



11.11.2013

MEDEDELING AAN DE LEDEN

(103/2013)

Betreft: Gemotiveerd advies van het Cypriotische parlement inzake het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (COM(2013)0534 – 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 uiteen wordt gezet waarom het betrokken ontwerp huns 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 Cypriotische parlement inzake bovengenoemd voorstel.

**Gemotiveerd advies van de Commissie buitenlandse zaken en Europese
aangelegenheden van het Cypriotische parlement**

aan de Voorzitter van het Europees Parlement, de voorzitter van de Raad en de voorzitter van de Commissie krachtens artikel 6 van het protocol (nr. 2) bij het Verdrag betreffende de Europese Unie over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid

**Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar
Ministerie (EOM) [document COM(2013)534]**

**1. Het verdragsrechtelijke kader van de EU inzake de toepassing van het
subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel**

1.1. In artikel 5, lid 3 van het Verdrag wordt het volgende bepaald:

"Krachtens het subsidiariteitsbeginsel treedt de Unie op de gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

De instellingen van de Unie passen het subsidiariteitsbeginsel toe overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De nationale parlementen zien er volgens de in dat protocol vastgelegde procedure op toe dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd."

1.2. Voorts houdt de Commissie krachtens artikel 2 van het protocol (nr. 2) van het Verdrag brede raadplegingen alvorens een wetgevingshandeling voor te stellen, waarbij, in voorkomend geval, rekening wordt gehouden met de regionale en lokale dimensie van het beoogde optreden.

1.3. In Artikel 5 van het protocol (nr. 2) van het Verdrag wordt het volgende bepaald:

"De ontwerpen van wetgevingshandelingen worden gemotiveerd in het licht van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ieder ontwerp van wetgevingshandeling bevat een subsidiariteits- en evenredigheidsmemorandum, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid kan worden beoordeeld. Dat memorandum moet elementen bevatten waarmee de financiële gevolgen van het ontwerp kunnen worden beoordeeld, alsook – in het geval van een richtlijn – het effect ervan op de door de lidstaten van te stellen regelgeving, inclusief – waar toepasselijk – de regionale regelgeving. De redenen voor de conclusie dat een doelstelling van de Unie beter bereikt kan worden door de Unie, worden met kwalitatieve en, zo mogelijk, kwantitatieve indicatoren gestaafd. In de ontwerpen van wetgevingshandelingen wordt er rekening mee gehouden dat alle, financiële of administratieve, lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de regionale of lokale overheden, het bedrijfsleven en de burgers tot een minimum moeten worden beperkt en in verhouding moeten staan tot het te bereiken doel."

1.4. Ten slotte is in de artikelen 5, lid 3, en 12, onder b), van het Verdrag bepaald dat de nationale parlementen er volgens de in het protocol (nr. 2) vastgelegde procedure op toezien dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd. Volgens deze procedure kunnen de nationale parlementen binnen een termijn van acht weken vanaf de datum van toezending van een ontwerp van wetgevingshandeling een gemotiveerd advies indienen in alle officiële talen van de Unie.

1.5. Richtsnoeren inzake de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zijn te vinden in het Verdrag van Amsterdam, met een nadere uiteenzetting in het aan dit verdrag gehechte protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. Er zij opgemerkt dat deze richtsnoeren nog altijd fungeren als nuttige instrumenten voor het toezicht op de naleving van deze beginselen.

Meer in het bijzonder hebben deze richtsnoeren betrekking op de volgende gevallen:

- aan het desbetreffende vraagstuk zijn supranationale aspecten verbonden die niet doelmatig kunnen worden aangepakt met nationale maatregelen;
- een nationale maatregel of niet-optreden door de Unie is in strijd met de eisen van de

Verdragen van de Unie, of schaadt de belangen van de lidstaten; en

- de vraag of optreden op het niveau van de Unie vanwege de omvang of de gevolgen van de voorgestelde maatregelen duidelijke voordelen biedt ten opzichte van optreden op nationaal niveau.

Om te kunnen besluiten of optreden door de Unie al dan niet verenigbaar is met het beginsel van subsidiariteit dient verder te worden onderzocht of aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- het gebruikte middel moet geschikt zijn om het doel van het optreden te bereiken;
- dit middel mag niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om het doel van het optreden te bereiken.

