

Vergaderjaar 2019–2020

**35 429**

## **Aanpassing van enkele wetten ter uitvoering van de Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU 2017, L 283) (Invoeringswet EOM)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 8 juni 2020

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de vragen en opmerkingen van de in het verslag aan het woord zijnde fracties. Er is inbreng geleverd door de fracties van VVD, CDA, D66, GroenLinks, SP, ChristenUnie en SGP.

De deelname van Nederland aan het Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) kent een lange geschiedenis en heeft in ook in uw Kamer de nodige discussie opgeleverd. Een deel van de aan het woord zijnde fracties refereert hieraan in het verslag. De verordening waarmee het EOM is opgericht (hierna: de Verordening EOM) is uiteindelijk opgesteld op basis van een «nauwere samenwerking» tussen twintig lidstaten.<sup>1</sup> De lidstaten van de EU die niet meedoen, kunnen zich alsnog in een later stadium aanmelden. In augustus 2018 heeft Nederland zich aangesloten bij het EOM en daarmee de verplichting op zich genomen te zorgen voor een goede uitvoering van de Verordening EOM in Nederland. Deze verordening werkt uiteindelijk rechtstreeks door in onze rechtsorde en voert een nieuw soort instelling in EU-verband in, met bijzondere bevoegdheden. Het is dan ook begrijpelijk dat hier de nodige vragen over bestaan. Ik probeer deze vragen hieronder zo goed mogelijk te beantwoorden. Een deel van die antwoorden gaat over de uitleg van de verordening. Daarbij moet ik aantekenen dat het laatste woord over deze uitleg aan de (instellingen van) de EU is. De Nederlandse wetgever kan aan de bepalingen van een verordening geen eigen interpretatie of invulling geven.

Ik houd bij de beantwoording van de vragen zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van het verslag aan, met dien verstande dat vergelijkbare vragen waar mogelijk bij de beantwoording samengenomen zijn.

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU 2017, L 283).

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vragen wat de belangrijkste wijzigingen zijn in de Verordening EOM ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel. De Verordening EOM is ingrijpend gewijzigd in vergelijking met het oorspronkelijke voorstel van de Europese Commissie uit 2013. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- de nieuwe structuur (college, permanente kamer, Europese aanklagers), alsmede;
- het feit dat het niet langer mogelijk is dat een (gedelegeerd) Europese aanklager in een andere dan zijn eigen lidstaat optreedt;
- de nu tussen het EOM en nationale autoriteiten gedeelde bevoegdheid, daar waar er aanvankelijk een exclusieve bevoegdheid voor het EOM was;
- er is binnen het EOM een nationale *chain of command*, dat wil zeggen een koppeling tussen de toezichthoudend Europese aanklager afkomstig uit de betrokken lidstaat aan de gedelegeerde Europese aanklager die met de strafzaak is belast: deze laatste ontvangt alleen instructies vanaf het centrale niveau via de Europese aanklager uit dezelfde lidstaat;
- de Europese aanklager uit de lidstaat van de eerstverantwoordelijke gedelegeerde aanklager in een zaak treedt op als rapporteur in de permanente kamer;
- de mate van bemoeienis vanaf het centrale niveau is ingeperkt, zodat de gedelegeerd Europese aanklager iets meer vrijheid heeft om zaken in bepaalde gevallen zelf af te doen
- de juridische fictie van een *single legal area* is losgelaten;
- er is geen harmonisatie van procedurele waarborgen, noch een uitputtende lijst van verplichte onderzoeksmaatregelen;
- de parlementaire controle op het EOM is uitgebreid tot nationale parlementen.

Nederland heeft zich tijdens de onderhandelingen ook ingespannen om de uiteindelijke tekst van de Verordening EOM op onderdelen beter te laten aansluiten bij de aandachtspunten uit uw Kamer. Ik verwijs daarvoor graag naar de brief die de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie uw Kamer op 21 november 2016 heeft gestuurd.<sup>2</sup> Hij heeft daarin uiteengezet wat de belangrijkste verschillen tussen de op dat moment min of meer afgeronde onderhandelingstekst en het oorspronkelijke voorstel waren en deze afgezet tegen de punten in het *position paper* van de Tweede Kamer. Aan deze vergelijking heb ik niets toe te voegen. De belangrijkste verschillen zijn weergegeven in de onderstaande tabel:

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2016–2017, 33 709, nr. 11, p. 4 e.v.

Position paper TK	Eindresultaat onderhandelingen	Toelichting
Opsporing en vervolging is primair een taak van de lidstaten	+/-	Het EOM wordt enkel bevoegd ten aanzien van EU-fraude in de PIF-richtlijn en deelt deze bevoegdheid met de nationale autoriteiten.
Een EOM kan meerwaarde hebben als toezichthouder op de opsporing en vervolging in de lidstaten	+/-	Het EOM zal een impuls geven aan de bestrijding van EU-fraude, vooral in lidstaten waar de bestrijding van EU-fraude thans onvoldoende van de grond komt. Het EOM vergemakkelijkt mogelijk samenwerking in grensoverschrijdende EU-fraude zaken. Het EOM heeft wel een eigenstandige rol.
Een EOM kan gevraagd en ongevraagd adviseren aan de nationale autoriteiten over een effectieve opsporing en vervolging van fraude met EU-middelen	+	Het EOM en de nationale autoriteiten werken intensief samen en stemmen hun activiteiten op elkaar af. Het EOM kan zijn expertise op dit gebied aanwenden.
Eurojust draagt zorg voor de samenwerking in de lidstaten	+	Eurojust behoudt zijn ondersteunende rol in andere dan EU-fraude zaken, ondersteunt niet-deelnemende lidstaten in EU-fraude zaken en werkt nauw samen met het EOM.
Een EOM kan alleen meerwaarde hebben als de samenwerking binnen Eurojust tekort schiet of inzet van een EOM vanwege de internationale implicaties gewenst is	+/-	De huidige structuur van het EOM, waarin sprake is van een gedeelde bevoegdheid, zal ertoe leiden dat het EOM zich richt op zaken waarin een gemeenschappelijke Europese aanpak meerwaarde heeft, zoals zaken met internationale implicaties. Dat staat los van rol Eurojust. Zie ook onder meerwaarde EOM.
OLAF dient te blijven bestaan	+	OLAF houdt eigen rol en werkt in de praktijk nauw samen met het EOM.
Het EOM kan opsporing en vervolging alleen overnemen als de lidstaat in gebreke blijft de opsporing ter hand te nemen of daarbij onvoldoende actief is	-	Het EOM neemt bevoegdheid voor opsporing over van deelnemende lidstaten.
De exclusiviteit van het EOM ontstaat alleen bij wanprestatie door de nationale autoriteit van de lidstaten	-	Het EOM wordt niet exclusief bevoegd ten aanzien van EU-fraude, maar deelt deze bevoegdheid met de nationale autoriteiten.
De lidstaten kunnen het ontstaan van de exclusieve bevoegdheid van het EOM voorkomen door te doen wat zij behoren te doen: strenge aanpak van fraude met EU-middelen	+/-	Het EOM heeft een eigenstandige bevoegdheid, maar met een rol voor de nationale autoriteiten. De verantwoordelijkheid van het EOM is niet voorwaardelijk.
Een collegemodel is interessant waarbij met aandacht naar de toename van de bureaucratie moet worden gekeken	+	De huidige structuur van het EOM is gebaseerd op een collegemodel, dat lidstaten veel meer invloed op de gang van zaken binnen het EOM biedt. Voorkomen van bureaucratie is daarbij inderdaad het uitgangspunt.

## 1.2 Deelname Nederland aan EOM

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het Regeerakkoord is opgenomen dat toetreding van Nederland tot het EOM zal plaatsvinden onder de voorwaarde dat dit geen afbreuk doet aan het opportuniteitsbeginsel van het Nederlandse openbaar ministerie (hierna ook: OM). Zij vragen op welke wijze is gewaarborgd dat het EOM inderdaad geen afbreuk doet aan het opportuniteitsbeginsel van het OM. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe aan het gestelde uit het Regeerakkoord is voldaan. Deelname door Nederland aan het EOM leidt als zodanig niet tot aantasting van het opportuniteitsbeginsel. Uitgangspunt blijft dat het Nederlandse openbaar ministerie bepaalt in welke zaken het tot vervolging zal overgaan en in welke zaken om redenen aan het algemeen belang ontleend, al dan niet onder het stellen van voorwaarden, van vervolging wordt afgezien. Dit beginsel geldt in alle zaken, en dus ook in fraudezaken. Het beginsel geldt ook voor fraudezaken die onder de reikwijdte van richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende strafrechtelijke bestrijding van fraude die de belangen van de Europese Unie schaadt (PbEU 2017, L 198)

(PIF-richtlijn) vallen en waarin voldoende aanknopingspunten zijn voor vervolging in Nederland en die het EOM zelf niet kan of wil behandelen. Het EOM heeft op grond van de Verordening EOM geen bevoegdheden het Nederlandse openbaar ministerie opdracht tot vervolging te geven, opdracht te geven een aangevangen vervolging te staken of opdracht te geven van vervolging af te zien. Ook het wetsvoorstel voorziet niet in toedeling van dergelijke bevoegdheden. Wel kan het EOM in zaken die krachtens de Verordening EOM binnen zijn bevoegdheid vallen zelf de vervolging van een geconstateerd strafbaar feit ter hand nemen, of een onderzoek dat reeds door de nationale autoriteiten is aangevangen, overnemen. In die zaken is het EOM krachtens de Verordening EOM dan prioritair bevoegd. Het Nederlands openbaar ministerie kan dan niet meer optreden. Het kabinet is van oordeel dat in deze situatie EOM en Nederlands openbaar ministerie naast elkaar staan, en elkaar op zinvolle wijze aanvullen. Daarmee is voldoende verzekerd dat toetreding tot het EOM geen afbreuk doet aan het opportunititeitsbeginsel.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze is gewaarborgd dat er geen doublures ontstaan tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het EOM en bestaande organisaties, zoals Eurojust en het Europees onderzoeksbureau voor fraudebestrijding (OLAF). Het onderscheid tussen de taken, bevoegdheden en rollen van het EOM en Eurojust volgt al uit de inhoud van de Verordening EOM en de Eurojust-Verordening.<sup>3</sup> Eurojust heeft een veel breder mandaat dan het EOM, maar zal zijn rol in bepaalde EU-fraudezaken verliezen zodra het EOM operationeel is.<sup>4</sup> Beide verordeningen bevatten bovendien specifieke bepalingen over de samenwerking tussen het EOM en Eurojust.<sup>5</sup> Uiteraard zullen beide organisaties in de praktijk nadere werkafspraken over hun werkzaamheden moeten maken en een op samenwerking gerichte cultuur moeten bevorderen, met inachtneming van elkaars bevoegdheden en complementaire rol. Voor wat betreft de samenwerking tussen het EOM en OLAF wordt opgemerkt dat artikel 101 van de Verordening EOM (dat overigens is geïntroduceerd als aanvulling op het Commissievoorstel onder het Nederlandse Voorzitterschap in 2016) gaat over de samenwerking tussen beide organisaties. In aanvulling daarop heeft de Europese Commissie op 24 mei 2018 een voorstel<sup>6</sup> gedaan om de OLAF-Verordening aan te passen aan de komst van het EOM en de onderlinge rolverdeling tussen OLAF en EOM goed vast te leggen. Ook hierbij staan de uitgangspunten van nauwe samenwerking en complementariteit tussen het EOM en OLAF voorop. Het voorstel voor de aanpassing van de OLAF-Verordening verkeert inmiddels in de trilooffase.<sup>7</sup>

De leden van de VVD-fractie hebben verder geïnformeerd op welke wijze de betrokkenheid van Eurojust bij gesprekken over operationalisering van het EOM is gewaarborgd. Eurojust heeft strikt genomen geen directe betrokkenheid bij de operationalisering van het EOM. Het is uiteraard wel

<sup>3</sup> Verordening 2018/1727 van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), en tot vervanging en intrekking van Besluit 2002/187/JBZ van de Raad (PbEU 2018, L 295) (Eurojust-Verordening), p.138 e.v.

<sup>4</sup> Zie artikel 3, eerste en tweede lid van de Eurojust-Verordening.

<sup>5</sup> Zie de artikelen 3, derde lid en 100 van de Verordening EOM en de artikelen 4, eerste lid, onder e, en 50 van de Eurojust-Verordening.

<sup>6</sup> Zie COM(2018) 338, voorstel tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de onderzoeken van OLAF en het BNC fiche daarover Kamerstukken II, 2017–2018, 22 112, nr. 2635.

