



11.11.2013

MEDEDELING AAN DE LEDEN

(0102/2013)

Betreft: Gemotiveerd advies van het Hogerhuis van het Verenigd Koninkrijk inzake het voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Europees openbaar ministerie
(COM(2013)0543 – 2013/0255(APP))

Overeenkomstig artikel 6 van Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kunnen nationale parlementen binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een gemotiveerd advies toezenden waarin wordt uiteengezet waarom het betrokken ontwerp hun inziens niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel.

Volgens het Reglement van het Europees Parlement is de Commissie juridische zaken bevoegd voor de naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

Hierbij gaat ter informatie een gemotiveerd advies van het Hogerhuis van het Verenigd Koninkrijk inzake bovengenoemd voorstel.

COM(2013) 534 final, 12558/13: Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie

Op 28 oktober 2013 heeft het Hogerhuis van het parlement van het Verenigd Koninkrijk het volgende vastgesteld:

"dat dit Huis van mening is dat het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (COM(2013) 534, Document 12558/13 van de Raad) niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel, om de in het 3e Verslag van de Commissie Europese Unie genoemde redenen (HL Paper 65); en draagt de griffier van de parlementen op om, in overeenstemming met artikel 6 van het Protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, dit gemotiveerd advies te doen toekomen aan de voorzitters van de Europese instellingen."

Beoordeling subsidiariteit: Het Europees openbaar ministerie**Aanbeveling**

1. Wij bevelen aan dat het Hogerhuis van het parlement van het Verenigd Koninkrijk het onderstaand gemotiveerd advies afgeeft, waarin het uiteenzet dat de voorgestelde verordening tot instelling van het Europees openbaar ministerie (EOM) niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel; en dat dit advies, in overeenstemming met de bepalingen van de EU-Verdragen, verzonden wordt aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.

Voorbehoud voor nadere bestudering

2. Dit verslag behelst geen volledige toetsing van dit voorstel, waarvan de bijzonderheden nader zullen worden bestudeerd.

Ons verslag

3. Dit verslag is opgesteld door de Subcommissie Justitie, Instellingen en Consumentenbescherming van de Bijzondere commissie EU-zaken. De leden van deze commissie worden vermeld in de bijlage.

Het Commissievoorstel

4. Volgens het voorstel van de Commissie zou het EOM worden ingesteld als orgaan van de Unie met rechtspersoonlijkheid en eigen ondersteunend personeel. Het zou de exclusieve bevoegdheid krijgen voor opsporing en vervolging van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden en van daarmee nauw verwante delicten.

5. De dienst van het orgaan zou bestaan uit een Europese openbare aanklager (EPP), vier plaatsvervangers en ten minste één gedelegeerde Europees aanklager (EDP), die in elke deelnemende lidstaat actief zijn. Een EDP zou ook de functies van een nationaal openbare aanklager kunnen vervullen, maar de functie van een onafhankelijke EDP zou de voorrang hebben.

6. Het EOM zou onafhankelijk zijn. In een verplicht uit te brengen jaarverslag dient het

van zijn algemene activiteiten verantwoording af te leggen aan het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie. Het EOM zou verplicht zijn onpartijdig en proportioneel te handelen, "onverwijld" opsporing in te stellen, en "snel" te vervolgen.

7. Om zijn opsporingstaken uit te voeren zou het EOM volgens het voorstel toegang mogen krijgen tot nationale databanken en informatie van Europol (wetshandhavingdienst van de EU) en Eurojust (de EU-eenheid voor justitiële samenwerking). Het EOM zal een brede reeks opsporingsbevoegdheden krijgen ten aanzien van mogelijke strafbare feiten, waarbij het weliswaar een bevel een nationale rechter nodig heeft voor ingrijpende opsporingsmaatregelen of in de door de nationale wet vereiste gevallen. De autoriteiten van de lidstaten zijn verplicht om op verzoek van de Europese openbaar aanklager alle nodige assistentie en informatie te verschaffen.

8. Het voorstel zou het EOM de bevoegdheden toekennen van een nationaal openbaar aanklager. Het zou zelf het forum kunnen kiezen waar het Europees fraudedelict moet worden vervolgd en ook kunnen beslissen om al dan niet tot vervolging over te gaan, dan wel genoeg te nemen met een vergoeding en een forfaitaire boete in plaats van vervolging.