Met de aanverwante protocollen van zowel het Verdrag van Amsterdam als het Verdrag van Lissabon worden de EU bij de toepassing van het beginsel van evenredigheid verscheidene beperkingen opgelegd, met dien verstande dat:

- de vorm van het optreden van de Unie zo eenvoudig mogelijk dient te zijn en de Europese Unie bij de uitvaardiging van wetgeving de voorkeur dient te geven aan richtlijnen boven verordeningen;
- er rekening dient te worden gehouden met de noodzaak om de administratieve of financiële lasten voor de regeringen van de lidstaten, het nationale bedrijfsleven en de burgers te verkleinen;
- maatregelen op Europees niveau zoveel mogelijk ruimte moeten laten voor maatregelen op nationaal niveau.

2. De kern en de doelstellingen van het desbetreffende voorstel voor een verordening

2.1. Het door de Commissie ingediende wetsvoorstel voorziet in de oprichting van een onafhankelijk en gedecentraliseerd openbaar ministerie van de Europese Unie, met de exclusieve bevoegdheid om delicten ten nadele van de begroting van de EU, als bedoeld in de "PIF-richtlijn"¹, te onderzoeken, te vervolgen en voor de rechter te brengen. Dit Openbaar Ministerie zou zijn bevoegdheden moeten uitoefenen op het grondgebied van de lidstaten, dat met het oog hierop als "één rechtsgebied" zal worden beschouwd. Overeenkomstig het

¹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt (COM(2012) 363 def).

voorstel zal het Europees Openbaar Ministerie bestaan uit een Europese openbare aanklager, diens plaatsvervangers, alsmede gedelegeerde Europese aanklagers in de lidstaten. De gedelegeerde aanklagers worden belast met onderzoek en opsporing in hun lidstaten, daarbij geholpen door nationale functionarissen en overeenkomstig de procedures van de nationale wetgeving. Om te zorgen voor samenhang en doeltreffendheid worden hun werkzaamheden evenwel gecoördineerd en geleid door het Europees Openbaar Ministerie, op basis van uniforme regels. Voorts is voorzien dat de gedelegeerde aanklagers hun taken weliswaar zullen vervullen als nationale aanklagers, maar dat zij, wanneer zij optreden in opdracht van het Europees Openbaar Ministerie, volledig onafhankelijk zullen zijn van de nationale openbare aanklagers. Het Europees Openbaar Ministerie zal over brede bevoegdheden beschikken om opdracht te geven tot onderzoeksmaatregelen, onder bepaalde voorwaarden, alsook over het recht om informatie te verkrijgen van de bevoegde nationale autoriteiten, Eurojust en Europol. Het zal over het algemeen dezelfde bevoegdheden hebben als de nationale vervolgingsinstanties en het zal kunnen besluiten naar welke nationale rechtbank van een deelnemende lidstaat elke zaak moet worden verwezen.

2.2. De rechtsbasis van het voorstel in kwestie wordt gevormd door artikel 86, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, waarin het volgende is bepaald:

"Ter bestrijding van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, kan de Raad op de grondslag van Eurojust volgens een bijzondere wetgevingsprocedure bij verordeningen een Europees openbaar ministerie instellen. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement".

2.3. De belangrijkste doelstellingen van het voorstel zijn, volgens de Commissie, de volgende:

- Bijdragen tot de versterking van de bescherming van de financiële belangen van de Unie en tot de verdere ontwikkeling van een gebied van recht, alsook het vertrouwen bevorderen dat de bedrijven en burgers in de instellingen van de Unie stellen, zulks met inachtneming van alle grondrechten die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie;
- een coherent Europees systeem in het leven roepen voor het opsporen en vervolgen

van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden;

- de opsporing en vervolging van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schade, efficiënter en effectiever doen verlopen;
- vaker vervolging instellen, zodat het vaker tot een veroordeling komt en tot de terugvordering van frauduleus verkregen Unie-geld;
- zorgen voor nauwe samenwerking en effectieve informatie-uitwisseling tussen de Europese en de nationale bevoegde autoriteiten;
- een sterkere afschrikking oproepen met betrekking tot het plegen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden.

