 26, leidt tot een sterke verwevenheid van Unierecht en nationaal recht. Genoemde bepaling bevat een lange opsomming van opsporingsbevoegdheden die de lidstaten moeten toekennen aan het EOM, waarbij onduidelijk is of daarmee uitsluitend de leden van het EOM zijn bedoeld die tevens lid zijn van de nationale openbare ministeries of ook medewerkers. De toepassing van die bevoegdheden geschiedt volgens de regels van het nationale recht, maar tegelijkertijd schrijft de verordening voor dat een aantal van deze bevoegdheden slechts met voorafgaande rechterlijke toetsing kunnen worden toegepast. Verder zijn de bevoegdheden onhelder geformuleerd en lijken ze elkaar gedeeltelijk te overlappen. De onderliggende gedachte bij artikel 26 is naast die van beschikbaarheid van opsporingsbevoegdheden, tevens het waarborgen van een gelijkwaardig, hoog niveau van rechtsbescherming in de lidstaten. Echter, bij deze voorstellen is er aan voorbijgegaan dat de wetboeken van strafvordering van de lidstaten alle voorzien in een rechtsbescherming op een wijze die is toegesne-

den op de inrichting van de nationale procedure. Artikel 26 behelst daarentegen het uniformeren van één aspect van het strafproces, zonder dat daarvan gesteld kan worden dat dit essentieel is voor het waarborgen van een hoog niveau van rechtsbescherming. Bovendien betekent het op nationaal niveau dat de opsporingsdiensten en de rechterlijke macht in EU-fraudezaken procedureregels moeten toepassen die afwijken van de algemeen geldende procedureregels. De noodzaak van dit ingrijpen in het nationale strafprocesrecht is niet onderbouwd.

Ten slotte wordt in de verordening aan de nationale instanties in de lidstaten een ruime mate van medewerking aan onderzoeken van het EOM opgelegd (artikel 11, lid 7) zonder enige beperking in omvang of tijd. Dit geldt in elk geval voor de – speciaal gekwalificeerde – opsporingsdiensten en de rechterlijke macht die betrokken zullen zijn bij de opsporing en berechting van EU-fraudezaken. Nog afgezien van de financiële gevolgen van een en ander, is het niet proportioneel om het EOM eenzijdig de behoefte aan opsporings- en zittingscapaciteit in een lidstaat te laten bepalen.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*

De uitgaven van het EOM komen ten laste van de EU-begroting. De beheerskosten van het EOM worden beperkt door de invoering van een systeem van «shared services» met Eurojust en bij de kosten voor medewerkers wordt ervan uitgegaan dat deze door geleidelijke overheveling van personeel van OLAF naar het EOM beperkt kunnen blijven. De Commissie verwacht volgens het financieel memorandum bij de ontwerpverordening aan extra personeelskosten alleen een vergoeding voor de gedelegeerde aanklagers; hiervoor zou tot 2.020 jaarlijks ca. € 3 miljoen nodig zijn. In 2020, wanneer het EOM op halve sterkte zou zijn, zou de EOM-begroting ca. € 16 miljoen euro bedragen, terwijl de OLAF begroting € 13 miljoen euro lager zal zijn dan eerder voorzien. In 2023 zou de EOM-begroting ca. € 35 miljoen bedragen (235 personeelsleden). De Commissie gaat ervan uit dat het gastland een gebouw ter beschikking stelt en van kantoor-, ICT en beveiligingsapparatuur voorziet. Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan, dan zullen de kosten voor de EU-begroting hoger uitvallen. Nederland is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Europese Raad van 7-8 februari 2013 afgesproken financiële kaders voor de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Bij dit alles moet wel worden bedacht, dat indien het EOM op grond van nauwere samenwerking wordt opgericht, ingevolge artikel 332 VWEU de uitgaven van het EOM alleen na een daartoe strekkend unaniem besluit van de voltallige Raad ten laste van de EU-begroting kunnen worden gebracht en derhalve zonder een dergelijk besluit voor rekening van de participerende lidstaten zullen komen.

- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

Op dit moment is niet duidelijk welke financiële consequenties het EOM voor de rijksoverheid zal hebben. Zoals opgemerkt is het niet proportioneel om het EOM eenzijdig de behoefte aan opsporings- en zittingscapaciteit in een lidstaat te laten bepalen. De inzet voor het EOM zal voorshands binnen de bestaande capaciteit gevonden moeten worden. Budgettaire gevolgen zullen worden ingepast op de begroting