<sup>7</sup> Zie voor de positie van de Raad ten behoeve van de onderhandelingen met het Europees Parlement, zoals goedgekeurd door Coreper op 12 juni 2019, Raadsdocumenten 10095/19 en 10095/19 ADD 1.

van groot belang dat beide organisaties zich met inachtneming van hun specifieke mandaat en complementaire rollen voorbereiden op nauwe samenwerking tussen beiden, zodra het EOM eenmaal van start is. In dat kader heeft mevrouw Kövesi, de Europese hoofdaanklager van het EOM, op 5 maart jl. een bezoek aan Eurojust afgelegd. Na afloop van dat bezoek hebben mevrouw Kövesi en de heer Hamran, de President van Eurojust, de intentie uitgesproken een nauwe samenwerking tussen beide organisaties tot stand te brengen.<sup>8</sup>

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd wat de gevolgen zijn van het feit dat een aantal lidstaten, te weten Zweden, Hongarije, Polen, Ierland en Denemarken, niet meedoen aan het EOM. De leden van de D66-fractie vragen of Nederland lidstaten die nu niet meedoen aan het EOM, zoals Hongarije en Polen, stimuleert dat wel te doen. Tevens vragen de leden van de VVD-fractie of te verwachten is dat meer landen op korte termijn beslissen deel te nemen aan het EOM en onder welke condities deze landen wel bereid zijn deel te nemen. Het belangrijkste gevolg van niet meedoen is dat het EOM zijn bevoegdheid niet kan uitoefenen in deze lidstaten en dat de justitiële samenwerking tussen het EOM en deze lidstaten gestalte zal moeten krijgen in het kader van artikel 105 van de Verordening EOM dat de betrekkingen regelt tussen het EOM en de lidstaten van de EU die niet deelnemen.

Op dit moment heeft voor zover mij bekend alleen de Zweedse regering de intentie te gaan deelnemen aan het EOM.<sup>9</sup> Gelet op de bijzondere positie van Ierland onder Protocol 21 en met name Denemarken onder Protocol 22 bij het Verdrag van Lissabon, ligt de deelname van deze lidstaten niet in de rede. Of en onder welke condities Polen en Hongarije eventueel alsnog bereid zouden zijn tot deelname, is mij niet bekend, maar vooralsnog lijken zij weinig animo aan de dag te leggen om mee te gaan doen. Ik heb bij verschillende gelegenheden het belang van de adequate bestrijding van EU-fraude onder de aandacht gebracht van mijn collegae uit de desbetreffende landen en zal dit blijven doen.

De leden van de VVD-fractie vragen naar aanleiding van het verslag van de Informele JBZ-raad van 23 en 24 januari 2020 welke lidstaten hebben zich uitgesproken voor een uitbreiding van het mandaat van het EOM. Zij vragen ook of de regering kan bevestigen dat een eventuele uitbreiding van het mandaat van het EOM niet noodzakelijk en niet wenselijk is en het draagvlak voor het EOM kan ondermijnen. Hierop kan ik antwoorden dat met name Frankrijk en Italië zich in het recente verleden positief hebben uitgelaten over uitbreiding van het mandaat van het EOM.<sup>10</sup>

Het standpunt van het kabinet blijft onverminderd dat een uitbreiding van het mandaat van het EOM niet nuttig en noodzakelijk is en dat het EOM zich nu moet richten op de taak waarvoor het primair is opgericht, dat wil

<sup>8</sup> <http://www.eurojust.europa.eu/press/News/News/Pages/2020/2020-03-05-EPP-visit.aspx>.

<sup>9</sup> Aldus de Zweedse premier Stefan Löfven tijdens een speech in het Europees Parlement op 3 april 2019, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2019-04-03-ITM-012\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-8-2019-04-03-ITM-012_EN.html).

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld de speech van President Macron, «Initiative pour l'Europe» aan de Universiteit van Sorbonne op 26 september 2017 en de afsluitende verklaring na een Frans-Italiaanse top op 27 september 2017, <https://it.ambafrance.org/34e-sommet-franco-italien-a-Lyon>.

zeggen de bestrijding van EU-fraude.<sup>11</sup> Dat standpunt strookt met het oordeel van uw Kamer, zoals vastgelegd in de motie Leijten van 13 september 2018.<sup>12</sup>

De leden van de CDA-fractie vragen de regering meer uitleg te geven over de werking van het opportuniteitsbeginsel, met name in het licht van de eerdere formulering in het Regeerakkoord. Op welke basis beslist het EOM zelf vervolgens over het al dan niet vervolgen van strafzaken: geldt daar een (vorm van) opportuniteitsbeginsel of is daar sprake van een Duits legaliteitsbeginsel, waarbij de bevoegde instanties in beginsel verplicht zijn om tot vervolging over te gaan, zo willen deze leden weten. Het kabinet is, zoals hierboven toegelicht, van oordeel dat door de omstandigheid dat het EOM op grond van de Verordening EOM kan of zelfs moet besluiten zelf een onderzoek ter hand te nemen, of een in Nederland of een andere deelnemende lidstaat aangevangen onderzoek over te nemen, en dan prioritair bevoegd is, geen fundamentele inbreuk op het opportuniteitsbeginsel ontstaat. Indien het EOM prioritair bevoegd is en deze bevoegdheid heeft uitgeoefend, is er krachtens de Verordening EOM geen absolute verplichting de zaak na afronding van het vooronderzoek te vervolgen. Artikel 35 van de Verordening EOM regelt namelijk dat de bevoegde Europees aanklager de toezichthoudend aanklager kan adviseren al dan niet te vervolgen. Dit gaat echter niet zover dat op Europees niveau een parallel met het Nederlandse opportuniteitsbeginsel bestaat. Artikel 34 van de Verordening EOM regelt diverse categorieën van gevallen waarin het EOM kan besluiten een zaak aan de nationale autoriteiten ter verdere behandeling over te dragen. Daarbij moet worden gedacht aan zaken met een financieel belang van minder dan € 100.000,- of aan zaken van geringere ernst of complexiteit. Het college van het EOM moet daartoe overigens algemene richtsnoeren vaststellen. Artikel 39 van de Verordening EOM regelt de gevallen waarin, in de terminologie van de verordening, de zaak kan worden geseponeerd. Met uitzondering van gevallen waarin het bewijs onvoldoende is, betreft het gevallen waarin in de Nederlandse situatie sprake zou zijn van vervolgingsbeletselen, zoals het overlijden van de verdachte. Overname van de zaak door de nationale autoriteiten na verwijzing door het EOM heeft tot gevolg dat de zaak weer volledig door het nationale strafprocesrecht wordt beheerst en dat het OM kan bepalen of het vervolging wil instellen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken hoe de permanente kamer van het EOM de beslissing om wel of niet over te gaan tot strafvervolging in de praktijk zal uitoefenen. Hebben lidstaten hierin nog enige zeggenschap, zo willen deze leden weten. Hoe de permanente kamers zullen besluiten om wel of niet tot vervolging over te gaan valt thans nog niet te zeggen. Dat zal te zijner tijd in de praktijk moeten blijken, onder meer aan de hand van het reglement van orde van het EOM dat op grond van de artikelen 9, vierde lid, en 21 van de Verordening EOM moet worden opgesteld. Rechtstreekse zeggenschap van de lidstaten of van de openbare ministeries van de lidstaten is daarbij uitgesloten, aangezien het EOM krachtens artikel 6 van de Verordening EOM een onafhankelijk orgaan van de EU is en deze taak ingevolge artikel 10 van de Verordening bij de permanente kamers is belegd. Een zekere invloed op het algemeen vervolgingsbeleid van het EOM gaat natuurlijk wel uit van de ervaringen

<sup>11</sup> Zie in dit verband het BNC fiche over het voorstel van de Commissie tot uitbreiding van het mandaat van het EOM, Kamerstukken II, 2018–2019, 22 112, nr. 2707, het verslag van het algemeen overleg van 10 oktober 2018, Kamerstukken II, 2018–2019, 32 317, nr. 528, p. 17–18, het verslag van een schriftelijk overleg met de Eerste Kamer van 7 november 2018, Kamerstukken I, 2018–2019, 35 308, B, het verslag van een nader schriftelijk overleg met de Eerste Kamer van 15 januari 2019, Kamerstukken I, 2018–2019, 35 308, nr. C, en het verslag van de informele JBZ Raad van 23–24 januari 2020, Kamerstukken II, 2019–2020, 32 317, nr. 594, p. 2.

<sup>12</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, 21 501-20, nr. 1360.

die de leden van het EOM uit hun lidstaat meebrengen. Dat geldt ook voor de Nederlandse inbreng. Bovendien geldt het belangrijke uitgangspunt dat de Nederlandse Europees aanklager namens de permanente kamer toeziet op het optreden van de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager en voor hem ook de intermediair is met het centrale deel van het EOM. De regering acht deelname aan het EOM ook om deze reden belangrijk.

Voornoemde leden vragen hoe het EOM omgaat met zaken waarin de strafbare feiten zich in meerdere Europese landen afspelen die afwijkende juridische stelsels hebben waar het gaat om het maken van vervolgingskeuzes. Zij verzoeken deze vraag beantwoorden aan de hand van een zaak die zich afspeelt in Nederland (opportuïteitsbeginsel) en Duitsland (legaliteitsbeginsel, waarbij er een verplichting geldt om in beginsel tot vervolging over te gaan). Maakt dit uit voor de manier waarop het EOM met een zaak zal omgaan? Voor de bevoegdheid van het EOM tot vervolging van strafbare feiten die binnen zijn mandaat vallen, maakt het in beginsel niet uit in welke deelnemende lidstaat de zaak zijn oorsprong vindt of met welk recht de zaak verknoopt is. De bevoegdheid van het EOM bestaat krachtens een EU-verordening die rechtstreeks toepasselijk is in alle deelnemende lidstaten. Het Unierecht heeft voorrang op het nationale recht. Ook in een zaak waarbij sprake zou zijn van gelijktijdige verknooptheid van Nederlands en Duits strafrecht, en de zaak op grond van de rapportageverplichtingen onder de aandacht van het EOM is gebracht heeft het EOM op grond van de Verordening EOM de bevoegdheid zelf te beslissen vervolging in te stellen of een aangevangen vervolging over te nemen met inachtneming van het gestelde in artikel 26, respectievelijk artikel 27 van de Verordening EOM. Ook als in Nederland het openbaar ministerie in beginsel geen aanleiding zou zien te vervolgen en de Duitse autoriteiten dat in beginsel wel zouden doen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het EOM binnen de huidige kaders kan bijdragen aan de bestrijding van grensoverschrijdende zware georganiseerde criminaliteit zoals mensenhandel en drugscriminaliteit. In antwoord hierop wil ik benadrukken dat deze vormen van criminaliteit niet vallen onder het mandaat van het EOM. Uitbreiding van mandaat is, zoals ik ook eerder heb aangegeven, wat Nederland betreft niet aan de orde. Zodoende kan het EOM niet bijdragen aan de bestrijding van de door de aan het woord zijnde leden aangehaalde vormen van criminaliteit. Uiteraard kan Eurojust wel zijn faciliterende rol in dit soort gevallen blijven vervullen.

## **2. De Verordening EOM**

### **2.1 Hoofdpijnen van de verordening**

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze door het EOM democratische verantwoording wordt afgelegd ten opzichte van de Raad en het Europees Parlement. Hoe krijgt die verantwoording exact vorm, zo willen deze leden weten. Artikel 6, tweede lid, van de Verordening EOM bepaalt dat het EOM aan het Europees Parlement, aan de Raad en aan de Europese Commissie verantwoording over zijn algemeen optreden aflegt en jaarverslagen opstelt overeenkomstig artikel 7. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Verordening EOM stelt het EOM ieder jaar een jaarverslag over zijn algemeen optreden op in de officiële talen van de instellingen van de Unie en maakt het dat verslag openbaar. Het zendt dit verslag toe aan het Europees Parlement en de nationale parlementen, alsmede aan de Raad en de Commissie. In overeenstemming met artikel 7, tweede lid, van de Verordening EOM verschijnt de Europese hoofdaanklager eenmaal per jaar voor het Europees Parlement en voor de

Raad, en voor de nationale parlementen van de lidstaten op hun verzoek, om verslag uit te brengen over het algemeen optreden van het EOM, zonder afbreuk te doen aan de eisen van vertrouwelijkheid en geheimhouding die gelden voor het EOM met betrekking tot individuele zaken en persoonsgegevens. De Europese hoofdaanklager kan bij hoorzittingen die door de nationale parlementen worden belegd, door een van de plaatsvervangend Europese hoofdaanklagers worden vervangen.

De leden van de SP-fractie stellen dat de Nederlandse deelname aan het EOM een breuk met de Nederlandse praktijk en beginselen van strafvervolging in het verleden vormt. Kan de regering nogmaals toelichten waarom zij ervan overtuigd is dat het EOM een toegevoegde waarde heeft en de voorkeur verdient boven andere instrumenten, zo vragen deze leden. De doorslaggevende overweging voor opname van een passage in het regeerakkoord over het EOM is geweest de omstandigheid dat EU-fraude vaak grensoverschrijdend van aard is en veelal ook verband houdt met georganiseerde criminaliteit. Intensieve samenwerking tussen de lidstaten bij de bestrijding van deze omvangrijke vorm van criminaliteit met EU-gelden is dan ook onontkoombaar, ook voor de effectiviteit van strafrechtelijk onderzoek in Nederland. De oprichting van het EOM zal daaraan naar de mening van het kabinet een belangrijke impuls geven, in het bijzonder in die lidstaten waar thans sprake is van een handhavingstekort op dit vlak. Het kabinet ziet daarom de meerwaarde van het optreden van het EOM in dit soort zaken en meent dat dit zich nu moet richten op het effectief uitvoeren van de taak waarvoor het is opgericht. Het kabinet wilde met het besluit tot deelname aan het EOM tot uitdrukking brengen dat Nederland eraan wil bijdragen dat het EOM daadwerkelijk meerwaarde krijgt voor de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude. Het zetten van deze stap in 2018 geeft de zekerheid dat Nederland als deelnemende lidstaat van meet af aan betrokken is bij de voorbereidingen voor de feitelijke start van het EOM, daarop effectief invloed kan uitoefenen en zelf ook tijdig klaar zal zijn om bij de start van het EOM te gaan deelnemen.

