

Vergaderjaar 2020–2021

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 december 2020

Inleiding

Graag zeg ik de leden van de vaste commissies voor Immigratie en Asiel/JBZ-Raad en voor Justitie en Veiligheid dank voor het voorlopig verslag. Ik heb hier met belangstelling kennis van genomen. Er zijn vragen gesteld en opmerkingen gemaakt door de leden van de fracties van VVD, PVV, GroenLinks en SGP.

Ik ga hieronder in op de afzonderlijke vragen van de fracties en houd daarbij de volgorde van de vragen in het voorlopig verslag aan.

1.1 Aanleiding wetsvoorstel

De leden van de PVV-fractie vragen de regering aan te geven op welke wijze een EU-fraudezaak die binnen de gedeelde bevoegdheid van het Nederlandse openbaar ministerie (hierna: OM) en het Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) valt, wordt opgepakt indien slechts een beperkt deel van een grotere fraudezaak betrekking heeft op fraude met EU-middelen. Moet in een dergelijk geval de gehele zaak aan het EOM worden overgedragen, zo willen deze leden weten. Ook vragen zij de regering aan te geven hoe daarmee moet worden omgegaan indien pas in een vergevorderde fase van het onderzoek blijkt dat er sprake is van betrokkenheid van EU-middelen.

De materiële bevoegdheid van het EOM ligt vast in de artikelen 22 en 25 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) (hierna: Verordening EOM). Het EOM is in hoofdzaak bevoegd ten aanzien van strafbare feiten inzake fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Op grond van artikel 22, derde lid, van de Verordening EOM is het EOM ook bevoegd ten aanzien van andere strafbare feiten die onlosmakelijk verbonden zijn met strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden. Daarbij geldt echter wel dat het EOM een zaak alleen zelf doet als de samenhangende strafbare feiten – kort gezegd – even ernstig of ernstiger zijn dan de feiten

die EU-fraude betreffen. Dit is geregeld in artikel 25, derde lid, van de Verordening EOM. Het EOM kan zijn bevoegdheid uitoefenen door een eigen onderzoek in te stellen en heeft het recht om een onderzoek in zaken die onder zijn bevoegdheid vallen en waar de nationale autoriteiten al een onderzoek hebben ingesteld naar zich toe te trekken; een evocatierecht. Dit evocatierecht is geregeld in artikel 27 van de Verordening EOM. Als het EOM besluit een onderzoek in te stellen of het evocatierecht uit te oefenen, oefenen de bevoegde nationale autoriteiten hun bevoegdheid met betrekking tot diezelfde strafbare gedraging niet uit (artikel 25, eerste lid, van de Verordening EOM). Nationale autoriteiten moeten ingevolge artikel 24, tweede lid, van de Verordening EOM lopende onderzoeken zonder onnodige vertraging aan het EOM melden om het EOM aldus in staat te stellen een besluit te nemen over de uitoefening van zijn evocatierecht. De door de aan het woord zijnde leden bedoelde situatie zou zich in beginsel na de start van het EOM niet zo snel meer moeten voordoen. Bij de start van het EOM zal het zich mogelijk wel over al langer lopende nationale onderzoeken moeten buigen. De verwachting is voornamelijk niet dat het EOM alle op dat moment lopende onderzoeken aan zich zal kunnen of willen trekken.

1.2 Totstandkoming van het EOM

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom het Nederlandse OM in samenwerking met andere vervolgende instanties in andere lidstaten niet voldoende in staat wordt geacht om op te treden tegen fraude en daarmee samenhangende onwettige activiteiten ten nadele van de financiële belangen van de Europese Unie. In antwoord op deze vraag benadrukt het kabinet dat het besluit tot deelname aan het EOM niet is gebaseerd op de veronderstelling dat nationale vervolgende instanties onvoldoende opgewassen zijn tegen hun taken. Het besluit is genomen vanuit de gedachte dat de oprichting van het EOM de strafrechtelijke bestrijding van (grensoverschrijdende) EU-fraude effectiever zal maken en mede vanuit de wens en verwachting dat Nederland daaraan als deelnemer een actieve en constructieve bijdrage kan leveren die anders niet mogelijk zou zijn.

