



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor
Veiligheid en Justitie.

J. Recourt
Binnenhof 1a
2513 AA Den Haag

datum 2 februari 2016
betreft Verslag werkbezoek Rapporteur Europees Openbaar Ministerie aan Brussel
op 11 december 2015

Geachte voorzitter,

Namens de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heb ik op vrijdag 11 december jl. in mijn rol als rapporteur Europees Openbaar Ministerie (EOM) een werkbezoek gebracht aan Brussel. Het werkbezoek was erop gericht om in het kader van mijn werkzaamheden meer inzicht te krijgen in de stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen rondom de voorgestelde EOM-verordening. Ook een lid van de Eerste Kamer, mevrouw Anneke Wezel (SP), nam deel aan het werkbezoek.

Op het programma stonden gesprekken met de permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de EU, de Eerste Vicepresident en ambtelijk medewerkers van de Europese Commissie, een lunch met een lid van het Europees Parlement, alsmede een gesprek met vertegenwoordigers van de Franse en Duitse regering. In deze brief doe ik u verslag van dit werkbezoek.

Belangrijkste bevindingen

- Van de aanvankelijk kritische houding in veel lidstaten ten aanzien van het EOM, zoals bleek uit de gele kaart die werd getrokken tegen het oorspronkelijke Commissie-voorstel, is thans weinig meer over. Nederland neemt op dit punt inmiddels een duidelijke minderheidspositie in.
- Over de belangrijkste aspecten van het op te richten EOM, waaronder de institutionele vormgeving en de reikwijdte van zijn bevoegdheden, bestaat inmiddels brede overeenstemming binnen de Raad. Het oorspronkelijk voorstel is op veel punten aanzienlijk gewijzigd. Er lijkt op dit moment nauwelijks nog politieke ruimte om de met veel inspanningen bereikte compromissen opnieuw ter discussie te stellen.
- Indien Nederland uiteindelijk zou besluiten niet deel te nemen, is het de vraag welke gevolgen de komst van het EOM heeft voor de Nederlandse opsporings- en



datum 2 februari 2016
betreft Verslag werkbezoek rapporteur EOM aan Brussel

vervolgingspraktijk. Over de verhouding tussen het EOM en niet-deelnemende landen moet nog in de Raad worden gesproken.

Naar aanleiding van het werkbezoek ben ik voornemens met vertegenwoordigers van het Nederlandse openbaar ministerie te spreken over de consequenties van de komst van het EOM, ook indien Nederland daaraan uiteindelijk niet zou deelnemen.

Verslag van het werkbezoek

Het werkbezoek ging van start met een ontvangst door de permanent vertegenwoordiger van Nederland bij de EU, de heer Pieter de Gooijer, en een aantal van zijn medewerkers. Gesproken werd over de stand van zaken in het EOM-dossier en de positie van Nederland daarin. Daaruit kwam naar voren dat Nederland, nu de onderhandelingen in een gevorderd stadium zijn beland, inmiddels in een tamelijk geïsoleerde positie terecht is gekomen. Van de groep lidstaten die aanvankelijk kritisch stonden tegenover het voorstel van de Europese Commissie, zoals ook bleek uit de gele kaart die door een groot aantal nationale parlementen werd getrokken, is het op dit moment vooral Nederland dat zich in het onderhandelingsproces nog steeds afhoudend opstelt, conform de wensen van de Kamer.

Het pakket aan voorstellen heeft, sinds het oorspronkelijke Commissie-voorstel uit 2013 ten aanzien waarvan de gele kaart werd getrokken, een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Over de gewijzigde artikelen 1-35, die in de afgelopen JBZ-raden zijn besproken en waarin zwaartepunten als de institutionele vormgeving en de competenties van het EOM worden geregeld, bestaat inmiddels brede politieke overeenstemming. In dit proces is veel veranderd in de richting van de wensen van het Nederlandse parlement. Er bestaat een collectieve verwachting binnen de Raad dat het tot nog toe bereikte onderhandelingsresultaat ook het eindresultaat zal zijn. Er lijkt een soort evenwicht bereikt tussen meer en minder ambitieuze lidstaten. De onderdelen die nu nog resterend en waarover tijdens het Nederlandse voorzitterschap verder onderhandeld zal worden, zijn beperkt en vooral technisch van aard. Het betreft onder meer de samenwerking met partnerorganisaties als Europol en Eurojust, alsmede de verhouding tussen het EOM en derde landen. Ook zal duidelijk moeten worden wat de positie van niet-deelnemers zal zijn.