9. Het voorstel bevat de regels voor de toelaatbaarheid van bewijs in door het EOM aangebrachte zaken, en geeft verdachten de elementaire rechten uit hoofde van EU-richtlijnen en de relevante nationale wetgeving. Het zou ook de volgende aanvullende rechten moeten toestaan, die tot dusver niet aan de orde zijn gekomen in EU-richtlijnen, en die moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met de nationale wetgeving:

- het zwijgrecht
- het vermoeden van onschuld
- het recht op rechtsbijstand
- het recht om bewijs aan te leveren en om het EOM te vragen een specifieke richting in het onderzoek te volgen.

10. Het EOM zou de bevoegdheid krijgen om samen te werken met instanties van de EU, internationale instanties en instanties in derde landen. Daarnaast moet het EOM volgens het voorstel werken aan een bijzonder nauwe relatie met Eurojust. Het zou onderworpen zijn aan rechterlijke toetsing voor de nationale rechter alsof het een nationale autoriteit betrof. Ten slotte zet het voorstel de procedure uiteen voor de benoeming van de EOM-ambtsdragers, de regeling voor gegevensbescherming waaraan het EOM is onderworpen, en de financiële en personele voorzieningen.

Gemotiveerd advies

11. Zoals de commissie al in haar rapport *Bestrijding van fraude ten koste van de EU-financiën*¹ heeft aangestreept, is de omvang van de fraude ten koste van de EU-begroting moeilijk in te schatten. Volgens de schatting in dat rapport zou het om een bedrag kunnen gaan van 5 miljard euro of zelfs meer. In haar effectbeoordeling is de Commissie van de conservatieve schatting uitgegaan van ongeveer 3 miljard euro die elk jaar door fraude verloren gaan.² Dat zijn aanzienlijke bedragen, en zowel de lidstaten als de EU hebben er veel

¹ 12e verslag, parlementair jaar 2012-13, HL Paper 158.

² SWD(2013) 275, punt 1.

belang bij dat fraude ten koste van de EU wordt teruggedrongen. Deze doelstelling zelf wordt in dit advies niet in twijfel getrokken, maar wel de manier die de Commissie kiest om dat doel te verwezenlijken.

12. In grote lijnen behelst het voorstel van de Commissie dat zij als maatregel tegen deze vorm van fraude het Europees Openbaar Ministerie (EOM) wil oprichten als nieuw EU-orgaan dat de exclusieve bevoegdheid krijgt voor de opsporing en vervolging van een breed spectrum van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden¹ en daarmee onlosmakelijk verbonden delicten,² en dat een beroep kan doen op de middelen van de nationale autoriteiten.

13. Dit zou een zeer grote en ingrijpende inbreuk vormen in de gevoelige strafrechtstelsels van de lidstaten. Het Hogerhuis is van oordeel dat een dergelijk optreden op EU-niveau een inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel vormt in zoverre dat het onnodig is, te vergaand en onvoldoende door de Commissie onderbouwd.³ Het meent dat het doel, tegengaan van fraude die de financiële belangen van de Unie aantast, beter kan worden bereikt binnen het bestaande kader van coördinatie en samenwerking. Dit kader kan indien nodig zodanig worden verstevigd dat het effectief aan dit doel beantwoordt.