van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Geen.
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Geen.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Naar het voorlopig oordeel van het kabinet geeft de verordening aanleiding tot het maken van een aparte wet, die op onderdelen zal afwijken van de Wet op de rechterlijke organisatie en het Wetboek van strafvordering.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Inwerkingtreding van de verordening is twintig dagen na de publicatie in het EU-publicatieblad. Het EOM wordt pas operationeel op een nader te bepalen datum door middel van een besluit van de Commissie. Het EOM kan bij de Commissie aangeven wanneer dat moment is aangebroken. Bij de vaststelling daarvan dient niet alleen rekening te worden gehouden met invoering van de noodzakelijke nationale wetgeving, maar ook met de organisatorische maatregelen die zowel op Unie-niveau als in de lidstaten moeten worden getroffen voor het functioneren van het EOM. De Commissie gaat in de kostenramingen uit van opbouw van het EOM tussen 2017 en 2023.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
Artikel 74 van de ontwerpverordening bevat een evaluatiebepaling, hetgeen wenselijk is, omdat deze de mogelijkheid biedt om te bezien of het EOM aan de bij de oprichting bestaande verwachtingen heeft voldaan.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
De in de ontwerpverordening voorgestelde interne werkwijze van het EOM en de procedures voor opsporing en vervolging zijn, zoals hierboven bij de proportionaliteit is aangegeven, nodeloos ingewikkeld en zullen daardoor de opsporing en vervolging belemmeren. Met het oog op de uitvoerbaarheid zullen de procedures en de proceduregels moeten worden vereenvoudigd.
- b) *Handhaafbaarheid*
Niet van toepassing.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het kabinet onderschrijft de intentie van de Commissie om de bestrijding van fraude met EU-middelen te verbeteren en acht het met het oog op de transparantie een goede zaak dat daartoe een samenhangend pakket van maatregelen is voorgesteld. Tegelijk wordt daarbij aangetekend, dat de afronding van de besluitvorming inzake de ontwerprichtlijn inzake de

bestrijding van EU-fraude door middel van het strafrecht en de implementatie daarvan een *conditio sine qua non* is voor het functioneren van het EOM.

Het kabinet hecht veel belang aan een effectieve besteding van EU-middelen, een goede verantwoording daarvan en adequate bestrijding van fraude met EU-middelen, waarbij ook het strafrecht in de lidstaten op vergelijkbare wijze dient te worden ingezet. Oprichting van een EOM kan daaraan een bijdrage leveren. Het EOM dient bij uitsluiting van anderen te worden belast met de opsporing van EU-fraudedelicten in de lidstaten binnen de nationale structuren en in samenwerking met lokale opsporingsautoriteiten, en met de vervolging van de daaruit ressorterende zaken bij de rechters van de lidstaten. Het EOM dient bij zijn werkzaamheden de grenzen van het eerste lid van artikel 86 VWEU ten volle te respecteren: dat wil zeggen dat het EOM zich dient te beperken tot de bestrijding van fraude met EU-middelen. De voorgestelde werkwijze, waarbij het EOM ook andere delicten die sterk verweven zijn met en ondergeschikt aan de bedoelde EU-fraudedelicten zou mogen vervolgen, past niet bij de grens die het eerste lid van artikel 86 VWEU stelt.

Het kabinet meent dat aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan, als alle lidstaten die onverkort gebonden zijn aan titel V van het derde deel van het VWEU («de ruimte van veiligheid, vrijheid en recht») zullen participeren in het EOM, omdat daardoor een vergelijkbaar niveau van strafrechtelijke bestrijding van fraude in de lidstaten kan worden bereikt. Dit laat onverlet dat bij de wijze waarop het EOM in dit voorstel wordt ingericht kanttekeningen worden geplaatst. Bij gebreke van deelname door alle voornoemde lidstaten kan het EOM ook op grond van nauwere samenwerking worden opgericht. Het kabinet zal, als die situatie zich zou voordoen, opnieuw een subsidiariteitstoets uitvoeren met betrekking tot een daaraan aangepast voorstel voor de verordening inzake de oprichting van het EOM.

Het kabinet is positief over de gedecentraliseerde structuur van het EOM, maar plaatst kanttekeningen bij de proportionaliteit wat betreft de kerntaken van het EOM. Het wil de bevoegdheid van het EOM beperken tot de EU-fraudedelicten, de interne werkwijze van het EOM herzien zodat het EOM meer aan de hand van algemene criteria voor opsporing en vervolging en daarmee samenhangende beslissingen werkt en de centrale sturing meer is gericht op de coördinatie van zaken die in meer dan een lidstaat spelen. Verder moet de verwevenheid van procedureregels op grond van de verordening en het nationale recht worden teruggedrongen. Voorts dient de omvang van de medewerkingsplicht van nationale instanties tegenover het EOM niet uitsluitend door het EOM te worden bepaald. Ten slotte zullen ook de financiering van het EOM en de kosten van de lidstaten bij medewerking aan onderzoeken en vervolgingen door het EOM een bijzonder aandachtspunt vormen, omdat deze lasten niet onbeperkt door de lidstaten kunnen worden gedragen.

Het kabinet acht het niet wenselijk dat de oprichting van het EOM in de lidstaten zou leiden tot een verschuiving van administratieve handhaving naar strafrechtelijke handhaving. Het strafrecht is ultimum remedium en moet ook bij fraude met EU-middelen als zodanig functioneren. Effectiviteit in de handhaving moet voorop staan, zeker bij zaken van geringe omvang. Daarbij moet tevens ervoor worden gewaakt dat tijdig een keuze wordt gemaakt tussen strafrechtelijke handhaving door het EOM of administratiefrechtelijke afdoeningen door nationale autoriteiten, omdat anders mogelijk termijnen voor administratieve afdoening worden overschreden.

Het EOM zal exclusief bevoegd zijn tot opsporing en vervolging van fraude met EU-middelen zoals bedoeld in de ontwerprichtlijn strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. Voor het kabinet is hierbij van belang dat BTW-fraude buiten de werking van deze richtlijn valt volgens de tekst waarover de JBZ-Raad op 6–7 juni 2013 een algemene oriëntatie heeft bereikt.