De leden van de SP-fractie zijn benieuwd hoe de regering het verschil tussen het opportuniteitsbeginsel en het legaliteitsprincipe waardeert. Zij verzoeken de regering haar visie daarop toelichten en vragen of de inschatting is dat dit tot botsingen tussen het EOM en het OM kan gaan leiden. Naar het oordeel van het kabinet is er geen sprake van een principiële tegenstelling tussen het opportuniteitsbeginsel in het Nederlandse strafprocesrecht en de vervolgingsbevoegdheid van het EOM krachtens de Verordening EOM. Dit verschil is eerder gradueel. Ook in de Verordening EOM zijn voorzieningen getroffen op grond waarvan het EOM kan beslissen niet tot vervolging over te gaan ook wanneer het wel verplicht was een onderzoek in te stellen op grond van artikel 26, eerste lid, van de Verordening EOM. Ik verwijs deze leden graag naar de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie over hetzelfde onderwerp. Toepassing van de regeling van de bevoegdheid van het EOM om tot vervolging over te gaan kan er, in elk geval in theorie, toe leiden dat het EOM gaat vervolgen in een zaak waarin in Nederland van vervolging zou zijn afgezien als de bevoegdheid van het EOM niet zou bestaan. Ook al zou het Nederlandse openbaar ministerie tot een ander oordeel komen dan het EOM over de merites van een zaak, dan nog is een verschil van inzicht niet relevant. Immers, als het EOM besluit tot vervolging, dan ontnemt dit het Nederlands openbaar ministerie de bevoegdheid dit te doen. De bevoegdheid van het EOM is dan prioritair.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de Nederlandse democratische controle op het handelen van het EOM is geregeld en gewaarborgd. Ook krijgen zij graag een beschrijving en rechtvaardiging van de principiële

veranderingen die de komst van het EOM teweeg brengt. Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie ontvangen graag een nadere beschouwing op de vraag waarom het gerechtvaardigd is dat voor het eerst een niet-Nederlandse vervolgende instantie zelfstandig en onafhankelijk zal opereren op Nederlands grondgebied. Hoe wordt de noodzaak onderbouwd? Hierbij vragen genoemde leden de regering ook in te gaan op de gevolgen voor de democratische controle op de opsporing. Het EOM stelt, zoals gezegd, ieder jaar een jaarverslag op over zijn algemeen optreden in de officiële talen van de instellingen van de Unie en maakt dat verslag openbaar. Het EOM zendt dit verslag onder meer toe aan de nationale parlementen. De Europese hoofdaanklager verschijnt voor de nationale parlementen van de lidstaten op hun verzoek om verslag uit te brengen over het algemeen optreden van het EOM, zonder afbreuk te doen aan de eisen van vertrouwelijkheid en geheimhouding die gelden voor het EOM met betrekking tot individuele zaken en persoonsgegevens. De belangrijkste consequentie van de deelname van Nederland aan het EOM is dat opsporing en vervolging van bepaalde EU-fraude in sommige gevallen niet meer onder gezag van, respectievelijk door het OM, zal plaatsvinden, maar onder het gezag van en door het EOM. Er is geenszins sprake van een hiërarchische relatie tussen het EOM en het OM, dus het OM blijft organisatorisch functioneren zoals het nu doet. Wanneer het OM bevoegd is tot vervolging, kan het dus ook zoals voorheen het opportuniteitsbeginsel toepassen. Dit alles heeft in beginsel geen gevolg voor de inzet van bestaande capaciteit bij opsporingsinstanties, OM en rechterlijke macht, aangezien in overeenstemming met de motie Wezel<sup>13</sup> aanvullende middelen aan deze organisaties ter beschikking zijn gesteld op basis van ramingen die uitgaan van wat we nu weten over het EOM en de werklust die de komst van het EOM naar verwachting voor de betrokken Nederlandse instanties meebrengt. De politieke controle op het functioneren van het EOM wordt, zoals eerder is toegelicht, wel anders dan de politieke controle op het Nederlandse openbaar ministerie. Tot slot, de komst van het EOM betekent tegelijkertijd dat er op EU-niveau meer aandacht zal komen voor effectieve strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude, met name in die lidstaten waar de handhaving thans verbetering behoeft.

Op de vraag van de leden van de fracties van de SP en ChristenUnie over de mogelijke uitbreiding van het mandaat van het EOM verwijs ik graag naar hetgeen ik hierover heb gemeld in paragraaf 1.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag: een uitbreiding van het mandaat van het EOM is naar het oordeel van het kabinet niet gewenst en het EOM moet zich richten op de taak waarvoor het primair is opgericht, dat wil zeggen de bestrijding van EU-fraude. De Europese Raad heeft in zijn conclusies op 18 oktober 2018 aangegeven dat het voorstel van de Europese Commissie voor de uitbreiding van het mandaat van het EOM van 12 september 2018 moet worden bestudeerd. Het is echter onduidelijk of en, zo ja, wanneer en waar de bespreking van het voorstel concreet zal plaatsvinden. Uit het feit dat geen van de voorzitterschappen sedertdien het voorstel ter bespreking heeft geagendeerd, leid ik voorzichtig af dat er op dit moment onvoldoende breed draagvlak onder de lidstaten bestaat om uitbreiding van het mandaat van het EOM te bespreken, althans voordat het EOM daadwerkelijk operationeel is. Hoe dan ook zal besluitvorming over eventuele uitbreiding van het mandaat van het EOM op basis van artikel 86, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) na instemming van het Europees Parlement en consultatie met de Commissie moeten plaatsvinden door de Europese Raad, die daarover bij unanimitéit beslist. Dat betekent dat daarvoor ook de uitdrukkelijke instemming van Nederland vereist is. Wat het kabinet betreft, is uitbreiding van het mandaat van het EOM niet aan de orde. Het

<sup>13</sup> Kamerstukken I 2017–2018, 33 709, nr. AG.

is veel belangrijker dat het EOM nu eerst goed wordt ingericht voor zijn rol in EU-fraude zaken. Ook moet het EOM de tijd krijgen deze rol in de praktijk goed te vervullen. Los daarvan is het kabinet niet overtuigd van de operationele noodzaak het EOM een aanvullende rol te geven bij de bestrijding van bijvoorbeeld terrorisme. Het feit dat Nederland gekant is tegen deze uitbreiding is overigens wijd en zijd bekend in EU-verband. Nederland heeft dat standpunt laatstelijk nog uitgedragen tijdens de informele JBZ Raad van 23–24 januari 2020.<sup>14</sup>

## 2.2. Bevoegdheid EOM

De leden van de CDA-fractie lezen dat in artikel V van het wetsvoorstel (bepalingen inzake de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten) bepaald is dat de bijzondere opsporingsdiensten (hierna ook: BOD-en) bij uitzondering bevoegd zijn feiten die vallen onder de jurisdictie van het EOM op te sporen. Zij vragen hoeveel capaciteit nu reeds wordt besteed aan het opsporen van fraudes met Europese subsidies, hoeveel capaciteit concreet wordt voorzien bestemd te worden aan de opsporing van deze zaken en hoe bewaakt wordt dat deze inzet niet ten koste gaat van andere taakvelden van deze BOD-en. Laat ik in antwoord op deze vragen allereerst opmerken dat in artikel V niet wordt bepaald dat de BOD-en bij uitzondering bevoegd zijn de feiten die vallen onder de jurisdictie van het EOM op te sporen. Zaken die tot de bevoegdheid van het EOM behoren zijn vanwege hun inhoud juist zaken die nu al voor het grootste deel door de BOD-en worden opgespoord. De komst van het EOM verandert dat niet. De voorgestelde wijziging in artikel V is enkel bedoeld om zeker te stellen dat ingeval de terreinen waarop de BOD-en thans bevoegd zijn veranderen, omdat hun taken in artikel 3 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten zijn gekoppeld aan het beleidsterrein van de verantwoordelijke Minister en hier een verandering in kan optreden, dit niet onmiddellijk gevolgen heeft voor hun bevoegdheid in EOM-zaken. Met de voorgestelde bepaling is dus verzekerd dat zij bevoegd blijven opsporingshandelingen te verrichten voor de gedelegeerd Europese aanklager. Hun huidige bevoegdheid wordt met deze wijziging echter inhoudelijk niet gewijzigd. Ten aanzien van de capaciteit geldt het volgende. Zaken die onder de bevoegdheid van het EOM zullen vallen worden in Nederland nu ook al opgespoord en vervolgd. De Europese Commissie heeft de verwachting dat het EOM in Nederland in de toekomst jaarlijks 20 zaken zal behandelen. Zoals gezegd wordt zeker een deel daarvan thans reeds door de nationale opsporings- en vervolgingsinstanties afgehandeld. Daarom is, voor 5 zaken, rekening gehouden met een substitutie-effect voor EU-fraudezaken die thans ook al zouden worden behandeld. Om die reden is bij de voorbereiding van de implementatie van de Verordening EOM gerekend met extra kosten voor 15 zaken. Voor het berekenen van de opsporingsinzet hierbij is onder andere gezien hoeveel meldingen Nederland in de afgelopen drie jaar over al dan niet frauduleuze onregelmatigheden aan de Europese Commissie heeft gedaan. Daarbij is gerekend met werkzaamheden voor een eerste beoordeling van de meldingen binnen Nederland en voor het aantal meldingen dat het EOM ter behandeling zal (terug) overdragen aan het Nederlandse OM. Voor het aantal bijbehorende opsporingshandelingen is geput uit bij de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) beschikbare ervaringsgegevens over het aantal rechtshulpverzoeken in dergelijke zaken op dit moment. De onderzoeken die onder het mandaat van het EOM vallen zijn niet nieuw voor de FIOD. Ook thans worden meldingen beoordeeld, en strafrechtelijke onderzoeken en bijkomende opsporingshandelingen uitgevoerd met betrekking tot btw-fraude, invoerrechten en subsidiefraude. Gemiddeld genomen over de laatste 5

<sup>14</sup> Zie het verslag van deze informele JBZ Raad, Kamerstukken II, 2019–2020, 32 317, nr. 598, p. 2.

jaar zijn dat voor de FIOD in totaal 5 onderzoeken per jaar voor deze drie typen onderzoeken. Daar komen dus voor alle drie de typen totaal 15 zaken bij. Bij de inschatting van de impact het EOM voor FIOD-werkzaamheden is ervan uitgegaan dat ter zake subsidiefraude thans 1 onderzoek per jaar wordt uitgevoerd. De FIOD schat in dat het totaal aantal zaken over EU-subsidiefraude met 4 zal toenemen. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) heeft ingeschat dat zij van deze subsidiefraude zaken 1 onderzoek per jaar zal doen. Voor de FIOD wordt daarom ingeschat dat het aantal op te sporen zaken met betrekking tot subsidiefraude met 3 per jaar zal toenemen. In de impactanalyses over de komst van het EOM zijn de extra 15 zaken toebedeeld aan FIOD (14 zaken) respectievelijk de NVWA (1 zaak). De FIOD heeft bij de Najaarsnota van 2019 budget gekregen voor de werving van 20 extra fte. Deze fte zullen ingezet worden voor het opsporen van EOM-zaken. Voor de NVWA is er nog geen extra financiering vrijgemaakt voor het EOM. Zodra er zich kosten gaan voordoen, zal op de begroting van LNV een oplossing gevonden worden.