3. Verenigbaarheid met het subsidiariteitsbeginsel

De parlementaire Commissie buitenlandse zaken en Europese aangelegenheden is na behandeling van het onderhavige voorstel voor een richtlijn tot de conclusie gekomen dat het voorstel in kwestie niet verenigbaar is met het beginsel van subsidiariteit. Meer in het bijzonder heeft de parlementaire commissie besloten dat de noodzaak van optreden op het niveau van de Europese Unie onvoldoende is gemotiveerd, hetgeen een schending vormt van het subsidiariteitsbeginsel. Voorts is de commissie van oordeel dat het wetgevend optreden van de Unie verder gaat dan absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen, hetgeen een schending vormt van het evenredigheidsbeginsel.

4. Grondslag

4.1. De parlementaire Commissie buitenlandse zaken en Europese aangelegenheden vraagt zich af in hoeverre de instantie in kwestie, in de vorm en met de bevoegdheden die zijn voorzien, de meest aangewezen keuze vormt voor de oplossing van het probleem, waarbij tegelijkertijd het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd.

4.2. De "effectbeoordeling" van de Europese Unie¹ bevat zeven verschillende scenario's voor de aanpak van het probleem door de EU. De Commissie komt tot de conclusie dat scenario 4 quater, dat wil zeggen het voorstel dat in zijn huidige vorm wordt voorgelegd, de beste optie is. Niettemin vermeldt de Commissie zelf in bijlage 4 van de effectbeoordeling, onder het kopje "Kosten-batenanalyse", dat fundamentele onderdelen van de analyse gestoeld zijn op hypothesen of op scenario's gebaseerde benaderingen, aangezien onder meer wordt

¹ SWD(2013)274.

erkend dat de beschikbare gegevens voor een groot deel onvolledig zijn en dat vooringenomenheid derhalve niet kan worden uitgesloten. Voorts wordt opgemerkt dat de gepresenteerde opties in grote mate ruimte laten voor interpretatie. Er wordt eveneens op gewezen dat het besluit met betrekking tot de statutaire zetel van het Europees Openbaar Ministerie nog niet is genomen. Derhalve kan nog geen betrouwbare schatting worden gemaakt van de administratieve integratiemogelijkheden en van de hieraan verbonden kosten en baten. Dit vereist, volgens de Commissie, een nadere diepgaande analyse. In hetzelfde kader beschrijft de Commissie haar kosten-batenanalyse van het voorstel als een studie die op de grens van het betrouwbare balanceert¹.

4.3. Voorts wordt onderkend dat eveneens een nadere diepgaande analyse nodig is met betrekking tot de beoordeling van de prestaties van de rechtssystemen van de lidstaten, gezien het geringe aantal gegevens waarmee in de huidige beoordeling rekening is gehouden². Ondanks deze onderkenning wordt de desbetreffende maatregel aan het einde van diezelfde paragraaf als de meest doeltreffende aangeduid.

4.4. Gezien het bovenstaande is de parlementaire Commissie buitenlandse zaken en Europese aangelegenheden niet van mening dat de noodzaak van wetgevend optreden op EU-niveau voldoende is gestaafd met kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren of met een gemotiveerde rechtvaardiging, zoals vereist op grond van artikel 5 van protocol (nr. 2) bij het Verdrag. De Commissie motiveert met andere woorden onvoldoende dat de voorgestelde keuze noodzakelijk is, met name in de huidige vorm. Juist omdat regelgevend optreden op EU-niveau in tegenstelling is met het beginsel dat besluiten zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen, moet dergelijk optreden gebaseerd zijn op toereikende en overtuigende gegevens en niet op aannames of analyses met een grote foutenmarge.

4.5. Het probleem dat met het wetgevingsvoorstel in kwestie gepoogd wordt op te lossen heeft duidelijk grensoverschrijdende dimensies. Niettemin is de Commissie van mening dat de PIF-richtlijn het probleem van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad slechts gedeeltelijk zal aanpakken, aangezien deze richtlijn geen betrekking heeft op het onderzoek naar en de vervolging van strafbare feiten. Daarnaast is zij van mening

¹ «This CPA is very much "touching the limits" of what is possible within a CB ... ».