1.3 Deelname Nederland aan EOM

De leden van de PVV-fractie vragen wat het voor de Nederlandse deelname aan het EOM betekent indien de voorliggende invoeringswet wordt verworpen en daarbij aan te geven welke maatregelen de Europese Unie eventueel kan verbinden aan het niet-aannemen van het wetsvoorstel. Is bijvoorbeeld een infractieprocedure mogelijk, zo willen deze leden weten en kan de regering aangeven of het niet-aannemen van deze invoeringswet uiteindelijk kan leiden tot het niet verder deelnemen aan het EOM. Ook vragen de leden van de PVV-fractie of Nederland andere mogelijkheden heeft om alsnog af te zien van verdere deelname aan het EOM.

Vooropgesteld moet worden dat het voorliggende wetsvoorstel niet constitutioneel is voor de invoering van het EOM. De bevoegdheid en werkwijze van het EOM en diens organen (College, Permanente Kamers) vloeien rechtstreeks voort uit de verordening, die directe werking heeft in de nationale rechtsordes. De bevoegdheden die door de gedelegeerd Europese aanklagers in Nederland namens het EOM worden uitgeoefend berusten eveneens op de Verordening EOM en niet op de Nederlandse wet. Ook voor de opsporingsdiensten geldt dat ze zonder invoering van deze wet feiten gewoon kunnen onderzoeken en eventueel melden aan het EOM. Nederlandse wetgeving wordt met dit voorstel met name aangepast ter verduidelijking van enkele situaties.

Dit alles betekent echter niet dat de Europese Unie Nederland niet zal aanspreken als het voorstel wordt verworpen. De EU kan over regelgeving die in strijd is met een verordening een infractieprocedure starten. Zo kan het feit dat onder artikel 11:3, tweede lid, van de Algemene douanewet de inspecteur beslissingsmacht heeft over de voortzetting van de vervolging van strafbare feiten, worden gezien als een belemmering voor de rechtstreekse uitoefening van de bevoegdheden van de gedelegeerd Europese aanklager namens het EOM. Deze beperking komt dan doordat de inspecteur volgens de huidige wet pas indien hij een vervolging of verdere vervolging wenselijk acht de door zijn dienst opgemaakte processen-verbaal doet toekomen aan de officier van justitie. Deze en enkele andere belemmeringen worden met dit wetsvoorstel weggenomen.

Het niet aannemen van het wetsvoorstel brengt niet met zich dat deelname door Nederland aan het EOM wordt beëindigd of kan worden beëindigd. De oprichting van het EOM is een vorm van nauwere samenwerking gebaseerd op artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

In dit artikel is een speciale bepaling (in het vierde lid) opgenomen over wijziging van de verordening voor zover het de bevoegdheid (het mandaat) van het EOM betreft. Hiervoor is unanimititeit in de Europese Raad vereist. Over beëindiging van de deelname aan de nauwere samenwerking is niets geregeld, niet in het VWEU en ook niet in de verordening zelf. Afzien van verdere deelname aan het EOM is nu Nederland zich heeft aangesloten in ieder geval niet meer eenzijdig mogelijk.¹

De leden van de SGP-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat er een steeds verdergaande inmenging van het EOM komt in nationale bevoegdheden.

In reactie hierop zij benadrukt dat het EOM geen andere bevoegdheden heeft dan die in de verordening worden toegekend. Het zogenoemde mandaat van het EOM ligt daarmee vast en kan niet anders worden uitgebreid dan met uitbreiding van dit mandaat. Zonder uitbreiding van het mandaat krijgt het EOM er geen bevoegdheden bij. Het kabinet heeft de afgelopen jaren diverse malen bevestigd en ook in Europees verband uitgedragen dat uitbreiding van het mandaat voor Nederland niet aan de orde is.² Het EOM moet zich richten op de taak waarvoor het primair is opgericht, dat wil zeggen de bestrijding van EU-fraude. Een uitbreiding van het mandaat van het EOM is wat het kabinet betreft absoluut onnodig en ongewenst.

Hoe dan ook zal over eventuele uitbreiding van het mandaat van het EOM door de Europese Raad bij unanimititeit moeten worden beslist. Dat betekent dat daarvoor ook de uitdrukkelijke instemming van Nederland vereist is.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts of de regering kan aangeven of er concrete fraudesituaties zijn die via de huidige wijze van samenwerking niet door het OM en de nationale opsporingsinstanties kunnen worden bestreden.

Het kabinet verwacht dat de oprichting van het EOM de operationele samenwerking tussen de bevoegde instanties in de deelnemende lidstaten bij de bestrijding van grensoverschrijdende EU-fraude, zoals in de vorm van btw-carrousels, efficiënter zal maken en dat dit in algemene zin bovendien de prioriteit voor de aanpak van deze vormen van fraude

¹ Zie hierover ook Kamerstukken I 2018/19, 35 038, nr. C, p. 4.