Met het aanstaande Nederlandse voorzitterschap verandert de rol van Nederland ook op dit dossier. Waar de regering tot nu toe een sterk, kritisch geluid liet horen, heeft zij vanaf 1 januari als voorzitter een andere verantwoordelijkheid. In die rol dient zij zich ten dienste van het collectief op te stellen, weliswaar zonder de eigen positie geheel te veronachtzamen. De regering kan uiteindelijk als voorzitter alleen een rol spelen voor zover de Kamers dat toestaan.



datum 2 februari 2016
betreft Verslag werkbezoek rapporteur EOM aan Brussel

Vervolgens vond een gesprek plaats met de Eerste Vicevoorzitter van de Europese Commissie, de heer Frans Timmermans. Gesproken werd onder meer over de zorgen die in het Nederlandse parlement leven ten aanzien van een verdere uitbreiding van bevoegdheid als het EOM er eenmaal is ('mission creep'). Die zorgen lijken voor sommigen te worden bevestigd, nu er gesproken wordt toevoeging van BTW-fraude aan de competentie van het EOM. De heer Timmermans toonde allereerst begrip voor de onvrede binnen de Kamer over de wijze waarop de vorige Europese Commissie is omgegaan met de gele kaart die door een groot aantal nationale parlementen werd getrokken. Dit is destijds geheel verkeerd aangepakt, zeker gelet op de bestaande gevoeligheden omtrent de overdracht van bevoegdheden en het verlies van soevereiniteit. Het voorstel is sindsdien echter zodanig geëvalueerd dat aan veel bezwaren vanuit Nederland en andere lidstaten tegemoet is gekomen. De heer Timmermans onderschrijft het belang van het EOM. Aangezien het creëren van een uniforme bestuurscultuur in Europa onhaalbaar is, is dit een manier voor landen die op dit terrein tekortschieten om hun problemen aan te pakken. Vanuit die landen wordt het EOM dan ook verwelkomd. Duidelijk is nu dat samenwerking op het vlak van Europese fraudebestrijding in de vorm die nu voorligt ook in het belang van Nederland is.

Verder werd gesproken over het belang van de preventie van fraude, naast dat van opsporing en vervolging. Dit belang werd door de heer Timmermans onderschreven, waarbij ook gezocht moet worden naar nieuwe manieren om dat te bereiken. In dit kader wijst de heer Timmermans ook op de toegenomen aandacht vanuit de Europese Rekenkamer voor de doelmatige besteding van EU-gelden. De primaire verantwoordelijkheid voor fraudepreventie ligt echter bij de lidstaten, aangezien het EU-Werkingsverdrag daarin niet voorziet.

Daarna stond een informele gedachtewisseling op het programma met vertegenwoordigers van Frankrijk en Duitsland, die namens hun regering betrokken zijn bij de onderhandelingen omtrent het EOM. Een aantal onderwerpen kwam aan de orde. Zo werd ingegaan op de vraag wat nodig zou zijn om tegemoet te komen aan de nog steeds levende Nederlandse zorgen over onder meer soevereiniteitsverlies en het gevaar van 'mission creep', de vraag waarom uitbreiding van de bevoegdheden op EU-niveau op dit terrein wenselijk zou zijn, alsmede het gebrek aan aandacht voor eerdere stadia in fraudebestrijding en de mogelijkheden voor fraudebestrijding buiten de kaders van de EOM-verordening. Ook werd stilgestaan bij de in Nederland levende discussie over de consequenties voor de vervolgingscapaciteit en het stellen van prioriteiten door het nationale OM, wanneer dat tevens EOM-taken zou moeten gaan uitvoeren. Ten slotte kwam de vraag aan de orde in hoeverre er in dit stadium nog ruimte voor aanpassing van de voorstellen is en op welke punten vervolgens samenwerking mogelijk zou kunnen zijn.



datum 2 februari 2016
betreft Verslag werkbezoek rapporteur EOM aan Brussel

In Duitsland heerst niet dezelfde scepsis als in Nederland; deelname aan het EOM is geen punt van discussie. Men is vooral bezig met de vraag hoe fraudebestrijding effectiever kan. Hoewel het belang van alternatieve vormen, waaronder bestuursrechtelijke maatregelen, onderschreven wordt, is een effectieve strafrechtelijke aanpak onontbeerlijk. Aangezien verschillende lidstaten op dit terrein tekortschieten, is een Europese aanpak aangewezen. De discussie gaat in Duitsland daarom vooral over de vormgeving en effectiviteit van het EOM. Ook daar was aanvankelijk veel onvrede over het als centralistisch te beschouwen Commissie-voorstel, maar sindsdien is wat Duitsland betreft aanzienlijke vooruitgang geboekt. Zo omarmt de Duitse regering het overeengekomen collegemodel met een sterke rol voor de gedelegeerde aanklagers, de verbeterde bevoegdheidsregeling (waarbij geen sprake meer is van exclusieve bevoegdheid voor het EOM en meer aandacht is voor vervolging door de lidstaten zelf), alsmede de mogelijkheid die is gecreëerd voor het EOM om haar evocatierecht niet in te roepen en vervolging aan de lidstaten over te laten. Ook de ingebouwde drempels (zoals de 10.000 euro-drempel), de conflictregeling waarbij uiteindelijk de nationale autoriteiten beslissen over rechtsmacht en de aansluiting bij het nationale strafprocesrecht konden op steun vanuit Duitsland rekenen. Uitbreiding van de competentie van het EOM buiten EU-fraude, zogenaamde PIF-zaken¹, is voor Duitsland geen optie. Op dat punt staat Duitsland aan Nederlandse zijde. Ook ten opzichte van uitbreiding met BTW-fraude, waarover nu nog gesproken wordt, staat Duitsland kritisch.