14. Voor deze conclusie neemt het Hogerhuis het volgende in overweging:

- Het voorstel zou twee afzonderlijke systemen voor fraudebestrijding in het leven roepen, waarbij het EOM de exclusieve bevoegdheid zou krijgen voor opsporing en vervolging van EU-gerelateerde fraude. Dat zou zorgen voor doublures en een "breuklijn" tussen deze fraudebestrijding en de nationale systemen voor het opsporen en vervolgen van andere vormen van fraude. Ook zouden lidstaten ervoor kunnen terugschrikken EU-fraude te bestrijden ofschoon artikel 325 VWEU de verantwoordelijkheid daarvoor duidelijk bij zowel de Unie als de lidstaten legt.
- De meest effectieve manier om fraude tegen te gaan is te voorkomen dat het al gebeurt. De Commissie kijkt te weinig naar alternatieven voor strafrechtelijke handhaving, zoals vereenvoudiging van de regels die de verschillende begrotingsafdelingen bestrijken waardoor fraude moeilijker wordt gemaakt, beter overzicht kan worden gehouden over de begroting, en van de lidstaten gemakkelijker kan worden verlangd hun beheer of controlesystemen te verbeteren waar dat nodig is.
- De Commissie heeft onvoldoende nagedacht over de alternatieve optie om de voordelen van het bestaande kader voor opsporing en vervolging van EU-fraude beter te benutten, zeker nu er niet voldoende tijd is geweest om maatregelen ter verbetering van dat kader in te voeren en te evalueren. In 2008 werd Eurojust versterkt bij een besluit waarin was bepaald dat per juni 2014 een onafhankelijke evaluatie moet plaatsvinden van de doelmatigheid en efficiëntie van Eurojust.⁴ Op 11 september van dit jaar is een verordening

¹ Deze delicten zullen nader worden omschreven in een richtlijn waarover thans nog wordt onderhandeld, inzake bestrijding van fraude ten koste van de financiële belangen van de EU door middel van het strafrecht. ook medeplichtigheid bij, aanzetten tot , uitlokken van en poging tot fraude zullen als strafbare feiten gelden. Ook ondernemingen kunnen zich strafrechtelijk aansprakelijk maken.

² Het EOM wordt bevoegd zodra het fraude-aspect ten koste van de EU overweegt en de verknochte zaken op dezelfde feiten berusten.

³ Het Schotse parlement heeft het Hogerhuis meegedeeld eveneens van mening te zijn dat het voorstel in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel.

⁴ Besluit van de Raad inzake het versterken van Eurojust en tot wijziging van Besluit 2002/187/JBZ betreffende de

aangenomen die het opsporingswerk van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) efficiënter moet maken en de samenwerking met de lidstaten moet intensiveren.¹ Op dit moment wordt onderhandeld over een voorstel voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, die een in het strafrecht van de lidstaten op te nemen kaderregeling bevat voor fraude met EU-gelden.²

- Het huidige Eurojustvoorstel bevat ook bepalingen die de operationele taken van Eurojust moeten uitbreiden.³ Deze maatregelen moeten de tijd krijgen om effect te kunnen ontplooiën, want het lijkt erop dat de EU-gerelateerde fraude een teruglopende tendens laat zien.⁴

- De Commissie houdt er evenmin voldoende rekening mee dat er ten minste twee lidstaten zijn die niet meedoen met het EOM. Denemarken is automatisch uitgezonderd ingevolge Protocol 22, terwijl het Verenigd Koninkrijk te kennen heeft gegeven niet te zullen opteren voor het voorstel op grond van Protocol 21. Het is daarom duidelijk dat de instelling van een Europees Openbaar Ministerie zoals wordt voorgesteld, geen voldoende soelaas kan bieden voor het probleem dat de Commissie signaleert, de versnippering van de nationale wethandhaving.

- Het EOM-voorstel zou nadelig uitwerken op het werk van OLAF en Eurojust zonder dat enige garantie bestaat dat deze nog onbeproefde nieuwe entiteit voor een afdoende vervanging kan zorgen. In haar effectbeoordeling stelt de Commissie zich voor dat een wezenlijk deel van het personeel en de middelen van OLAF naar het EOM moet worden overgeheveld. Ook onderkent de Commissie dat de coördinatie van grensoverschrijdende opsporing op gebied van EU-fraude niet meer tot de rol van Eurojust zal behoren⁵, hetgeen als complicatie schept dat extra coördinatie tussen het EOM en Eurojust nodig zal worden. Zowel Eurojust als OLAF zijn binnen het huidige kader echter uitstekend in staat hun werk te doen. Het Hogerhuis heeft onlangs geconstateerd dat het grote nut van Eurojust wel blijkt uit het feit dat de Britse opsporingsautoriteiten er steeds vaker gebruik van maken.⁶ De doeltreffendheid van OLAF werd enigszins beperkt bevonden⁷, zij het door omstandigheden die ook zonder het EOM te verhelpen vallen. Een verkleinde taakomvang voor OLAF en Eurojust zou bijzonder nadelig uitwerken voor die lidstaten die niet aan het EOM-voorstel meedoen.

- In haar effectbeoordeling stelt de Commissie het potentiële effect van haar voorstel te gunstig voor omdat zij daarbij cijfers van OLAF aanhaalt die mede betrekking hebben

oprichting van Eurojust teneinde de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit te versterken

¹ tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1073/1999 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (Euratom) nr. 1074/1999

² COM(2012) 363 definitief.

³ COM(2013) 535 definitief. Dit voorstel maakt deel uit van hetzelfde pakket als het EOM-voorstel.

⁴ COM(2012) 548, Jaarverslag van de Commissie over de bescherming van de financiële belangen van de EU—**Fraudebestrijding**. Kaart 1 laat zien dat het aantal door de lidstaten als frauduleus gemelde onregelmatigheden en de daarbij betrokken bedragen in 2011 en 2012 geringer waren dan op hun hoogtepunt in 2010.

⁵ SWD(2013) 274, section 7.

⁶ Parlementscommissie EU-zaken, *EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision* (13e verslag, Zitting 2012-13, HL Paper 159), paragraaf 245.

⁷ Parlementscommissie EU-zaken, *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* (12th Report, Session 2012-13, HL Paper 158), hoofdstuk 5. Die beperkingen zijn gelegen in: Budgettaire overwegingen, de verstoorde relatie met zijn Comité van toezicht; uitblijven van follow-up door lidstaten op informatie die het aanlevert; gebrek aan coördinatie met Europol en Eurojust. Als oplossing hiervoor werd voorgesteld de lidstaten te verplichten aan OLAF te rapporteren welke actie is ondernomen op de aan hen doorgegeven zaken.

op Denemarken en het VK, terwijl deze twee landen definitief niet meedoen aan het EOM-project. Op dezelfde manier rekent de Commissie ook btw-fraude tot de fraude die de financiële belangen van de Unie aantast (en dus onder de exclusieve bevoegdheid van het EOM valt), hoewel het VK en een aantal andere landen het daar niet mee eens zijn.¹

- De schattingen die de Commissie in haar effectbeoordeling maakt van de kosten en baten van haar voorstel missen dus geloofwaardigheid.² De Commissie gaat er van uit dat zich geen belangrijke wijzigingen zullen voordoen op het punt van beschikbaar personeel voor de aanpak van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, terwijl uit haar eigen inschatting dat de huidige situatie ontoereikend is, wel anders blijkt. De startkosten ten laste van de EU-begroting beraamt de Commissie op 2,5 miljoen euro, en de jaarlijkse lopende kosten op 27,9 miljoen euro, te verminderen met het bedrag van 6,1 miljoen euro dat zal worden bespaard op OLAF en Eurojust. Dat lijkt wel erg laag voor een organisatie waarvan wordt verwacht 2 500 ingewikkelde fraudezaken en 1 667 strafzaken per jaar te zullen afhandelen. Voor wat de aanslag op de nationale begrotingen betreft, neemt de Commissie zomaar aan dat het aantal personeelsleden dat aan EU-gerelateerde fraudezaken werkt, op dit moment al op het benodigde peil is om de verwachte werklust van het EOM aan te kunnen. Ook de baten zijn gebaseerd op twijfelachtige aannames, zoals een toename in het aantal veroordelingen van bijna 25 %, en een terugvorderingspercentage van 15 % van de fraudebedragen, het hoogste percentage van alle nationale schattingen van dit moment. Beide aannames lijken te optimistisch, in aanmerking genomen dat de opsporings- en vervolgingsbevoegdheden van het EOM grotendeels gekopieerd zijn van de bevoegdheden waarover de nationale autoriteiten reeds beschikken, en dat de vervolging door het EOM nog steeds moet gebeuren voor de nationale rechtbanken, waarbij in hoofdzaak gedelegeerde Europese aanklagers optreden die uit de nationale openbare ministeries moeten worden gerecrueteerd.