² Kamerstukken I 2018/19, 35 038, nr. C, p. 4, Kamerstukken II 2020/21, 35 429, nr. 6, p. 5 en Kamerstukken II 2020/21, 35 429, nr. 10, p. 11 en p. 18.

zal vergroten, met name in die lidstaten waar de handhaving op dit punt voor verbetering vatbaar is.

2.1 Hoofdlijnen van de verordening

De leden van de PVV-fractie vragen aan welke EU-instellingen het EOM verantwoording verschuldigd is en op welke wijze deze verantwoording wordt afgelegd, welke controlemiddelen hierbij kunnen worden toegepast, hoe kaderstelling en sturing hierbij plaatsvindt en in hoeverre er sancties of andere consequenties aan deze verantwoording kunnen worden verbonden. Ook willen deze leden weten in hoeverre verantwoording aan de nationale lidstaten en hun parlementen plaatsvindt en op welke wijze.

Het EOM is ingevolge artikel 6 van de Verordening EOM onafhankelijk, maar legt aan het Europees Parlement, aan de Raad en aan de Commissie verantwoording over zijn algemeen optreden af. Ieder jaar stelt het EOM op grond van artikel 7 van de Verordening EOM daarom een jaarverslag over zijn algemeen optreden op in de officiële talen van de instellingen van de Unie en maakt het dat verslag openbaar. Het EOM zendt dit verslag toe aan het Europees Parlement en de nationale parlementen, alsmede aan de Raad en de Commissie. De Europese hoofdaanklager verschijnt een maal 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.

2.2 Bevoegdheid EOM

De leden van de VVD-fractie vragen zich af op welke wijze een goede samenwerking en communicatie met en tussen het EOM, het OM en de nationale opsporingsinstanties wordt gerealiseerd en hoe de regering dat gaat bewaken.

Het kabinet heeft in het kader van het implementatietraject met betrokken instanties als het OM, de FIOD, de NVWA, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland en Inspectie-SZW nagedacht over de wijze waarop het best invulling kan worden gegeven aan de verplichting tot melding van strafbare gedragingen ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen. Deze werkafspraken zullen met de gedelegeerd Europese aanklagers worden besproken en zo mogelijk bevestigd zodra deze zijn benoemd. Naar de mening van het kabinet vormt dit als eerste stap een goede basis voor verdere samenwerking met het EOM. Uiteraard zal deze samenwerking in de praktijk verder gestalte moeten krijgen, maar het kabinet heeft er alle vertrouwen in dat dit goed zal verlopen.

Ook vragen deze leden aan te geven op welke wijze de Kamer wordt geïnformeerd over het Europese vervolgingsbeleid, dat nog moet worden opgesteld door het EOM en de impact die dat beleid heeft op de samenwerking tussen EOM en OM en hun verhouding.

Het kabinet zal uw Kamer via de gebruikelijke kanalen op de hoogte brengen van ontwikkelingen op dit vlak, bijvoorbeeld via de halfjaarlijkse voortgangsrapportage of ad hoc als daartoe eerder aanleiding mocht zijn.

Gaat de Nederlandse regering – direct dan wel indirect – actief proberen om de niet-deelnemende lidstaten alsnog te bewegen mee te doen met het EOM, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie. En zo ja, op welke wijze?

Ik heb deze kwestie vorig jaar bij mijn toenmalige Hongaarse collega en later ook bij diens opvolgster aangekaart en heb in dat verband gewezen op de relatie tussen niet-deelname aan het EOM en de wens een adequaat

mechanisme voor rechtsstaatconditionaliteit in het leven te roepen. Dat contact heeft weliswaar nog niet het gewenste effect gehad, maar het blijft een punt van constante aandacht om dit onder de aandacht te brengen. Tijdens het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer op 5 oktober jl. heb ik meer in het bijzonder aangegeven dat ik voornemens ben de komende tijd met een aantal lidstaten bilateraal contact te zoeken door middel van videovergaderingen om over deze en andere belangrijke kwesties van gedachten te kunnen wisselen.

Op 3 september 2020 heeft de Internationale Rechtshulpkamer (IRK) van de rechtbank Amsterdam beslist voorlopig te stoppen met het toestaan van overleveringen van verdachten en reeds veroordeelde personen naar Polen. Die beslissing hangt samen met een nieuwe prejudiciële vraag van de IRK aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over de consequenties van de problemen met de onafhankelijkheid van de Poolse rechterlijke macht. Polen heeft in reactie op de uitspraak van de rechtbank Amsterdam aan Poolse Officieren van Justitie opgedragen niet langer te helpen bij het uitleveren van verdachten en veroordeelden aan Nederland. Deze beslissing raakt het beginsel van wederzijds vertrouwen en rechtshulp. Hoe beoordeelt de Nederlandse regering deze reactie en gaat zij in gesprek met de Poolse regering over deze kwestie? In hoeverre kan dit de totstandkoming van werkafspraken met het niet-deelnemende Polen schaden, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

Het is een verontrustend signaal dat de Poolse nationale aanklager aan Poolse officieren van justitie een opdracht geeft om op zoek te gaan naar gronden om Nederlandse overleveringsverzoeken te weigeren. Ik ben het met de leden van de GroenLinks-fractie eens dat dit vragen oproept in het licht van het beginsel van wederzijds vertrouwen dat geldt tussen de EU-lidstaten, waarop het kaderbesluit 2002/584/JBZ betreffende het Europees aanhoudingsbevel (EAB) gebaseerd is. Op grond van dat kaderbesluit moet elk EAB ten uitvoer worden gelegd, tenzij sprake is van een weigeringsgrond of wanneer in een zeer uitzonderlijke situatie sprake is van schending van de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, neergelegd in artikel 6 VEU. In een dergelijk geval dient deze beoordeling plaats te vinden volgens het stappenplan dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) in zijn rechtspraak uiteengezet heeft, waarbij een dialoog tussen de betrokken rechterlijke instanties van beide lidstaten een belangrijk onderdeel is. Nederland zet de dialoog met Polen voort, waarbij wordt gewezen op het gedeelde belang Europese waarden en beginselen van de democratische rechtsstaat te respecteren. Diplomatieke contacten, zowel in bilateraal als Europees verband, worden waar mogelijk en waar opportuun benut. Het is echter primair aan de Europese Commissie, als hoedster van de Verdragen, om EU-lidstaten aan te spreken indien zij in strijd handelen met het Europees recht, waaronder het kaderbesluit EAB. Het kabinet is dan ook voornemens om deze kwestie aan te kaarten bij de verantwoordelijk EU Commissaris Reynders. Het is nog onduidelijk of deze kwestie enig effect heeft op de relatie tussen het EOM en zijn samenwerking met Polen. Er zal moeten worden afgewacht hoe het HvJEU zal oordelen in de prejudiciële zaken die door de IRK naar het Hof zijn verwezen. Van de uitspraak kan mede afhangen of Polen zijn verplichtingen onder het Unierecht weer volledig en zonder verdere vertraging gaat uitvoeren. Het EOM is overigens voornemens om met alle niet-deelnemende lidstaten praktische werkafspraken te maken. Het is nog niet duidelijk hoe de afspraken met Polen zullen luiden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe de regering de mogelijkheden voor de totstandkoming van werkafspraken met niet-deelnemende lidstaten inschat. Wat betekenen de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat in landen als Polen en Hongarije in zijn

algemeenheid voor de effectiviteit van het EOM? Is het niet zo dat juist ook in die landen verdenkingen zijn van fraude met EU-middelen? En hoe verhoudt zich het feit dat deze landen niet meedoen en het aldaar bestaande rechtsstatelijke deficit tot het beginsel dat de vervolging zal plaatsvinden in het land waar zich het zwaartepunt van de strafbare activiteit bevindt? Wat betekent dat voor de effectiviteit van het EOM? Graag verzoeken de aan het woord zijnde leden een reflectie van de regering.

Het EOM kan de justitiële samenwerking met de niet-deelnemende lidstaten niet eenzijdig juridisch afdwingen. Deze lidstaten maken immers, wat er ook zij van de ontwikkelingen op het gebied van de rechtsstaat aldaar of de door de aan het woord zijnde leden aangehaalde verdenkingen van EU-fraude, geen onderdeel uit van de nauwere samenwerking in het kader waarvan het EOM is opgericht. Het EOM kan daarom in die lidstaten zijn bevoegdheid niet direct uitoefenen. Het EOM zal daarom in het licht van dat gegeven, hoe onbevredigend misschien ook, moeten proberen hen te bewegen tot effectieve samenwerking op basis van gelijkwaardigheid en door zich te positioneren als een betrouwbare en effectieve partner voor de desbetreffende lidstaten. Het EOM is inmiddels besprekingen met onder meer Polen en Hongarije gestart om werkafspraken over de onderlinge samenwerking te maken. Het kabinet wacht de resultaten daarvan met belangstelling af, en vertrouwt erop dat het EOM en de niet-deelnemende lidstaten een modus zullen vinden om tot onderlinge samenwerking te komen. Daar ligt immers een gemeenschappelijk belang.

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de bevoegdheidsverdeling en procedure is indien sprake is van een onderzoek naar fraude met EU-middelen binnen het EOM zelf of waarbij het EOM zelf direct of indirect betrokken is. Kan de regering tevens aangeven wat de procedures en kaders zijn indien er discussie of onduidelijkheid bestaat over de begrenzing van de bevoegdheid tussen het EOM en de nationale lidstaten? Door wie en op welke wijze wordt dit afgedaan?

De situatie als bedoeld in het eerste deel van de vraag wordt bestreken door artikel 110 van de Verordening EOM. Overeenkomstig de bepalingen en procedures van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad kan OLAF alsdan onderzoeken uitvoeren, waaronder controles en inspecties ter plaatse, om vast te stellen of er in verband met uitgaven die door het EOM worden gefinancierd, sprake is van onregelmatigheden waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Het EOM moet bovendien uiterlijk zes maanden na de door de Commissie overeengekomen artikel 120, tweede lid, vast te stellen datum van toepassing van deze verordening, toetreden tot het Interinstitutioneel Akkoord van 25 mei 1999 betreffende de interne onderzoeken verricht door OLAF. Ook stelt het EOM op basis van het model in de bijlage bij dat akkoord passende voorschriften vast voor de Europees hoofdaanklager, de Europese aanklagers, de administratief directeur en de personeelsleden van het EOM, de gedetacheerde nationale deskundigen en andere personen die ter beschikking van het EOM worden gesteld maar er niet in dienst zijn, en de gedelegeerd Europese aanklagers. In antwoord op het tweede deel van de vraag wijs ik graag op artikel 25, zesde lid, van de Verordening EOM, dat stelt dat indien het EOM en de nationale strafvervolgingsinstanties van mening verschillen over de vraag of de strafbare gedraging onder artikel 22, tweede lid, artikel 22, derde lid, of artikel 25, derde lid, valt, de nationale autoriteiten die bevoegd zijn voor de toewijzing van de strafvervolgingsbevoegdheid op nationaal niveau, beslissen wie voor het onderzoek van de zaak bevoegd zal zijn.

De aan het woord zijnde leden lezen op pagina 3 van de memorie van toelichting dat de «krachtens het toepasselijke nationale recht bevoegde autoriteiten van de lidstaten, het EOM zonder onnodige vertraging elke strafbare gedraging melden ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen.» Zij vragen of de regering kan aangeven wat de consequenties zijn van het niet voldoen aan deze meldplicht en hoe en door wie dit wordt beoordeeld.

In eerste aanleg zal het EOM, meer in het bijzonder de gedelegeerd Europese aanklager, de vinger aan de pols moeten houden om te beoordelen of een lidstaat de verplichting nakomt elke strafbare gedraging te melden ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen. In het onverhoopte geval dat een lidstaat dat niet doet, is het ook aan het EOM de desbetreffende lidstaat daarop aan te spreken en dit zo nodig te documenteren en aan de orde te stellen in de context van zijn verantwoordingsplicht aan de EU-instellingen en nationale parlementen. In theorie zou de Commissie zelfs op basis daarvan haar prerogatieven onder het Verdrag kunnen uitoefenen, maar het kabinet vertrouwt erop dat het in de praktijk niet zover zal hoeven te komen en dat eventuele problemen in goed overleg met het EOM en de betrokken justitiële autoriteiten zullen worden opgelost.

De leden van de SGP-fractie constateren dat fraudezaken met Europese subsidies een grensoverschrijdend karakter hebben. Het is daarom niet ondenkbaar dat een organisatie in meerdere lidstaten actief is met het oneigenlijk gebruik van subsidie. De leden van de SGP-fractie constateren dat deze lidstaten afwijkende juridische stelsels hebben en niet altijd op dezelfde wijze tot vervolging overgaan. Zo kent Nederland het opportunititeitsbeginsel. Kan de regering aangeven in hoeverre medewerking van de lidstaten wordt verwacht van nationale vervolgingsinstanties? Kan de regering aangeven of het EOM rekening houdt met het vervolgingsbeginsel dat in de lidstaten geldt?