Op de vraag van genoemde leden of kan worden gegarandeerd dat voor de opsporing van deze fraudevorm niet de capaciteit van enige andere opsporingsinstantie, waaronder de politie, zal worden ingezet, merk ik op dat de aard van de zaken met zich brengt dat de opsporing zo veel mogelijk door de bijzondere opsporingsdiensten zal worden verricht. Zij zijn daartoe het best uitgerust en het valt in principe nu al binnen hun taakopdracht. Voor de gevolgen van de komst van het EOM zijn extra middelen beschikbaar gesteld aan de betrokken organisaties. De komende jaren zal worden gemonitord of de inschatting van de impact overeenkomt met de realiteit.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verduidelijken op welke wijze en door welke organen er vanuit het stelsel van de Europese Unie toezicht wordt gehouden op het functioneren van het EOM. Bestaat er zoiets als een aanwijzingsbevoegdheid in de richting van de hoofdaanklager? En bestaat er een procedure die vergelijkbaar is met de Nederlandse procedure ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering, zo willen deze leden weten. Ook de leden van de fractie van GroenLinks willen weten of, en zo ja in hoeverre, men zich kan beklagen over opsporings- en (niet-) vervolgingsbeslissingen. Vooropgesteld moet worden dat in een Nederlandse EOM-zaak alle normale waarborgen en procedures onder het Wetboek van Strafvordering (Sv) van toepassing zijn. De Verordening EOM stelt immers in artikel 5, derde lid, dat het nationale recht van toepassing is op aangelegenheden die niet bij de verordening zijn geregeld. Artikel 6, eerste lid, van de Verordening EOM legt vast dat het EOM onafhankelijk is. De Europese hoofdaanklager, de plaatsvervangend Europese hoofdaanklagers, de Europese aanklagers, de gedelegeerd Europese aanklagers, de administratief directeur en het personeel van het EOM handelen in het belang van de gehele Unie, als bepaald bij wet, en vragen noch aanvaarden in de functie die zij krachtens deze verordening uitoefenen, instructies van personen van buiten het EOM, een lidstaat van de Europese Unie of een instelling, orgaan of instantie van de Unie. De lidstaten van de Europese Unie en de instellingen, organen en instanties van de Unie respecteren de onafhankelijkheid van het EOM en trachten het niet te beïnvloeden bij het vervullen van zijn taken. Er bestaat dan ook geen aanwijzingsbevoegdheid, zoals we die in Nederland kennen. In de tweede plaats bepaalt artikel 6, tweede lid, van de Verordening EOM dat het EOM aan het Europees Parlement, aan de Raad en aan de Commissie verantwoording over zijn algemeen optreden aflegt, en jaarverslagen opstelt overeenkomstig artikel 7 van de Verordening EOM. Deze procedure is in paragraaf 2.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag al meer uitgebreid beschreven. Zoals gezegd is het nationale recht

van toepassing tenzij de verordening anders bepaalt. Volgens artikel 42, eerste lid, van de Verordening EOM geldt dat procedurele handelingen van het EOM die bedoeld zijn om rechtsgevolgen ten aanzien van derden te creëren moeten worden getoetst door de bevoegde nationale rechters overeenkomstig de voorschriften en procedures in het nationale recht. In afwijking van deze regel worden besluiten van het EOM om een zaak te seponeren voor zover deze rechtstreeks op basis van het Unierecht worden aangevochten, voor het Hof van Justitie getoetst overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU (zie artikel 42, derde lid, van de Verordening EOM). Dit geeft dus een directe klachtmogelijkheid. Nu de mogelijkheid van een procedure ex artikel 12, Sv niet uitdrukkelijk is uitgesloten van de werkingssfeer van de Verordening EOM, kan deze in principe ook worden toegepast. Daarbij geldt echter dat in veel gevallen van niet verdere vervolging de zaak eerst terug komt bij het nationale OM en dat langs die weg de zaak alsnog tot vervolging kan leiden, dan wel anders wordt afgehandeld. Een artikel 12 Sv-procedure in een zuivere EOM-zaak is zodoende niet erg aannemelijk.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie over de inzet van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie jegens de gedelegeerd Europese aanklagers, antwoord ik dat dit artikel de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid geeft algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. Het EOM is een zelfstandige organisatie en maakt geen deel uit van het openbaar ministerie en valt dus ook niet onder de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister. De interne aanwijzingsbevoegdheid is voor het EOM als volgt geregeld in de Verordening EOM. De Europese hoofdaanklager vormt samen met de Europese aanklagers het college. Het college komt op gezette tijden bijeen en is verantwoordelijk voor de algemene supervisie over het optreden van het EOM. Het neemt besluiten over strategische aangelegenheden, evenals over algemene aangelegenheden die voortvloeien uit individuele zaken. Het college neemt geen operationele besluiten in individuele zaken. Op voorstel van de Europese hoofdaanklager en overeenkomstig het reglement van orde van het EOM stelt het college permanente kamers in. Zie artikel 9 van de Verordening EOM. De permanente kamers monitoren, aldus artikel 10 van de Verordening EOM, de onderzoeken en strafvervolgingen die door de gedelegeerd Europese aanklagers worden gevoerd, en geven daaraan leiding. De bevoegde permanente kamer kan, door tussenkomst van de – in geval van een zaak in Nederland Nederlandse – Europese aanklager die toeziet op het onderzoek of de strafvervolging, in specifieke zaken in overeenstemming met het toepasselijke nationale recht, instructies geven aan de behandelende gedelegeerd Europese aanklager, wanneer dit nodig is voor een efficiënte aanpak van het onderzoek of de strafvervolging, in het belang van de rechtsbedeling, of deze dienen om het coherente functioneren van het EOM te garanderen (zie artikel 10, vijfde lid, van de Verordening EOM). Namens de permanente kamer houden de Europese aanklagers toezicht op de onderzoeken en strafvervolgingen waarvoor de gedelegeerd Europese aanklagers die de zaak behandelen in hun lidstaat van herkomst verantwoordelijk zijn. De toezichthoudende Europese aanklagers mogen, op grond van artikel 12, derde lid van de Verordening EOM, in een specifiek geval en in overeenstemming met de toepasselijke nationale wetgeving en de instructies van de bevoegde permanente kamer, instructies geven aan de behandelende gedelegeerd Europese aanklager wanneer zulks nodig is voor een efficiënte aanpak van het onderzoek of de strafvervolging, of in het belang van de rechtsbedeling is, of om het coherent functioneren van het EOM te garanderen. Dit in antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie of de Europees

hoofdaanklager, dan wel een andere instantie, een aanwijzingsbevoegdheid heeft ten opzichte van de gedelegeerd Europese aanklager.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe het EOM in de praktijk zal omspringen met EU-fraude in lidstaten die niet deelnemen zoals Polen en Hongarije. Kan, zo vragen deze leden zich af, de Europees aanklager, met alle voor de hand liggende beperkingen als een EU-lidstaat niet aan het EOM deelneemt, toch direct of indirect bijdragen aan opsporing en strafvervolging (in een andere EU-lidstaat)? De samenwerking tussen het EOM en niet-deelnemende lidstaten valt onder artikel 105 van de Verordening EOM. Blijkens het derde lid van deze bepaling zorgen de deelnemende lidstaten bij ontstentenis van een rechtsinstrument inzake samenwerking in strafzaken en uitlevering tussen het EOM en de lidstaten die niet deelnemen aan het EOM, voor kennisgeving dat het EOM de bevoegde autoriteit is voor de uitvoering van de toepasselijke handelingen van de Unie op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken met betrekking tot zaken die onder de bevoegdheid van het EOM vallen in het kader van hun betrekkingen met lidstaten die niet deelnemen aan het EOM. Volgens overweging 110 van de preambule bij de verordening dient de Commissie in voorkomend geval voorstellen in te dienen teneinde een doeltreffende justitiële samenwerking in strafzaken tussen het EOM en de lidstaten die niet deelnemen aan het EOM te garanderen. Dit heeft met name betrekking op de regels in verband met de justitiële samenwerking in strafzaken en overlevering, met volledige inachtneming van het *acquis* van de Unie op dit gebied en de verplichting tot loyale samenwerking bedoeld in artikel 4, derde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, die ook voor de niet-deelnemende lidstaten geldt. Nederland is voorstander van de totstandkoming van een separaat rechtsinstrument, waarin de details van de justitiële samenwerking tussen het EOM en de niet-deelnemende lidstaten nader worden uitgewerkt. Mijn inschatting is dat het EOM na zijn oprichting hoe dan ook tot werkafspraken met de autoriteiten in de niet-deelnemende lidstaten zal trachten te komen, al kan het de samenwerking met deze lidstaten niet direct afdwingen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het kan voorkomen dat fraude ten aanzien van Europese instellingen volledig verweven is met nationale fraude. Hoe wordt er in dat geval voor gezorgd dat ook de nationale belangen voluit meegewogen en beoordeeld worden en hoeverre kan het OM zelf nog onderzoek doen naar die zaken? Wat gebeurt er als het EOM zou besluiten om aan een bepaalde zaak geen (verdere) aandacht te geven, zo vragen deze leden. Artikel 25, derde lid, onder b, van de Verordening EOM heeft betrekking op de situatie dat er sprake is van verwevenheid van EU-fraude en nationale fraude. Deze bepaling stelt dat het EOM zijn bevoegdheid niet uitoefent met betrekking tot strafbare feiten die onder artikel 22 van de Verordening vallen, en de zaak overeenkomstig artikel 34 van de Verordening zonder onnodige vertraging verwijst naar de bevoegde nationale autoriteiten, na met hen te hebben overlegd, indien er reden is om aan te nemen dat de werkelijke of dreigende schade aan de financiële belangen van de Unie door een in artikel 22 bedoeld strafbaar feit, niet groter is dan de schade die een ander slachtoffer heeft geleden of dreigt te lijden. In deze situatie moet dus worden vastgesteld of de nationale schade als gevolg van de fraude groter is dan die voor de financiële belangen van de EU om te bepalen of het EOM de zaak kan onderzoeken. De nationale belangen zijn zodoende verdisconteerd in de toets op grond van artikel 25, derde lid, onderdeel b, van de Verordening EOM naar de omvang van de schade voor de nationale begroting en die voor de EU. Als de toets bedoeld in artikel 25, derde lid, onderdeel b, van de Verordening EOM uitwijst dat de nationale schade als gevolg van de fraude groter is dan het nadeel voor de

EU-begroting, moet het EOM de zaak overeenkomstig artikel 34 van de Verordening EOM verwijzen naar de bevoegde nationale autoriteiten, in casu dus het OM. In dat geval kan het OM zelfstandig bepalen of het een vervolging wil instellen. Ingevolge artikel 25, vierde lid, van de Verordening EOM kan het EOM, met de instemming van het OM, zijn bevoegdheid met betrekking tot strafbare feiten als bedoeld in artikel 22 toch uitoefenen in zaken die anders zouden worden uitgesloten wegens de toepassing van het derde lid, onderdeel b, wanneer blijkt dat het EOM geschikter is voor het onderzoek of de strafvervolging. Daarnaast geldt in het algemeen in overeenstemming met artikel 34, vijfde lid, van de Verordening EOM dat, indien de bevoegde nationale autoriteiten de zaak niet overeenkomstig het tweede of derde lid van artikel 34 binnen een termijn van ten hoogste dertig dagen willen overnemen, het EOM bevoegd is om strafvervolging in te stellen of de zaak te seponeren, overeenkomstig de voorschriften van de Verordening EOM. Als het EOM zijn bevoegdheid in een concreet geval uitoefent, kan het Nederlandse OM geen eigenstandige bevoegdheid meer uitoefenen. Dat volgt uit artikel 25, eerste lid, van de Verordening EOM. Op het moment dat het EOM besluit niet (verder) te vervolgen is het OM weer volledig bevoegd en zijn het Nederlandse strafprocesrecht en vervolgingsbeleid van het OM onverkort van toepassing.

### **2.3 De strafvervolging door het EOM**

De leden van de D66-fractie vragen in te gaan op de gevolgen voor de rechten van een verdachte bij de behandeling van een grensoverschrijdende zaak door het EOM. Een grensoverschrijdende zaak onder bevoegdheid van het EOM gaat niet uit van bestaande EU-regelingen voor samenwerking op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning of op basis van traditionele rechtshulp. Dat past niet bij de eenheid die onder het EOM moet worden bereikt. De Verordening EOM kent een eigen regeling die moeten worden toegepast bij grensoverschrijdende gevallen van fraude met EU-middelen. Kort gezegd houdt de regeling in dat de gedelegeerd Europese aanklagers als collega's samenwerken door elkaar bij te staan in grensoverschrijdende zaken. Daarbij wordt door de Verordening EOM geregeld wie binnen die samenwerking de verantwoordelijk gedelegeerd Europese aanklager is. Deze aanklager moet instaan voor procedures waarin de rechten van de verdachten worden gerespecteerd. De Verordening EOM gaat ervan uit dat waar rechterlijke toestemming nodig is voor de inzet van onderzoeksmiddelen, deze toestemming binnen de samenwerking slechts eenmaal wordt gevraagd. Dit gebeurt ook vanuit het idee van een ondeelbaar orgaan van de EU met uitvoering op gedecentraliseerd niveau. De toegewezen maatregelen worden, zo bepaalt artikel 32 van de Verordening EOM, ten uitvoer gelegd overeenkomstig de verordening en het recht van de lidstaat van de assisterende gedelegeerd Europese aanklager. Uitdrukkelijk door de behandelende gedelegeerd Europese aanklager aangegeven vormvoorschriften en procedures worden in acht genomen, tenzij deze strijdig zijn met de fundamentele rechtsbeginselen van de lidstaat van de assisterende Europese aanklager. Er geldt dus voor verdachten die worden vervolgd door het EOM niet een helemaal gelijklopend regime aan gewone grensoverschrijdende zaken binnen de EU, maar dat betekent niet dat de rechten van de verdachte minder goed zijn beschermd. Ik wijs in dit verband ook op artikel 37, tweede lid, van de Verordening EOM, dat bepaalt dat de Verordening geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de zittingsrechter om het bewijsmateriaal dat door de gedaagde of door de aanklagers van het EOM wordt aangevoerd, vrijelijk te beoordelen. Dat geldt uit de aard der zaak ook indien het bewijsmateriaal afkomstig is uit een andere lidstaat.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat er gebeurt als een gedelegeerd Europese aanklager een onderzoeksmaatregel wil inzetten in een deelnemende EU-lidstaat waarvoor naar het nationale recht van die staat geen rechterlijke toestemming nodig is, maar naar het recht van zijn eigen lidstaat wel toestemming is vereist. In dat geval moet de toestemming wel worden verkregen. Dat blijkt uit artikel 31, derde lid, van de Verordening EOM waar staat: Indien evenwel niet het recht van de lidstaat van de assisterende gedelegeerd Europese aanklager een dergelijke rechterlijke toestemming voorschrijft, maar wel het recht van de lidstaat van de behandelende gedelegeerd Europese aanklager, moet de toestemming door laatstgenoemde gedelegeerd Europese aanklager worden verkregen en samen met de toewijzing worden ingediend.

### **3. Opsporing en vervolging van EOM-zaken in Nederland**

De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken om een nadere toelichting op de ondersteuning van het EOM door de FIOD en de NWWA als opsporingsinstanties. Deze leden vragen welke verplichtingen dit met zich meebrengt voor deze instanties en hoe wordt geborgd dat dit hun wettelijke taken op het gebied van opsporing niet in de weg zal zitten. Voorts vragen zij hoe de werkwijze en afstemming van bijzondere opsporingsdiensten en de reguliere politie momenteel verloopt, en hoe dit er in EOM-zaken uit gaat zien. Ingevolge artikel 28 van de Verordening EOM kan de gedelegeerd Europese aanklager die een zaak behandelt, overeenkomstig deze verordening en het nationale recht zelf onderzoeken- en andere maatregelen treffen, dan wel de bevoegde autoriteiten in zijn lidstaat daartoe opdracht geven. Die autoriteiten zorgen er overeenkomstig het nationale recht voor dat alle instructies worden opgevolgd en treffen de maatregelen die hen zijn opgedragen. Met andere woorden, als het EOM besluit een onderzoek in te stellen naar een zaak waarin het zijn bevoegdheid kan uitoefenen, dienen de nationale opsporingsinstanties het EOM daarbij te ondersteunen. Dat is het vertrekpunt. Om die reden is het voor de uitvoeringspraktijk dan ook van belang dat er goede afspraken met de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklagers kunnen worden gemaakt over de rapportageverplichting in relatie tot mogelijke EOM-zaken onder artikel 24 van de Verordening EOM en dat er tussen hen en de toezichthoudend Nederlandse Europees aanklager intensief contact is tijdens het onderzoek. Voor zover de vraag van de aan het woord zijnde leden ziet op de mogelijke inzet van de politie, kan ik niet uitsluiten dat de inzet van de politie in bepaalde gevallen wel aan de orde zal zijn, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van georganiseerde criminaliteit of samenloop met andere strafbare feiten ten aanzien waarvan het EOM niet bevoegd is. Voor zover de vraag van de aan het woord zijnde leden evenwel betrekking heeft op de gevolgen van de inzet van Nederlandse opsporingscapaciteit in bredere zin, wijs ik op de motie Wezel c.s. van 3 april 2018.<sup>13</sup> Deze motie, die is aangenomen op 17 april 2018, verzoekt de regering ervoor zorg te dragen dat deelname van Nederland aan het Europees openbaar ministerie niet ten koste gaat van de nationale FIOD/opsporings- vervolgings- en berechttingscapaciteit. De onderhavige motie is voor het kabinet leidend geweest bij de inschatting van de noodzaak om extra middelen ter beschikking te stellen aan de FIOD, het OM en de rechtspraak.

Op de vraag van deze leden om nader toe te lichten hoe de werkwijze en afstemming van bijzondere opsporingsdiensten en de reguliere politie momenteel verloopt, en hoe dit er in EOM-zaken uit gaat zien, kan ik aangeven dat het OM met alle bijzondere opsporingsdiensten regelmatig contact heeft, al dan niet via de zogenaamde stuur- en weegploegen.

<sup>13</sup> Kamerstukken I, 2017–2018, 33 709, AG.

Langs deze weg vindt afstemming over zaken plaats. Daarnaast bestaat het platform Bijzondere Opsporingsdiensten. Dit is meer bestuurlijk van aard, maar ook gericht op onderlinge afstemming. OM en politie zijn bij dit platform aangesloten en de BOD-en en politie weten elkaar daardoor ook te vinden als dat op zaaksniveau wenselijk is. Ook worden thans door middel van het systeem «melding rechercheonderzoek MRO», doublures in onderzoeken nationaal voorkomen. Afstemming over signalen van mogelijke strafbare feiten vindt verder plaats door gebruik te maken van bestaande structuren in o.a. de RIEC's (Regionaal Informatie- en Expertise Centrum) en het LIEC (Landelijk Informatie- en Expertise Centrum en de Dutch desk bij Europol, waar zowel de politie als de bijzondere opsporingsdiensten aan deelnemen. Voor EOM-zaken zal dit niet wijzigen.

#### **4. Inhoud en gevolgen wetsvoorstel**

##### **4.1 Hoofdpijnen van het voorstel**

De leden van de SP-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de bevoegdheden van de bijzondere opsporingsdiensten zullen worden uitgebreid om deelname aan het EOM mogelijk te maken. Kan de regering voorbeelden geven van die nieuwe bevoegdheden, zo vragen deze leden, en toelichten waarom zij daar geen bezwaren tegen heeft. Zoals ook is toegelicht in paragraaf 2.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag, naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie over de BOD-en, worden de bevoegdheden van deze opsporingsdiensten met dit wetsvoorstel niet uitgebreid.

De leden van de SGP-fractie vragen wat het voor het Nederlandse OM betekent dat het EOM aanwijzingen kan geven aan de gedelegeerd Europese aanklager en dat voor deze aanklager voldoende ambtelijke ondersteuning beschikbaar moet zijn. Kan dit ook betekenen dat er indirect opdracht gegeven wordt aan nationale aanklagers om zich ook met de Europese fraude bezig te gaan houden ten koste van andere zaken? Wie heeft er in dat geval concreet zeggenschap ten aanzien van de personen die het werk moeten doen, zo vragen deze leden. Ingevolge artikel 325, tweede lid, VWEU moeten lidstaten ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, al dezelfde maatregelen nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad. Die verdragsrechtelijke verplichting bestond dus al voor de oprichting van het EOM. Nieuw is nu dat het EOM en nationale autoriteiten de bevoegdheid delen strafrechtelijk op te treden tegen EU-fraude en dat in voorkomend geval dus moet worden vastgesteld wie van beide deze bevoegdheid in een individueel geval uitoefent. Het EOM heeft daarbij een prioritaire bevoegdheid, maar het kan geen opdracht geven aan het nationale OM om zich bezig te houden met EU-fraude. Er is immers geen hiërarchische relatie tussen het EOM en het nationale OM. Voor de ambtelijke ondersteuning van de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager op het parket geldt dat in het wetsvoorstel is bepaald dat het hoofd van het functioneel parket bij de verdeling van werkzaamheden rekening houdt met de werkzaamheden die de ambtenaren die de gedelegeerd Europese aanklager ondersteunen moeten verrichten. Deze ambtenaren zijn wat betreft de uitoefening van hun taken op grond van de Verordening EOM uitsluitend verantwoordelijk verschuldigd aan de gedelegeerd Europese aanklager. Voor zover de vraag betrekking heeft op de uitoefening van het gezag over de Nederlandse opsporingsambtenaren die het onderzoek uitvoeren, hangt het antwoord daarop af van wie de bevoegdheid heeft ten aanzien van dat strafrechtelijk onderzoek. Als dat het EOM is, opereren de opsporingsambtenaren onder het directe gezag van het EOM, meer in het bijzonder de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager. Als het

EOM geen bevoegdheid heeft, opereren zij onder het gezag van het OM, net zoals nu het geval is. Nederlandse (opsporings)ambtenaren die nu betrokken zijn bij de bestrijding van EU-fraude doen dat al in het kader van de bescherming van de financiële belangen van de EU. Dat wordt dus niet anders wanneer zij het EOM ondersteunen. Nieuw is wel dat zij dan opereren onder het gezag van het EOM, meer in het bijzonder van de gedelegeerd Europese aanklager, en niet langer onder het gezag van het OM. Dit ook in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of het implicaties heeft dat Nederlandse (opsporings)ambtenaren voor het EOM gaan handelen in het kader van Uniebelangen.

#### **4.2 Gevolgen voor regeldruk en financiële gevolgen**

De leden van de VVD-fractie vragen toe te lichten welke interne regels nog door het EOM worden vastgesteld en op welke wijze het OM, de FIOD en de rechtspraak betrokken worden bij de vaststelling van deze regels. Ook vragen zij of de Kamer kan worden geïnformeerd indien interne regels van het EOM andere gevolgen hebben voor de regeldruk en financiële gevolgen dan op dit moment worden voorzien. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de interne regels die vallen onder het reglement van orde van het EOM, welke worden opgesteld op grond van artikel 9, vierde lid, en artikel 21 van de Verordening EOM. Deze interne regels omvatten onder meer regels met betrekking tot de benoeming van de plaatsvervangend hoofdaanklagers, de waarneming van Europese aanklagers, de supervisie op het EOM door het college van het EOM, de inrichting en het functioneren van de permanente kamers, de registratie en controle van inkomende informatie, het case managementsysteem (hierna ook: CMS) van het EOM en dataprotectie. Ingevolge artikel 21 van de Verordening EOM wordt het reglement van orde goedgekeurd door het college, dat bij twee derde meerderheid besluit op voorstel van de hoofdaanklager. Het betreft een interne aangelegenheid van het EOM. Nationale instanties als OM, de FIOD en de rechtspraak zijn niet betrokken bij de vaststelling van deze regels. Ik ben vanzelfsprekend bereid u in voorkomend geval op de hoogte te brengen indien interne regels van het EOM andere gevolgen hebben voor de regeldruk en financiële gevolgen dan op dit moment worden voorzien.

De leden van de CDA-fractie vragen of het klopt dat de geraamde incidentele kosten alsook de structurele kosten voor het EOM binnen de begroting van de betrokken departementen worden opgevangen. Voornoemde leden vragen of dat dan ten koste zal gaan van andere uitgaven op deze begrotingen. Hoe is de regering voornemens deze kosten op te vangen als blijkt dat de kosten toch veel hoger uitvallen dan aanvankelijk voorzien, zo vragen deze leden. Het klopt dat zowel de incidentele kosten als de structurele kosten binnen de begroting van de betrokken departementen worden opgevangen. Binnen de betrokken begrotingen is een totale afweging van prioriteiten gemaakt. Daar passen de (ingeschatte) kosten voor het EOM binnen. Die afweging van prioriteiten is niet ten koste gegaan van de reguliere opsporings- en vervolgingscapaciteit. Er is voor het EOM (al dan niet tijdelijk) extra geld naar OM, FIOD en rechtspraak gegaan. Als blijkt dat de kosten hoger uitvallen moet dat opnieuw worden bezien.

De leden van de D66-fractie vragen op welke punten nog onduidelijk is hoe de oprichting van het EOM en de Nederlandse deelname hieraan zal uitwerken. Wanneer verwacht de regering daar wel duidelijkheid over, zo willen deze leden graag weten. Zonder te willen streven naar een uitputtend overzicht van openstaande punten, kan ik hier een aantal voorbeelden van dat soort voor ons land relevante onduidelijkheden noemen. De toekomstige manier van werken van het EOM op centraal

niveau laat ik daarbij buiten beschouwing, evenals onder meer de samenwerking van het EOM met niet-deelnemende lidstaten en landen buiten de EU. Er is op dit moment bijvoorbeeld nog niet duidelijk of Nederland over twee fulltime gedelegeerd Europese aanklagers zal kunnen beschikken, iets waarvan Nederland wel voorstander is. Dat wordt naar verwachting wel duidelijk, voordat het EOM feitelijk van start gaat. Een ander punt dat voor de praktische samenwerking met het EOM vanuit Nederland van groot belang is, betreft de invulling van de rapportageverplichting onder artikel 24 EOM. Nederland is er, zoals bekend, voorstander van daarover praktische werkafspraken te maken met de gedelegeerd Europese aanklagers om ervoor te zorgen dat het EOM zicht op die zaken krijgt waar het vervolgens mee aan de slag kan en waar het ook een meerwaarde voor de bestrijding van EU-fraude heeft. Het zal duidelijk zijn dat het maken van dergelijke werkafspraken pas mogelijk is als de gedelegeerd Europese aanklagers in Nederland zijn aangesteld. Een derde en laatste voorbeeld betreft de architectuur van het CMS en de aansluiting daarop vanuit de bestaande nationale systemen, met in begrip van de financiering daarvan. Naar verwachting zal daarover pas meer helderheid komen als het EOM operationeel is.