² Zie blz. 16 en 17 van de effectbeoordeling - document SWD(2013)274.

dat de versterking van bestaande afschrikkende maatregelen niet zal resulteren in de doeltreffende aanpak van het probleem. De Commissie zou evenwel moeten wachten tot de inwerkingtreding van de richtlijn zodat de doeltreffendheid ervan kan worden beoordeeld, alvorens op wetgevingsgebied te interveniëren met een verordening, wat het zwaarste en meest inflexibele wetgevingsinstrument is. Op dit punt dient eraan te worden herinnerd dat, overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, waar mogelijk de voorkeur moet worden gegeven aan een richtlijn boven een verordening als regelgevingsinstrument. Niettemin wordt in onderhavig geval, zonder gemotiveerde rechtvaardiging, een verordening voorgesteld, op grond waarvan het Europees Openbaar Ministerie *exclusieve bevoegdheid* zal hebben om specifieke strafbare feiten te onderzoeken en te vervolgen, waarmee met een reeks bepalingen in zeer ernstige mate wordt geïntervenieerd in de rechtssystemen van de lidstaten en hun regelgevende optreden aldus wordt beperkt¹. Gegeven dat de keuze voor dit specifieke wetgevingsvoorstel van de Commissie niet berust op toereikende gegevens, wordt de omvang van het regelgevend optreden in de huidige vorm niet absoluut noodzakelijk geacht met het oog op de verwezenlijking van de door de EU bepaalde doelstellingen.

4.6. De parlementaire Commissie buitenlandse zaken en Europese aangelegenheden heeft voorts in overweging genomen dat in de desbetreffende documenten van de Commissie de alternatieve opties voor optreden van de Unie en de doeltreffendheid van de versterking van bestaande structuren voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het voorstel, niet in dezelfde mate en met dezelfde grondigheid worden uitgewerkt als de optie waaraan de voorkeur wordt gegeven. Dit leidt, in combinatie met het feit dat niet eens wordt gewacht op een evaluatie van de resultaten van de PIF-richtlijn ten aanzien van de aanpak van het probleem, tot de conclusie dat er niet in voldoende en grondige mate is gezocht naar alternatieve vormen van optreden.

4.7. Bovendien, gegeven dat niet in alle lidstaten is voorzien in de in de voorgestelde verordening opgenomen opsporingsmaatregelen², zouden de rechten van verdachten in bepaalde gevallen verder kunnen worden beperkt. Derhalve is de bewering van de Commissie dat het desbetreffende voorstel voldoende garanties biedt voor de rechten van de verdachten

¹ Zie in dit verband de bepalingen van artikel 26 (Opsporingsmaatregelen) en van artikel 30 (Toelaatbaarheid van bewijs).

² Artikel 26 van de ontwerpverordening

niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen juist, ondanks de garanties die in het voorstel zijn opgenomen.

4.8. De parlementaire Commissie buitenlandse en Europese aangelegenheden is eveneens van oordeel dat artikel 13 van de voorgestelde verordening het toepassingsgebied van de voorgestelde wetgeving indirect verbreedt, zodat het regelgevend optreden van de lidstaten nog verder wordt beperkt, hetgeen in strijd is met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In genoemd artikel wordt bepaald dat wanneer de strafbare feiten als bedoeld in artikel 12, dat op zijn beurt verwijst naar de PIF-richtlijn, onlosmakelijk zijn verbonden met andere dan de in artikel 12 bedoelde strafbare feiten, het Europees Openbaar Ministerie ook bevoegd is voor die andere strafbare feiten.

Conclusie

In het licht van bovenstaande is de parlementaire Commissie buitenlandse zaken en Europese aangelegenheden tot de conclusie gekomen dat het desbetreffende voorstel voor een verordening *niet* strookt met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en dat aan de criteria inzake de noodzaak van het regelgevend optredend optreden door de Unie enerzijds en het toepassingsgebied van de verordening anderzijds niet in voldoende mate is voldaan met het oog op de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen.