

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

33 708

EU-voorstel: Verordening hervorming structuur Eurojust COM (2013) 535¹

GI

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2013

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

Fiche 1: Verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie

Fiche 2: Mededeling verbetering bestuur van OLAF

Fiche 3: Verordening betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust)

Fiche 4: Stroomlijning richtlijn drukapparatuur

Fiche 5: Mededeling en verordening emissies maritiem vervoer

Fiche 6: Verordening einde-afval-criteria teruggewonnen papier

De Minister van Buitenlandse Zaken,

F. Timmermans

¹ Het COM-document is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Fiche 3: Verordening betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust)

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het EU-Agentschap voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust)

Datum ontvangst Commissiedocument

18 juli 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013)535

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041111

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

Niet beschikbaar.

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

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

- a) *Rechtsbasis*: artikel 85, VWEU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*: gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing EP.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*: n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

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

Het doel van het onderhavige voorstel is volgens de toelichting van de Commissie:

- de organisatiestructuur van Eurojust te verbeteren,
- de status en bevoegdheden van de nationale leden bij Eurojust te harmoniseren,
- de betrokkenheid van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van »de werkzaamheden van Eurojust te versterken in overeenstemming met het Verdrag van Lissabon,
- het juridische kader van Eurojust in overeenstemming te brengen met de gemeenschappelijke benadering ten aanzien van agentschappen, rekening houdend met de bijzondere rol van Eurojust bij de coördinatie van lopende strafrechtelijke onderzoeken, en
- te verzekeren dat Eurojust nauw kan samenwerken met het Europees Openbaar Ministerie (voortaan: EOM), indien en zodra dat zal zijn opgericht.

De verordening vervangt Besluit 2002/187/JBZ van de Raad, waarbij Eurojust is opgericht, en de Besluiten 2003/659/JBZ en 2009/426/JBZ van de Raad inzake het versterken van Eurojust.

Het voorstel voor de oprichting van een Europees openbaar ministerie (COM(2013)534) en de mededeling inzake de verbetering van OLAF (COM(2013) 533) maken eveneens deel uit van het pakket van maatregelen ter verbetering van de bestrijding van EU-fraude. Hierover zijn separate fiches opgesteld.

– Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Artikel 85, VWEU is de correcte rechtsgrondslag voor het onderhavige voorstel. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekeningen. Het kabinet is positief over de intentie tot hervorming van de interne structuur van Eurojust en de versterking van de rol van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de werkzaamheden van Eurojust.

Het kabinet meent tegelijkertijd dat de noodzaak tot volledige harmonisering van de operationele bevoegdheden van de nationale leden bij Eurojust, waardoor deze geheel zelfstandig, d.w.z. zonder tussenkomst van het nationale OM, zouden kunnen optreden op hun eigen grondgebied, onvoldoende is aangetoond. Het kabinet vindt verder dat de reikwijdte van de verplichting voor de lidstaten informatie aan Eurojust te verstrekken te ver gaat ten opzichte van de al bestaande, maar beperkte informatieverplichting in het Eurojustbesluit, die enkel bepaalde typen grensoverschrijdende strafzaken betreft en waarvan de toegevoegde waarde nog niet in de praktijk is gebleken. Het kabinet is bovendien van oordeel dat de grote mate waarin de Commissie in het voorstel, direct zowel als indirect, invloed krijgt op de besluitvorming ten aanzien van administratieve aangelegenheden binnen Eurojust niet in verhouding staat tot de veel beperktere rol die is voorzien voor de Raad.

– Implicaties/risico's/kansen

Het kabinet is van mening dat de publicatie van dit voorstel een goede gelegenheid biedt de interne structuur van Eurojust te versterken. Een dergelijke exercitie zou er idealiter toe moeten leiden dat de nationale leden van Eurojust zich in beginsel voortaan kunnen concentreren op hun hoofdtak, i.e. het ondersteunen van strafrechtelijke onderzoeken en vervolging in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie, en zich minder met administratieve aangelegenheden behoeven bezig te houden, zoals op dit moment nog het geval is.

– Nederlandse positie

Het kabinet hecht aan versterking van de interne structuur van Eurojust, doch is van mening dat het voorliggende voorstel deze ambitie onvoldoende dichterbij brengt, vooral omdat de exacte onderlinge rolverdeling en verantwoordelijkheden van het College, de nieuwe raad van bestuur en de Administratief Directeur in het voorstel voor de verordening onduidelijk zijn afgebakend. Voorts meent het kabinet dat de keuze van de Commissie op onderdelen, waaronder met name ten aanzien van de positie van een (externe) Management Board en een Directeur, af te wijken van de in 2012 door de drie EU-instellingen overeengekomen gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van agentschappen onvoldoende overtuigend is. Het kabinet is voornamelijk evenmin overtuigd van de door de Commissie aanwezig geachte noodzaak de operationele bevoegdheden van de nationale leden van Eurojust volledig te harmoniseren en hen aldus in staat te stellen geheel zelfstandig op te treden op het

grondgebied van hun eigen lidstaat. Het kabinet is er voorstander van dat Eurojust en het EOM een nauwe relatie onderhouden op basis van het zgn. shared services-beginsel, maar meent tegelijkertijd dat hun relatie op onderdelen dient te worden verhelderd en preciezer afgestemd dient te worden op hun respectievelijke bevoegdheden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mate waarin het EOM invloed heeft op besluiten van administratieve aard binnen Eurojust na de totstandkoming van een zgn. service level agreement tussen beide partijen, voor de toegang van het EOM tot databestanden bij Eurojust en voor de mate waarin Eurojust verplicht ondersteuning moet bieden op verzoek van het EOM. Het kabinet is tot slot van mening dat het een goede zaak is dat het Europese Parlement, maar ook de nationale parlementen nog actiever worden betrokken bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust.

3. Samenvatting voorstel

Inhoud voorstel

Eurojust is opgericht in 2002 met het doel de bestrijding van ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit in de Europese Unie te versterken door een betere coördinatie en samenwerking tussen nationale opsporings- en vervolgingsautoriteiten bij de aanpak van zaken waarbij verschillende lidstaten zijn betrokken. Het doel van het onderhavige voorstel is volgens de toelichting van de Commissie:

- de organisatiestructuur van Eurojust te verbeteren, wat concreet gestalte krijgt door naast het al bestaande College een zgn. raad van bestuur te creëren, die bepaalde administratieve besluiten van het College kan voorbereiden en de Administratieve Directeur kan adviseren. Deze raad van bestuur zal bestaan uit vijf leden, van wie vier uit het College afkomstig zijn en één een vertegenwoordiger is van de Commissie.
- de status en bevoegdheden van de nationale leden bij Eurojust te harmoniseren,
- de betrokkenheid van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust te versterken in overeenstemming met het Verdrag van Lissabon,
- het juridische kader van Eurojust in overeenstemming te brengen met de gemeenschappelijke benadering ten aanzien van agentschappen, rekening houdend met »de bijzondere rol van Eurojust bij de coördinatie van lopende strafrechtelijke onderzoeken, en
- te verzekeren dat Eurojust nauw kan samenwerken met het EOM, wat gebeurt op basis van het zgn. «shared services» beginsel, dat inhoudt dat het EOM gebruik maakt van bepaalde diensten van Eurojust op het gebied van de begroting, automatisering en personeelszaken. Eurojust en het EOM zullen daartoe een «service level agreement» afsluiten. Het EOM zal daarnaast ook enige invloed op de besluitvorming ten aanzien van administratieve aangelegenheden binnen Eurojust krijgen.

Impact assessment Commissie:

Niet beschikbaar.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid:

Artikel 85, VWEU. Dit is naar de mening van het kabinet de correcte juridische basis voor het voorliggende voorstel.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het oordeel van het kabinet over de subsidiariteit van het onderhavige voorstel is positief, omdat de daarmee beoogde doelen, waaronder in de eerste plaats de versterking van de interne organisatie van Eurojust en versterking van de relatie met het Europees Parlement en de nationale parlementen enkel op Europees niveau kunnen worden bereikt.

Het oordeel ten aanzien van de proportionaliteit is positief met kanttekingen. Het kabinet is positief over de intentie tot hervorming van de interne structuur van Eurojust en de versterking van de rol van het Europees Parlement en de nationale parlementen bij de werkzaamheden van Eurojust.

Het kabinet meent tegelijkertijd dat de noodzaak tot volledige harmonisering van de operationele bevoegdheden van de nationale leden bij Eurojust, waardoor deze geheel zelfstandig, d.w.z. zonder tussenkomst van het nationale OM, zouden kunnen optreden op hun eigen grondgebied, onvoldoende is aangetoond. Het kabinet wijst hierbij op verklaring 27 van de lidstaten bij het Verdrag van Lissabon waarin staat dat de Eurojustverordening rekening dient te houden met de nationale voorschriften en gebruiken inzake het inleiden van strafrechtelijk onderzoek. Het kabinet vindt verder dat de reikwijdte van de verplichting voor de lidstaten informatie aan Eurojust te verstrekken te ver gaat ten opzichte van de al bestaande, maar beperkte informatieplichting in het Eurojustbesluit, die enkel bepaalde typen grensoverschrijdende strafzaken betreft en waarvan de toegevoegde waarde nog niet in de praktijk is gebleken. Het kabinet is bovendien van oordeel dat de grote mate waarin de Commissie in het voorstel, direct zowel als indirect, invloed krijgt op de besluitvorming ten aanzien van administratieve aangelegenheden binnen Eurojust niet in verhouding staat tot de veel beperktere rol die is voorzien voor de Raad. Er ontstaat daardoor een zekere disbalans tussen de rol van de Commissie en die van de Raad, zeker in vergelijking tot de situatie bij Europol. De belangrijkste taak van Eurojust is uiteindelijk het faciliteren en coördineren van *nationale* strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie, waardoor het van belang is dat de lidstaten nauwer betrokken worden bij administratieve zaken van Eurojust dan in het voorstel is voorzien. Het kabinet meent tot slot dat de omstandigheid dat het EOM niet over een met die van Eurojust overlappende bevoegdheid zal beschikken, meebrengt dat de impact van het EOM op het functioneren van Eurojust feitelijk beperkter zou moeten zijn dan het voorstel op onderdelen lijkt te suggereren.

Artikel 85 VWEU schrijft voor dat het instrument van de verordening gebruikt wordt.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen:

N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie voorziet geen kosten als gevolg van de hervorming van de interne structuur van Eurojust en stelt dat Eurojust er geen nieuwe taken bij krijgt. Er zullen wel kosten ontstaan voor Eurojust als gevolg van de ondersteuning van het Europees OM, maar die worden volgens de Commissie opgevangen door het wegvallen van de rol van Eurojust bij de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude, een onderwerp waarvoor het Europees OM in de visie van de Commissie exclusief bevoegd zal worden.

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

Geen

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Geen

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Geen

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Vooralsnog noopt de onderhavige verordening niet tot nieuwe nationale regelgeving.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Ingevolge artikel 68 van het voorstel zal de uiteindelijke verordening in werking treden op de twintigste dag na de publicatie ervan in het Publicatieblad van de EU.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Een evaluatie is voorzien in artikel 56 van voorstel. De evaluatie zal uiterlijk 5 jaar na de inwerkingtreding van de verordening plaatsvinden. Het kabinet acht deze evaluatie belangrijk, omdat daardoor duidelijk wordt en blijft of Eurojust voldoet aan de verwachtingen en in hoeverre de lidstaten de meerwaarde van deze organisatie in de praktijk blijven ervaren. Naar de mening van het kabinet dienen zowel Eurojust als de lidstaten actief bij de uitvoering van de evaluatie te worden betrokken, maar mag deze niet mede de afhandeling van individuele strafzaken omvatten.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Het kabinet betwijfelt of de in de ontwerpverordening voorgestelde interne structuur praktisch uitvoerbaar is, omdat de onderlinge rolverdeling en verantwoordelijkheden van het College, de zgn. raad van bestuur en de Administratief Directeur niet helder zijn uitgewerkt.

b) Handhaafbaarheid

N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het kabinet hecht aan versterking van de interne structuur van Eurojust, doch is van mening dat het voorliggende voorstel deze ambitie onvoldoende dichterbij brengt, met name omdat de exacte onderlinge rolverdeling en verantwoordelijkheden van het College, de zgn. raad van bestuur en de Administratief Directeur in het voorstel voor de verordening onduidelijk zijn afgebakend. Voorts meent het kabinet dat de keuze van de Commissie op onderdelen af te wijken van de in 2012 door de drie EU-instellingen overeengekomen gemeenschappelijke aanpak ten aanzien van agentschappen onvoldoende overtuigend is. Het kabinet is tevens van oordeel dat de grote mate waarin de Commissie in het voorstel, direct zowel als indirect, invloed krijgt op de besluitvorming ten aanzien van administratieve aangelegenheden binnen Eurojust niet in verhouding staat tot de veel beperktere rol die is voorzien voor de Raad.

Het kabinet is vooralsnog evenmin overtuigd van de door de Commissie aanwezig geachte noodzaak de operationele bevoegdheden van de nationale leden van Eurojust volledig te harmoniseren en hen aldus in staat te stellen geheel zelfstandig op te treden op het grondgebied van hun eigen lidstaat. Het kabinet wijst hierbij op verklaring 27 bij de Verdragen waarin staat dat de Eurojust-verordening rekening dient te houden met de nationale voorschriften en gebruiken inzake het inleiden van strafrechtelijk onderzoek. Het kabinet is er voorstander van dat Eurojust en het EOM een nauwe relatie onderhouden op basis van het zgn. shared services-beginsel, maar meent tegelijkertijd dat hun relatie op onderdelen dient te worden verhelderd en preciezer afgestemd dient te worden op hun respectievelijke bevoegdheden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de mate waarin het EOM invloed heeft op besluiten van administratieve aard binnen Eurojust na de totstandkoming van een zgn. service level agreement tussen beide partijen, voor de toegang van het EOM tot databestanden bij Eurojust en voor de mate waarin Eurojust verplicht ondersteuning moet bieden op verzoek van het EOM. Het kabinet is tot slot van mening dat het een goede zaak is dat het Europese Parlement, maar ook de nationale parlementen nog actiever worden betrokken bij de evaluatie van de werkzaamheden van Eurojust.

Tot slot zal het kabinet in de onderhandelingen aandacht vragen voor enkele specifieke juridische vraagpunten. Het betreft onder andere de relatie tussen de bepalingen in het voorstel over bescherming van persoonsgegevens en de lopende onderhandelingen over het zgn. dataprotectiepakket, de stroomlijning van deze ontwerpverordening met Kaderbesluit 2009/948/JBZ over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures en de positie van die lidstaten die niet betrokken willen raken bij de activiteiten van het toekomstige Europees OM, maar wel gebruik willen blijven maken van de ondersteuning van Eurojust.