Naar aanleiding van het verslag van de JBZ-raad van 23 en 24 januari 2020 (Kamerstukken II, 32 317, nr. 594) vragen de leden van de D66-fractie te reageren op de stelling van de hoofdaanklager van het EOM dat het beschikbare budget voor de hoeveelheid werk, ook op de langere termijn, niet toereikend zal zijn. Deze leden zijn van mening dat voldoende financiering van groot belang is voor een goed functionerend EOM dat onder andere fraude met EU-subsidies aan kan pakken. De leden van de fractie van D66 vragen hoe wordt voorzien in een toereikend budget en of dit door Nederland wordt meegenomen als aandachtspunt bij de onderhandelingen voor de meerjarenbegroting (MFK). Hoeveel is op dit moment begroot in de laatste zogeheten «negotiation box»? Is dat volgens de Nederlandse regering voldoende? Wat is hier de inzet van Nederland? De inzet van het kabinet is dat het EOM voldoende uitgerust is en over afdoende financiële middelen beschikt om zijn rol bij de bestrijding van EU-fraude effectief te kunnen vervullen en deze op een hoger plan te kunnen brengen. Ik heb wel enig begrip voor de zorgen die de Europese hoofdaanklager, mevrouw Kövesi, heeft uitgesproken over de in haar ogen te beperkte omvang van de EOM-begroting. De besprekingen over het budget van het EOM dienen echter te worden gezien in de bredere context van de onderhandelingen over het nieuwe EU Meerjarig Financieel Kader 2021–2027 (MFK), die nog in volle gang zijn. In het voorstel van de Europese Commissie uit 2018 dat als uitgangspunt heeft gediend voor de onderhandelingen over het nieuwe MFK, staat voor het EOM een budget opgenomen ter hoogte van 143 miljoen Euro voor de periode 2021–2027 (in 2018 prijzen). In de daaropvolgende onderhandelingsdocumenten (negotiation box) wordt niet op het budget van het EOM ingegaan. Naar verwachting zal de Europese Commissie in mei 2020 aangepaste voorstellen voor het MFK en het Eigen Middelen Besluit (EMB) presenteren. Zodra deze Commissievoorstellen zijn gepresenteerd, zal het kabinet uw Kamer informeren over de inhoud en de Nederlandse appreciatie van deze Commissievoorstellen.

Voorts vragen de leden van de D66-fractie of het klopt dat de kosten van het kantoor en de ambtelijke ondersteuning van de gedelegeerd Europese aanklagers gedragen dienen te worden door de lidstaten en dat de bezoldiging van deze gedelegeerd Europese aanklagers wordt gedragen door het EOM. Het antwoord op beide vragen is dat dat juist is, zij het dat er op dit moment nog onduidelijkheid bestaat over de afdracht van premies voor sociale voorzieningen. De vraag wie deze zal betalen, hangt

mede af van de uiteindelijke vorm van aanstelling van de gedelegeerd Europese aanklagers bij het EOM.

De leden van de fractie van D66 vragen nader toe te lichten en uit te splitsen waar de verwachte structurele kosten voor zowel OM en FIOD uit bestaan. Ook vragen zij of er op dit moment nog onduidelijkheid is over huisvestingskosten. Is inmiddels ruimte gevonden voor het huisvesten van de extra medewerkers, zo willen deze leden graag weten. De structurele kosten zijn grofweg te verdelen in drie categorieën: de kosten die samenhangen met het verwerken van meldingen die worden gedaan, de kosten die samenhangen met het behandelen van zaken en de kosten die samenhangen met bijbehorende opsporingshandelingen. De hoogte van de kosten zijn gebaseerd op aannames ten aanzien van het aantal meldingen en het aantal zaken. Voor het aantal meldingen is bevestigd hoeveel meldingen Nederland in de afgelopen drie jaar over al dan niet frauduleuze onregelmatigheden aan de Europese Commissie heeft gedaan. Daarbij is gerekend met werkzaamheden voor een eerste beoordeling van de meldingen binnen Nederland en voor het aantal meldingen dat het EOM ter behandeling zal (terug) overdragen aan het Nederlandse OM. Voor het aantal zaken die Nederland vanuit het EOM zal moeten gaan behandelen is uitgegaan van de 20 zaken jaarlijks, zoals ook door de Commissie wordt verwacht, waarbij ervan is gegaan dat er sprake is van substitutie met zaken die thans ook al zouden worden behandeld. Om die reden is uiteindelijk gerekend met kosten voor 15 extra zaken. Voor het aantal bijbehorende opsporingshandelingen is geput uit bij de FIOD beschikbare ervaringsgegevens. Voor het OM bedragen deze drie subcategorieën circa € 1,3 mln., 0,9 mln. respectievelijk 0,2 mln. Voor de FIOD bedragen deze subcategorieën circa € 0,9 mln., 4,0 mln. respectievelijk 1,4 mln. De bovengenoemde kosten zijn dus gebaseerd op veel aannames. Met name het aantal zaken en de bijbehorende zaakswaarde die Nederland vanuit het EOM zal moeten gaan behandelen, zullen van invloed zijn op de werkelijke kosten. Vanaf de start van het EOM zal dit goed worden gemonitord en indien nodig zullen de capaciteit en bijbehorende kosten daarop worden aangepast. Wat betreft de vraag over de huisvestingskosten kan ik het volgende opmerken. Het betreft huisvestingskosten van de extra benodigde capaciteit. Voor de extra medewerkers bij FIOD (20 fte) is reeds voldoende ruimte om deze te huisvesten. De behoefte aan huisvesting in verband met de komst van het EOM wordt momenteel in kaart gebracht bij de desbetreffende OM-onderdelen en er wordt gekeken naar de mogelijkheden daarin te voorzien.

De leden van de SP-fractie constateren dat het OM heeft aangegeven dat het EOM een financieel risico vormt voor het OM. Dit vloeit voort uit de rol van de hoofdofficier om in voldoende ambtelijke ondersteuning voor het EOM te voorzien. Het OM geeft aan dat het budget mogelijk ontoereikend kan zijn en dat dit ten koste zou kunnen gaan van de eigen personele capaciteit. De leden van de SP-fractie stellen dat een tekort voor het OM volstrekt onaanvaardbaar zou zijn, in het bijzonder omdat het OM afgelopen jaren al voor een behoorlijke financiële uitdaging stond. Zij vragen toe te lichten hoe de financiële gevolgen voor het OM worden ingeschat en welke acties worden ondernomen als blijkt dat er meer geld nodig is voor het EOM.

Bij de voorbereiding van de indiening van het wetsvoorstel zijn de financiële gevolgen voor het OM in nauw overleg met het OM zo goed mogelijk in kaart gebracht. Op basis daarvan zijn aan het OM additionele middelen toegekend voor de tenuitvoerlegging van zijn verplichtingen onder de Verordening EOM, onder meer voor de ondersteuning van de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklagers. De financiële gevolgen

voor het OM zijn aangegeven in punt 4.2 van de memorie van toelichting. Deze zijn gebaseerd op het impact assessment van het OM, dat uw Kamer als bijlage bij het wetsvoorstel is toegestuurd. Het OM heeft additionele middelen ontvangen om het EOM praktisch te kunnen ondersteunen. Mocht op enig moment blijken dat deze middelen niet toereikend zijn, dan zal inderdaad opnieuw worden bezien waaraan het OM behoefte heeft.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het geschatte aantal van 20 zaken zich verhoudt tot het verwachte extra aantal zaken van 15 waarvan in de berekening wordt uitgegaan. Betekent dit dat er nu in de praktijk helemaal geen vervolging plaatsvindt in die vijftien zaken, zo vragen deze leden. Het aantal zaken waarin vervolging naar EU-fraude is ingesteld wordt niet afzonderlijk geregistreerd in de OM-systemen, wat onder meer te maken heeft met de omstandigheid dat EU-fraude niet als eigenstandig strafbaar feit in het Wetboek van Strafrecht voorkomt. Het aantal van 20 zaken per jaar voor Nederland is gebaseerd op een inschatting van de Commissie met betrekking tot het verwachte zaaksaanbod van EOM-zaken na de start van het EOM. Bij de totstandkoming van het impact assessment zijn van dat aantal 5 zaken afgetrokken waarin de FIOD al onderzoek naar mogelijke EU-fraude heeft gedaan zoals gemiddeld in de afgelopen vijf jaar. Dat is gebeurd om dubbel telling ten aanzien van de verwachte extra benodigde capaciteit te voorkomen, maar wil niet zeggen dat er in andere gevallen geen onderzoek is gedaan of zelfs vervolging is ingesteld.

## **5. Advies en consultatie**

De leden van de VVD-fractie lezen dat het College van procureurs-generaal in zijn advies vroeg wie in geval van discussie over de reikwijdte van de bevoegdheid van het EOM in een situatie als bedoeld onder artikel 25, zesde lid, van de Verordening EOM het laatste woord heeft; het EOM of de nationale autoriteiten. De regering bevestigt dat de nationale autoriteiten in dat geval het laatste woord hebben. Voornoemde leden delen deze analyse. Acht de regering het wenselijk dit ook wettelijk vast te leggen, zodat wettelijk is gewaarborgd dat het Nederlandse OM het laatste woord heeft, zo vragen deze leden. Zo nee, waarom niet? Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting blijkt uit de artikelen 22, tweede en derde lid, en artikel 25, derde lid, van de verordening dat in geval van discussie over de reikwijdte van de bevoegdheid van het EOM de nationale autoriteiten het laatste woord hebben. Nu de Verordening EOM hier zelf duidelijkheid over geeft, is het niet nodig, en ook niet toegestaan, dit in een wettelijke bepaling te regelen.

Op de vraag van de leden van de D66-fractie of het functioneel parket uiteindelijk de nationale autoriteit is die beslist wie voor het onderzoek van de zaak bevoegd zal zijn als het EOM en de nationale strafvervolgingsinstanties van mening verschillen en wat betekent voor de dynamiek tussen EOM en het functioneel parket, antwoord ik dat in de memorie van toelichting is aangegeven dat het OM en meer in het bijzonder het functioneel parket, gemandateerd door het College van procureurs-generaal, de meest aangewezen instantie zou zijn om de afbakening van de bevoegdheden tussen het EOM en het nationale OM in dergelijke individuele strafzaken te bewaken. Wellicht dat een mandaat in de eerste periode dat het EOM functioneert nog niet voor de hand ligt, omdat de bestuurlijke verhoudingen tussen EOM en OM zich eerst moeten ontwikkelen. De keuze voor het functioneel parket zal vanuit de inhoud gedreven zijn. Dat is de instantie binnen het OM die het meeste zicht heeft op de finesses van een fraudezaak en het inhoudelijke debat hierover kan voeren. In de memorie van toelichting is ervan uit gegaan dat dit argument uiteindelijk de doorslag zal geven. Middels de geschetste optie is ook ingegaan op de vraag van het OM in de consultatiereactie op het

wetsvoorstel waarnaar de leden van de SP-fractie op pagina 11 van het verslag verwijzen. Het OM heeft zelf in een geschil met het EOM over grenzen van de bevoegdheid van het EOM het laatste woord. Het gaat in artikel 25, zesde lid, van de Verordening EOM niet om een nieuwe nationale bevoegdheid inzake beslissingen over de strafvervolgning, maar om de vaststelling dat de beslissing van de nationale autoriteiten in een bevoegdheidsgeschil doorslaggevend is. Ook de leden van de SGP-fractie vragen – naar aanleiding van opmerkingen hierover van het College van procureurs-generaal in de consultatie – of volledig duidelijk is of het EOM bevoegd is maatregelen te treffen of vervolging in te stellen wanneer het Nederlandse OM van mening is dat het een nationale zaak betreft. Naar aanleiding van deze vraag roep ik in herinnering dat in de specifieke situatie bedoeld in artikel 25, zesde lid, van de Verordening EOM het laatste woord bij een verschil van inzicht over de uitoefening van de bevoegdheid in een individuele zaak inderdaad aan het OM is. Indien het OM van mening is dat het EOM ter zake niet bevoegd is, moet het EOM dan de zaak vervolgens aan het Nederlandse OM overlaten.