- Als het EOM bevoegd wordt om de nationale opsporings- en vervolgingsautoriteiten aanwijzingen te geven, zou het de door de lidstaten gekozen prioriteiten opzij kunnen zetten ten aanzien van de besteding van de niet oneindige middelen aan de strafrechtelijke wetshandhaving, waaronder ook de fraudezaken.

- In het voorstel worden autonome regels ingevoerd inzake de toelaatbaarheid van bewijs voor EU-gerelateerde fraude. Daarmee zou de nationale strafrechtsbedeling te maken krijgen met onnodige bijkomende complicaties en kosten.

15. De Commissie spreekt ter onderbouwing van de subsidiariteit onder punt 3.2 van haar toelichting van een maatregel met een "intrinsieke Unie-dimensie", waarbij het "gaat om het aansturen en coördineren op Unie-niveau van de opsporing en vervolging van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie zelf schaden, belangen die krachtens artikel 310, lid 6, VWEU en artikel 325 VWEU zowel door de Unie als door de lidstaten moeten worden beschermd". Zij vervolgt: "Nu is de vervolging van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, uitsluitend een zaak van de autoriteiten van de lidstaten. Zoals gezegd is dit een onbevredigende situatie."³ In overweging (5) wordt gesteld dat de doelstellingen

¹ De Raad kiest als algemene benadering van het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude voor een definitie van de financiële belangen van de EU waarvan de btw-opbrengst specifiek is uitgesloten.

² Zie artikelen 7 en bijlage 4 van de effectbeoordeling door de Commissie, SWD(2013) 274.
is COM(2013) 534.

van het voorstel niet kunnen worden bereikt wegens de versnippering van de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude op nationaal niveau. In haar effectbeoordeling verklaart de Commissie nader dat het optreden van nationale rechterlijke autoriteiten vaak ineffectief is, de vervolgingsquota laag, en de behaalde resultaten in de verschillende lidstaten zeer uiteenlopend.¹ Bovendien, aldus de Commissie, zijn de bestaande bevoegdheden van OLAF en Eurojust ontoereikend, en de beperkingen in het VWEU staan eraan in de weg dat deze organisaties alsnog met de nodige bevoegdheden worden toegerust.²

16. Het Hogerhuis kan niet aannemen dat een "intrinsieke Unie-dimensie" volstaat om niet meer te hoeven motiveren dat het voorstel op het punt van subsidiariteit deugdelijk moet worden onderbouwd, of dat er aansturing en coördinatie op Unie-niveau van opsporing en vervolging van strafbare feiten nodig is enkel en alleen omdat het om de financiële belangen van de Unie zelf gaat. Artikel 325 VWEU bepaalt duidelijk dat bestrijding van zulke fraude een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de Unie en de lidstaten, en dat de lidstaten hiertegen dezelfde maatregelen moeten nemen als tegen fraude ten koste van hun eigen financiële belangen.

17. Zoals hierboven reeds uiteengezet kan het Hogerhuis niet akkoord gaan met de optimistische verwachtingen van de Commissie omtrent de betere vervolgings- en terugvorderingsresultaten die bij invoering van het EOM te behalen zouden zijn, en blijft het van mening dat EU-gerelateerde fraude doeltreffend kan worden tegengegaan met behulp van het huidige kader, zoals dat berust op de strafrechtstelsels van de lidstaten, met behulp van de nodige, eventueel te versterken, coördinatie tussen die stelsels en de EU-instellingen.

18. Versterking van het bestaande kader voor de aanpak van EU-gerelateerde fraude zou ook helpen tegen mogelijke ondoelmatigheid zijdens Eurojust en OLAF. Ook de kwestie van versnippering van vervolging op nationaal niveau zou op deze manier kunnen worden verholpen, zonder dat weer een nieuwe versnippering in andere vorm wordt gecreëerd – namelijk tussen verschillende regimes in elke lidstaat voor de opsporing en vervolging van EU-fraude, en tussen de verschillende stelsels van de lidstaten die aan het voorstel meedoen en de lidstaten die dat niet doen.

SSWD(2013) 275, punt 4,2.

² OLAF moet zich beperken tot administratief (geen strafrechtelijk) onderzoek en Eurojust kan geen opsporing verrichten of strafbare feiten vervolgen.