In Frankrijk speelde de soevereiniteitsvraag aanvankelijk eveneens. Voor de Franse senaat, waar destijds de gele kaart werd getrokken, was het oorspronkelijk voorstel te centralistisch en te ver verwijderd van de nationale strafprocesrechtstelsels. De voorstellen die nu op tafel liggen kunnen op aanzienlijk meer steun rekenen binnen het Franse parlement. Binnen de senaat gaan stemmen op voor verdere uitbreiding van de competentie van het EOM met onder meer terrorismezaken. De Franse regering steunt dit niet. Een dergelijke uitbreiding zou sowieso unanimité onder de lidstaten vereisen onder artikel 86 van het Werkingsverdrag. In algemene zin acht de Franse regering het thans voorliggende compromis, waarin onder meer een collegemodel is voorzien, werkbaar en acceptabel. Er is intensief over onderhandeld en er lijkt weinig ruimte meer te zijn om de bereikte compromissen opnieuw ter discussie te stellen.

In beide landen ziet men ten slotte het liefst zien dat alle lidstaten deelnemen aan het EOM, omdat nu juist EU-fraude zich goed leent voor een gezamenlijke aanpak. Hoewel de kern van de bereikte compromissen niet meer ter discussie kan staan, is er zeker bereidheid tot het zoeken van samenwerking met Nederland als het gaat om zaken die de nadere uitwerking betreffen. Ook ten aanzien van de nog resterende discussiepunten, die tijdens de komende JBZ-raden aan de orde komen, is nog ruimte.

¹ Daarbij gaat het om strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, zoals voorzien in de PIF-richtlijn. De onderhandelingen over deze richtlijn zijn nog niet afgerond.



datum 2 februari 2016
betreft Verslag werkbezoek rapporteur EOM aan Brussel

Vervolgens vond een lunch plaats in het Europees Parlement (EP), aangeboden door de heer Jeroen Lenaers (CDA), lid van het Europees Parlement. Het Europees Parlement heeft in dit dossier, waarvoor een bijzondere wetgevingsprocedure geldt, alleen instemmingsrecht. Van een echte trilog is daarom geen sprake. Er bestaat binnen het EP over het algemeen brede steun voor de instelling van een EOM, zoals blijkt uit verschillende resoluties die zijn aangenomen. Recent is een nieuwe rapporteur benoemd.

Ten slotte werd een informeel gesprek gevoerd met twee medewerkers van de Europese Commissie, werkzaam bij het kabinet van Europees Commissaris Jourova respectievelijk de afdeling EOM en Strafrecht van het Directoraat-Generaal Justitie. Stilgestaan werd allereerst bij de ontwikkeling die het oorspronkelijke Commissievoorstel heeft doorgemaakt sinds de gele kaart die door de nationale parlementen is getrokken. De Commissie ziet een duidelijke meerwaarde voor het EOM ten opzichte van de bestaande vormen van samenwerking in de bestrijding van EU-fraude. Gebleken is dat OLAF, het Europees bureau voor fraudebestrijding, onvoldoende effectief is en dat de samenwerking tussen nationale vervolgingsautoriteiten in de praktijk vaak niet eenvoudig is. Het ontbreekt soms aan "mutual trust". In tegenstelling tot Eurojust kan het EOM straks zelf zaken oppakken. Met de versterkte verplichting om informatie over mogelijke fraudegevallen te verstrekken aan het EOM wordt het laten liggen van dergelijke zaken tegengegaan.

Het gevaar van 'mission creep' wordt binnen de Commissie als zeer klein beschouwd. Er bestaan allereerst hele stevige formele barrières, zoals het unanimitetsvereiste van art. 86 Verdrag. Daarnaast is er nauwelijks draagvlak voor. Als het tot stand brengen van samenwerking op het terrein van EU-fraude al zo ingewikkeld is, zoals de intensieve onderhandelingen rondom het EOM hebben laten zien, dan zal verdere uitbreiding nog veel moeilijker zijn. Verder werd aangegeven dat fraudepreventie en andere vormen van fraudebestrijding, naast de strafrechtelijke aanpak, reeds een belangrijk aandachtspunt voor de Commissie is. Gewezen werd onder meer op verschillende preventiemechanismen in EU-subsidieregelingen. Daarvan zal door de Commissie nog een overzicht worden verstrekt aan de rapporteur. Ten slotte werd benadrukt dat Commissaris Jourova graag bereid is om opnieuw naar de Tweede Kamer te komen voor een nader gesprek indien daar behoefte aan is.

Met vriendelijke groet,

Jeroen Recourt
Rapporteur Europees Openbaar Ministerie