De leden van de VVD-fractie vragen welke waarborgen zijn getroffen om te voorkomen dat het EOM een beroep op nationale opsporings- en vervolgingscapaciteit kan doen ten aanzien van alle gemelde gedragingen die mogelijk strafbare feiten vormen die onder de bevoegdheid van het EOM zouden kunnen vallen. Ingevolge artikel 28 van de Verordening EOM kan de gedelegeerd Europese aanklager die een zaak behandelt, overeenkomstig deze verordening en het nationale recht zelf onderzoeks- en andere maatregelen treffen, dan wel de bevoegde autoriteiten in zijn lidstaat daartoe opdracht geven. Die autoriteiten zorgen er overeenkomstig het nationale recht voor dat alle instructies worden opgevolgd en treffen de maatregelen die hun zijn opgedragen. Met andere woorden, als het EOM besluit een onderzoek in te stellen naar een zaak waarin het zijn bevoegdheid kan uitoefenen, dienen de nationale opsporingsinstanties het EOM daarbij te ondersteunen. Dat is het vertrekpunt. Om die reden is het voor de uitvoeringspraktijk dan ook van belang dat er goede afspraken met de Nederlandse gedelegeerde Europese aanklagers kunnen worden gemaakt over de rapportageverplichting in relatie tot mogelijke EOM-zaken onder artikel 24 Verordening EOM en dat er tussen hen en de toezichthoudend Nederlandse Europees aanklager intensief contact is tijdens het onderzoek. Het EOM heeft er uiteindelijk zelf ook geen belang bij om *alle* mogelijke zaken te laten onderzoeken.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de voorgestelde aanpassing van de Overleveringswet zich verhoudt tot artikel 33, tweede lid, van de Verordening EOM en betwijfelen of deze wijziging strikt noodzakelijk is. Dit omdat in de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU van 27 mei 2019 (ECLI:EU:C:2019:456 en ECLI:EU:C:2019:457) de interpretatie van het begrip «rechterlijke autoriteit» in het Kaderbesluit 2002/584/JBZ centraal staat en niet de Verordening EOM. Voornoemde leden vragen de regering hier nader op in te gaan. Zij vragen ook of deze uitspraak van het Hof van Justitie verband houdt met de keuze van Ierland om (vooralsnog) geen deel te nemen aan het EOM. Laat ik vooropstellen dat de voorgestelde wijziging geen reactie is op de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU over het Kaderbesluit. De vragen hierover in de consultatiereacties van onder andere de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak leiden enkel tot het besef dat bij het uitwerken van het wetsvoorstel onvoldoende was gedacht aan de eigen positie van het EOM naast de bestaande rechterlijke autoriteiten in de lidstaten. Ook zonder de nieuwe jurisprudentie zou de voorgestelde aanpassing nodig zijn geweest, omdat de Overleveringswet vanwege de daar opgenomen definities anders in de weg staat aan een verzoek dat in een strafzaak onder bevoegdheid van het EOM wordt gedaan. De keuze

van Ierland om niet deel te nemen aan de Verordening EOM dateert van ver voor deze uitspraak en staat los van de voorgestelde wijziging. In paragraaf 1.2 van deze nota naar aanleiding van het verslag is al aangegeven dat met name de bijzondere positie van Ierland onder Protocol 21 bij het Verdrag van Lissabon, maakt dat deelname van deze lidstaat aan het EOM niet voor de hand ligt.

De leden van de VVD-fractie en de fractie van D66 vragen om een nadere toelichting op de relatie tussen de bevoegdheden voor de gedelegeerd Europese aanklager tot het uitvaardigen van een Europees aanhoudingsbevel (EAB) onder de Verordening EOM en de Overleveringswet zoals die na dit wetvoorstel komt te luiden. De leden van de D66-fractie constateren daarbij terecht dat de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een EAB naar Nederlands recht nu toekomt aan de rechter-commissaris. Onder de Verordening EOM is bepaald dat indien een persoon die niet aanwezig is in de lidstaat van de behandelende gedelegeerde Europese aanklager, deze persoon moet worden aangehouden of overgeleverd. De gedelegeerd Europese aanklager kan een EAB uitvaardigen of de bevoegde autoriteit van die lidstaat daarom verzoeken overeenkomstig Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad. Dit kaderbesluit is in Nederland geïmplementeerd in de Overleveringswet. De jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU waar in de vorige vraag ook naar is verwezen heeft een aanpassing van deze implementatiewijze noodzakelijk gemaakt. De officier van justitie kon in Nederland niet langer als rechterlijke autoriteit fungeren. In Nederland is de bevoegde autoriteit tot uitvaardiging van een EAB inmiddels de rechter-commissaris. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, wordt er in de Verordening EOM vanuit gegaan dat de gedelegeerd Europese aanklager bij zijn optreden voor het EOM gebruik maakt van zijn nationale bevoegdheden. Als hij dit doet op grond van de Overleveringswet en een verzoek indient bij de rechter-commissaris doet hij dat overeenkomstig het Kaderbesluit. Dat is ook waar de Verordening EOM vanuit gaat. De (Nederlandse)rechter-commissaris beslist dus over een verzoek om een EAB van de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager. Hoewel in de tekst van artikel 33, tweede lid, hierover niet helemaal duidelijk is, is bij het opstellen van het wetsvoorstel aangenomen dat de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager geen eigenstandige bevoegdheid buiten de Overleveringswet om kan uitoefenen omdat hij dan niet met zekerheid overeenkomstig het Kaderbesluit kan handelen.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het opportuniteitsbeginsel zich verhoudt tot de (kennelijke) bevoegdheid van het Nederlandse OM om uiteindelijk te kunnen beslissen wie voor het onderzoek bevoegd zal zijn als het EOM en de nationale strafvervolgingsinstantie van mening verschillen over de vraag of de strafbare gedraging onder artikel 22, tweede lid of derde lid, of artikel 25, derde lid, van de Verordening EOM valt. Deze leden vragen of er in deze afweging ook niet een aspect van opportuniteit zit. Geeft de keuze het laatste woord neer te leggen bij het Nederlandse OM deze instantie ook niet de mogelijkheid onderzoeken «weg te geven» als het algemeen Nederlands belang onvoldoende aanwezig lijkt, zo merken deze leden op. De specifieke casus bedoeld in artikel 25, zesde lid, van de Verordening EOM betreft de vraag of de strafbare gedraging onder artikel 22, tweede lid, artikel 22, derde lid, of artikel 25, derde lid, van de Verordening EOM valt. Het EOM en het OM verschillen in deze situatie dus juist van mening over de vraag of het EOM bevoegd is. Als het OM van mening is dat het EOM niet bevoegd is betreft dat een beoordeling van de bevoegdheid van een andere instantie. Of het OM zelf vervolging instelt, is wel weer mede afhankelijk van de toepassing van het opportuniteitsbeginsel in de concrete zaak.

Tevens vragen de leden van de fractie van het CDA hoe het evocatierecht van het EOM zich verhoudt tot het laatste woord dat nationale autoriteiten hebben bij de vraag of een onderzoek onder de jurisdictie van het EOM valt. Het eerdergenoemde artikel 25, zesde lid, Verordening EOM geldt ongeacht of het EOM zelf een onderzoek is gestart uit hoofde van artikel 26 van de Verordening EOM dan wel overweegt zijn evocatierecht op grond van artikel 27, Verordening EOM uit te oefenen. Artikel 25, zesde lid, gaat immers over de onderliggende vraag of het EOM naar de mening van het nationale OM bevoegd is onder artikel 22, tweede lid, artikel 22, derde lid, of artikel 25, derde lid, van de Verordening EOM.

De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering verwacht dat voorkomen gaat worden dat in Europese landen die bekend zijn om de zwakke staat of ontwikkeling van hun rechtsstaat, de nationale autoriteit telkens aan het langste eind trekt om te voorkomen dat het EOM zich met een zaak bemoeit. Zoals ik eerder heb aangegeven, geldt artikel 25, zesde lid, Verordening EOM enkel in relatie tot een verschil van inzicht over de drie daarin met name genoemde bevoegdheidsbepalingen, maar niet in algemene zin. Die kanttekening impliceert dat het door de aan het woord zijnde leden geschetste scenario zich ook in theorie maar in een relatief beperkt aantal gevallen kan voordoen en niet over de volle breedte van het werkkterrein van het EOM. Of dat in de praktijk daadwerkelijk zal gebeuren zonder dat dit daarna politieke weerslag heeft op de desbetreffende lidstaat kan ik op voorhand niet beoordelen. Voor zover de vraag betrekking heeft op landen waar relatief veel EU-subsidies heenvloeien maar die toch al niet deelnemen aan het EOM, zal de door de aan het woord zijnde leden geschetste situatie zich logischerwijs hoe dan ook niet kunnen voordoen. Volledigheidshalve wijs ik in dit verband nog op artikel 42, tweede lid, onder c, van de Verordening EOM, waarin is vastgelegd dat het Hof van Justitie, overeenkomstig artikel 267 VWEU, bevoegd is bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van artikel 22 en artikel 25 van de EOM-verordening, met betrekking tot een bevoegdheidsconflict tussen het EOM en de bevoegde nationale autoriteiten.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de meldplicht op grond van artikel 24, eerste lid, van de Verordening EOM zal worden vormgegeven. Zij lezen dat het OM in de consultatiefase van het wetsvoorstel heeft voorgesteld voor een aangewezen nationale autoriteit te kiezen en vragen of inderdaad voor deze oplossing zal worden gekozen en zo ja of hiervoor een wettelijke grondslag nodig is. Sinds het besluit tot deelname van Nederland aan het EOM is voortdurend intensief overleg gevoerd met het OM, de FIOD en de NVWA om afspraken te maken over de uitvoering van de Verordening EOM in de praktijk. De uitkomsten van dat overleg zijn ook bepalend geweest voor de inhoud van dit wetsvoorstel. Vanuit de Verordening EOM ligt, zo was de uiteindelijke conclusie, de verantwoordelijkheid bij een aparte nationale autoriteit voor de meldingen aan het EOM niet voor de hand. Dat zou een extra laag creëren tussen het EOM en de Nederlandse instanties tot wie artikel 24 van de Verordening EOM zich (rechtstreeks) richt. Daarom is afgesproken dat het werkproces voor meldingen vanuit Nederland aan het EOM met de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklagers wordt vastgesteld, zodra die zijn benoemd. De centrale gedachte is om de gedelegeerd Europese aanklager zo vroeg als mogelijk in de reguliere afstemmingsoverleggen tussen OM, FIOD, NVWA, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en de Inspectie SZW-Inlichtingen- en Opsporingsdienst bij een potentiële EOM-zaak te betrekken. Dit zou kunnen plaatsvinden (aansluitend) op de betreffende reguliere signaal/informatie-overleggen waar het merendeel van de relevante nationale organisaties periodiek met elkaar om tafel zit. Er komt dus een zogenaamd EOM-informatie-overleg waarin het EOM – in de

persoon van de gedelegeerd Europese aanklager – en de Nederlandse autoriteiten direct met elkaar aan tafel zitten. De structuur voor deze overleggen bestaat al in de praktijk en vergt geen wettelijke basis. Ik verwijs op dit punt ook naar de voortgangsrapportage die ik op 1 mei jl. heb verstuurd aan de Eerste Kamer waar de stand van zaken van de implementatie van de Verordening EOM in Nederland is toegelicht.<sup>16</sup>

De leden van de D66-fractie vragen hoe de meldplicht op grond van artikel 24 zich verhoudt tot de communicatie over het evocatierecht op grond van artikel 27 van de Verordening EOM. Artikel 24, zevende lid, van de Verordening EOM bepaalt dat indien het EOM na controle besluit dat er geen redenen zijn om overeenkomstig artikel 26 van de Verordening EOM een onderzoek in te stellen of overeenkomstig artikel 27 van de Verordening EOM zijn evocatierecht uit te oefenen, de instantie die overeenkomstig artikel 24, eerste of tweede lid, de strafbare gedraging heeft gemeld, alsmede de slachtoffers van misdrijven en, indien het nationale recht daarin voorziet, andere personen die de strafbare gedraging hebben gemeld, in kennis stelt van zijn besluit. Hoe het EOM precies over zijn besluit geen onderzoek in te stellen of gebruik te maken van zijn evocatierecht communiceert met de instantie die de strafbare gedraging heeft gemeld of met anderen moet inderdaad nog blijken. Dat de strafbare gedragingen als zodanig moeten worden gemeld en dat het EOM daarover een besluit kan nemen volgt echter rechtstreeks uit de verordening.

Ook vragen de aan het woord zijnde leden om een verduidelijking van de gevolgen voor Nederland van artikel 12, vierde lid, van de Verordening EOM. Hoe verhoudt de huidige nationale praktijk van interne toetsing bij het OM zich tot dit artikel, zo willen deze leden weten. Blijft deze praktijk bestaan voor de gedelegeerd Europees aanklager of gaat de beoordeling van bepaalde besluiten over naar het EOM? Artikel 12, vierde lid, van de Verordening EOM luidt: Indien het nationale recht van een lidstaat voorziet in interne toetsing van bepaalde besluiten binnen de structuur van een nationaal openbaar ministerie, valt de toetsing van dergelijke door de gedelegeerd Europese aanklager genomen rechtshandelingen onder de toezichthoudende bevoegdheden van de toezichthoudende Europese aanklager overeenkomstig het reglement van orde van het EOM en zonder afbreuk te doen aan de toezicht- en monitoringbevoegdheden van de permanente kamer. Deze regel betekent in het door de leden van de fractie van D66 aangehaalde situatie dat de omstandigheid dat een officier van justitie voor Nederlandse zaken verplicht is toestemming van het College van procureurs-generaal te vragen over de inzet van een aantal bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden, deze vorm van toetsing de relatie tussen de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager en het EOM niet mag doorkruisen. De Verordening EOM laat op dit punt geen ruimte voor interpretatie. De toestemming die een officier van justitie moet vragen voor de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden heeft natuurlijk ook een belangrijk capaciteitsaspect. Ik neem daarom aan dat binnen het OM over de inzet altijd goed overleg zal plaatsvinden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toezeggen strak te monitoren dat de meldplicht jegens het EOM niet tot onduidelijkheden leidt en de ketenpartners, in het bijzonder het OM, van ontwikkelingen hierin goed op de hoogte te houden. Zoals ook elders is deze nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht, zijn afspraken over de werkwijze rond de meldplicht en de rol van OM, FIOD en NVWA hierin gedurende de totstandkoming van het wetsvoorstel – en nu ook nog – steeds verder

<sup>16</sup> Kamerstukken I, 2019–2020, 33 709, nr. AR.

ontwikkeld. Ik ben natuurlijk alleszins bereid de vinger aan de pols te houden, maar heb er tegelijkertijd alle vertrouwen in dat het OM, de FIOD en andere ketenpartners werkende weg een constructieve relatie met het EOM tot stand zullen brengen op basis van wederzijds respect en met inachtneming van ieders taken en bevoegdheden.

In reactie op de inbreng in de consultatie van de Raad voor de rechtspraak vragen voornoemde leden hoe is gewaarborgd dat direct bij de nationale autoriteiten bekend raakt wanneer het EOM onderzoek gaat doen. Hoe wordt voorkomen dat er dubbel werk wordt verricht? Het antwoord hierop sluit aan bij de nadere toelichting – ook elders in deze nota naar aanleiding van het verslag – over de meldplicht. De nationale autoriteiten werken hierin nauw met elkaar en met de gedelegeerd Europese aanklager samen. Zij zijn zodoende op de hoogte van de meldingen die worden gedaan, waarbij in het meldproces al wordt getracht te voorkomen dat er dubbel werk wordt verricht.

## **6. Overig**

De leden van de VVD-fractie constateren dat een grondwettelijke en grondrechtelijke analyse van het wetsvoorstel niet zijn opgenomen in de memorie van toelichting. Zij vragen naar de grondwettelijke en grondrechtelijke consequenties van het EOM. Hoe verhouden de voorgestelde toevoegingen op de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren zich tot het grondwettelijk stelsel van artikel 116 en 117 van de Grondwet, zo willen deze leden in het bijzonder weten. Zoals ook elders in deze nota naar aanleiding van het verslag wordt benadrukt, ligt de basis voor de consequenties van de komst van het EOM in Nederland in de Verordening EOM. De gevolgen van deze verordening voor de burgers van de EU zijn meegewogen bij de totstandkoming van de Verordening. Dit blijkt onder andere uit overweging 85 van de preambule bij de Verordening EOM. In artikel 5, eerste en tweede lid, van de Verordening EOM is bepaald dat het EOM bij zijn optreden de rechten die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn verankerd, eerbiedigt en in zijn gehele optreden is gebonden aan de beginselen van rechtsstatelijkheid en proportionaliteit. De voorgestelde wijzigingen van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) raken niet aan de artikelen 116 en 117 van de Grondwet. Met de wijzigingen wordt geregeld dat de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklagers zo veel mogelijk zijn beschermd tegen een onwerkbaar werklast ten gevolge van hun dubbelfunctie als onderdeel van het EOM en nationaal officier van justitie. De verantwoordelijkheid hiervoor is gelegd bij het hoofd van het functioneel parket. Ook is bepaald – met een aanvulling van artikel 42 Wrra – dat de Nederlandse Staat niet aansprakelijk is voor schade die de gedelegeerd Europese aanklager bij de vervulling van zijn ambt als rechterlijke ambtenaar veroorzaakt, als het EOM hier al voor aansprakelijk is op grond van de Verordening EOM. Dit om te voorkomen dat de Nederlandse Staat opdraait voor schade waarvoor het EOM aansprakelijk is. Officieren van justitie zijn rechterlijke ambtenaren, maar zijn geen leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast. De artikelen 116 en 117 van de Grondwet eisen alleen speciale bescherming voor deze laatste groep, vooral met het oog op hun onafhankelijkheid. De voorgestelde wetswijzigingen raken de inhoud van de genoemde grondwetsartikelen dus niet.

## II. ARTIKELGEWIJS

### ARTIKEL VI

De leden van de VVD-fractie lezen dat in uitzonderlijke gevallen de toezichthoudende Europese aanklager de zaak van een gedelegeerd Europese aanklager mag overnemen. Zij vragen toe te lichten welke criteria worden gebruikt om vast te stellen dat sprake is van een uitzonderlijk geval. Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is de bevoegdheid voor de toezichthoudende Europese aanklager om een zaak van een gedelegeerd Europese aanklager over te nemen geregeld in de Verordening EOM. Artikel 28, vierde lid, van de Verordening EOM luidt: In uitzonderlijke gevallen kan de toezichthoudende Europese aanklager, na de goedkeuring van de bevoegde permanente kamer te hebben verkregen, een gemotiveerd besluit nemen om het onderzoek zelf te voeren, hetzij door zelf onderzoeks- en andere maatregelen te treffen, hetzij door de bevoegde autoriteiten in zijn lidstaat opdracht daartoe te geven indien dit noodzakelijk blijkt met het oog op de efficiëntie van het onderzoek of de strafvervolgning, op grond van één of meer van de volgende criteria:

- a) de ernst van het strafbare feit, met name in het licht van de mogelijke gevolgen ervan op het niveau van de Unie;
- b) als het onderzoek betrekking heeft op ambtenaren of andere personeelsleden van de Europese Unie of leden van de instellingen van de Unie;
- c) indien het in lid 3 bedoelde mechanisme voor nieuwe toewijzing niet werkt.

Het begrip «uitzonderlijke gevallen» zal in de eerste plaats door de toezichthoudende Europese aanklager zelf moeten worden uitgelegd. De toezichthoudende Europese aanklager is – voor de zaken die worden gedaan door een Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager – een Nederlander, maar hij is geen lid (meer) van het Nederlandse OM. Het Nederlandse OM heeft dus niet, zoals de leden van de VVD-fractie menen te begrijpen, het laatste woord in deze.

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting op de benoemingsprocedure voor de gedelegeerd Europese aanklagers en Europese aanklagers. De Verordening EOM stelt in de artikelen 16 en 17 dat de lidstaten hiertoe een voordracht voor kandidaten doen bij het EOM. Omdat er een bevoegde instantie moest zijn om Nederland hierin te vertegenwoordigen wijst de wet de Minister van Justitie en Veiligheid aan als degene die de voordracht doet. In het voorgestelde 144e van de Wet op de rechterlijke organisatie is bepaald dat de Minister van Justitie en Veiligheid dit namens Nederland doet en dat hij het College van procureurs-generaal hierover hoort. De eisen waaraan de kandidaten moeten voldoen, zijn opgenomen in de genoemde artikelen van de Verordening EOM. De Minister hoort het College van procureurs-generaal onder meer omdat hij zich zo ook een beter oordeel kan vormen over de kandidaten, vooral natuurlijk als het gaat om de eis van praktische werkervaring.

De leden van de D66-fractie vragen of de twee Nederlandse gedelegeerd Europese aanklagers inmiddels zijn aangesteld. Dat is niet het geval. Nederland heeft al wel drie kandidaten voorgedragen voor de positie van Europese aanklager. Het selectiepanel bedoeld in artikel 14, derde lid, Verordening EOM heeft deze drie kandidaten geïnterviewd en daarna een «ranking» voorgesteld. De Raad kan echter pas een besluit nemen over de Europese aanklagers als alle lidstaten drie kandidaten hebben voorgedragen en deze vervolgens zijn gehoord. Op dit moment is dat voor een

lidstaat nog niet het geval. Doordat deze benoemingsprocedure aanzienlijke vertraging heeft opgelopen, is nog niet verzocht om kandidaten voor de positie van gedelegeerd Europese aanklager voor te dragen.

## **ARTIKEL VIII**

De leden van de fracties van VVD en D66 vragen of de planning op Europees niveau er nog steeds op is gericht dat het EOM eind dit jaar al operationeel zal zijn. Zo nee, waar liggen de obstakels? Zo ja, is de Minister van mening dat deze planning nog haalbaar en verstandig is, niet in het minst wegens de bestrijding van COVID-19? Zij zijn ook benieuwd wat de gevolgen zijn van het feit dat Nederland minder voorbereidings- en implementatietijd dan andere lidstaten bij het EOM heeft. De Europese Commissie gaat er inderdaad nog steeds van uit dat het EOM eind dit jaar operationeel zal zijn. Het is duidelijk dat deze planning wel tamelijk ambitieus is, gelet op het feit dat er bijvoorbeeld nog steeds geen college van het EOM is en het inderdaad moeilijk te voorspellen is wanneer de Covid-19 crisis achter de rug is of wat de effecten daarvan meer in het algemeen voor de oprichting van het EOM en internationale samenwerking zullen zijn. Het feit dat Nederland later heeft besloten te gaan deelnemen en pas in augustus 2018 feitelijk is toegelaten tot het EOM betekent uit de aard der zaak dat er hoge tijdsdruk is om alle voorbereidingen, waaronder ook de implementatiewetgeving, tijdig op orde te hebben. Desalniettemin ben ik van mening dat we dankzij de gehanteerde programmastructuur op koers liggen om de doelstelling klaar te zijn voor de feitelijke start van het EOM te halen. Dat geldt in ieder geval voor hetgeen we nu weten over het EOM. Op andere punten, zoals het eerdergenoemde reglement van orde of de architectuur van het case managementsysteem, kunnen we ons nog niet volledig voorbereiden, omdat die nog niet beschikbaar of volledig duidelijk zijn in dit stadium.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie naar de status van implementatie van de verordening in andere lidstaten die zich hebben aangesloten bij het EOM. Hebben alle lidstaten die zich hebben aangesloten bij het EOM inmiddels alle voorbereidingen getroffen zodat het EOM nog dit jaar kan worden geoperationaliseerd? Zijn er lidstaten die wegens de COVID-19 crisis aandringen op uitstel? Ook de andere lidstaten die deelnemen aan het EOM zijn bezig met de implementatie van de Verordening EOM, zowel wat de implementatiewetgeving betreft als in praktisch-organisatorische zin. Mijn indruk is dat de mate van voortgang tussen deze lidstaten sterk varieert en dat in ieder geval nog geen enkele lidstaat op dit moment helemaal klaar is met de voorbereidingen. Dat is, zoals eerder opgemerkt, ook niet helemaal onlogisch, gelet op het feit dat nog niet in alle opzichten duidelijk is hoe het EOM in de praktijk zal werken en welke interne regelgeving het daarbij zal hanteren. Bij mijn weten zijn er geen lidstaten die omwille van de Covid-19 crisis hebben aangedrongen op uitstel.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister bereid is in gesprek te gaan met het College van procureurs-generaal over de wenselijkheid vast te houden aan de uiterste implementatiedatum van 20 november 2020. Ingevolge artikel 120, tweede lid, van de Verordening EOM neemt het EOM de taken op het gebied van onderzoek en strafvervolging op die het bij deze verordening zijn opgedragen op een datum die op voorstel van de Europees hoofdaanklager bij besluit van de Commissie wordt vastgesteld zodra het EOM is opgericht. Met andere woorden, het is uiteindelijk de Europees hoofdaanklager die aan de Europese Commissie moet laten weten of zij denkt dat het EOM feitelijk van start kan gaan, waarna de Europese Commissie de aanvangsdatum bepaalt. Het heeft daarom niet zoveel zin om het gesprek daarover aan te gaan met het College van

procureurs-generaal. Wel zal Nederland bij de Europese Commissie aandringen op een realistisch tijdpad, in die zin dat het EOM echt gereed is om van start te kunnen gaan, voordat de startdatum wordt vastgesteld.

Op de vragen van de leden van de fractie van D66 over het reglement van orde van het EOM, meld ik dat het reglement pas kan worden opgesteld als het college functioneert en daarover een besluit heeft genomen op basis van een voorstel van de Europese hoofdaanklager. Aangezien het reglement van orde in beginsel enkel het interne functioneren van het EOM betreft, ligt een extern effect op het functioneren van het OM als zodanig niet op voorhand in de lijn der verwachting. Tegelijkertijd kan ook niet helemaal worden uitgesloten dat het reglement van orde richting zal geven ten aanzien van de werkwijze van het EOM en bijvoorbeeld praktische zaken als de rapportageverplichting onder artikel 24, Verordening EOM, wat voor de feitelijke ondersteuning van het EOM vanuit het OM weer wel betekenisvol zou kunnen zijn.

De leden van de fractie van D66 vragen tenslotte of het case management-systeem voor het EOM al gereed is. Dat is niet het geval. Het CMS is nog in ontwikkeling, maar de Commissie verwacht dat er dit jaar een rudimentaire versie van het CMS beschikbaar zal zijn op centraal niveau.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
F.B.J. Grapperhaus