Indien een zaak tot de bevoegdheid van het EOM behoort, beslist het EOM over het desbetreffende onderzoek. Dat beginsel is niet verenigbaar met enige nationale bevoegdheid of verplichting tot het uitoefenen van het recht tot strafvordering. Het Europese recht, neergelegd in de Verordening EOM gaat voor op het nationale recht. Het EOM is daarom niet gebonden aan een nationaal opportunititeits- of legaliteitsbeginsel. Als het EOM zijn bevoegdheden uitoefent, heeft het krachtens artikel 28 van de Verordening EOM het recht om instructies te geven aan de relevante bevoegde autoriteiten.

2.3 Inrichting EOM

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de Nederlandse gedelegeerd Europese aanklager die tevens nationale officier van justitie is in zijn dubbelrol wordt beschermd tegen bijvoorbeeld onevenredige werkdruk, maar ook bij de beoordeling van zijn functioneren. Op welke wijze wordt deze functionaris begeleid in de uitoefening van beide rollen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Zij vragen tevens op welke wijze de onafhankelijkheid van de gedelegeerd Europese aanklager wordt geborgd. De onafhankelijkheid van de gedelegeerd Europese aanklagers wordt geborgd door de Verordening EOM. Zij worden door het college van het EOM benoemd en kunnen door de lidstaten niet worden ontslagen of tuchtrechtelijk worden vervolgd om redenen die verband houden met hun verantwoordelijkheden uit hoofde van de verordening (artikel 17, vierde lid). Daarnaast stelt de verordening dat het een gedelegeerd Europese aanklager is toegestaan ook nationale zaken als officier van justitie te blijven doen mits zijn optreden voor het EOM hierdoor niet wordt geschaad. Met het voorgestelde artikel 144c van de Wet op de rechterlijke organisatie, waarmee wordt bepaald dat de gedelegeerd Europese

aanklager werkzaam is bij het functioneel parket, wordt niet beoogd te voorzien in de onafhankelijkheid. Dit artikel geeft de mogelijkheid om randvoorwaarden te creëren voor een goede uitoefening van de werkzaamheden van de gedelegeerd Europese aanklager. Deze randvoorwaarden liggen vast in het voorgestelde artikel 144d van de Wet op de rechterlijke organisatie waarin wordt gegarandeerd dat de werkzaamheden van de gedelegeerd Europese aanklager worden ondersteund en dat deze ondersteuning afdoende moet zijn. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het hoofd van het functioneel parket. Om te voorkomen dat de nationale werkzaamheden het werk van de gedelegeerd Europese aanklager voor het EOM belemmeren is een nieuw artikel 41, vijfde lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in het wetsvoorstel opgenomen. In dat artikel wordt het hoofd van het functioneel parket opgedragen er voor te zorgen dat eventuele nationale werkzaamheden van de gedelegeerd Europese aanklager niet zo omvangrijk zijn dat hij zijn werk voor het EOM niet kan doen.

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de functioneel en juridisch onafhankelijke status van de gedelegeerd Europese aanklager zich verhoudt tot de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid in Nederland. Zij vragen of de regering tevens kan aangeven hoe in dit kader de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland ten aanzien van deze gedelegeerd Europees aanklager is geregeld. De bijzondere aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie houdt in dat de Minister van Justitie en Veiligheid algemene en bijzondere aanwijzingen kan 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. Het EOM en diens aanklagers vallen dus ook niet onder de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister. Aangezien de Minister geen bevoegdheid heeft ten aanzien van het EOM en de gedelegeerd Europese aanklagers kan hij ook geen verantwoording afleggen over hun handelen. Die verantwoordelijkheid ligt bij het EOM zelf. Zie hierover verder ook het antwoord op de vraag over de verantwoording door het EOM in paragraaf 5, onder «overige vragen».

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie hoe de permanente kamers bij het EOM worden samengesteld en gecontroleerd en hoe opdrachten van de permanente kamer aan een gedelegeerd Europese aanklager worden vorm gegeven, aan welke kaders deze opdrachten getoetst worden en door wie en op welke wijze de kaders hiervoor worden opgesteld en verantwoord.

De instelling van permanente kamers is geregeld in artikel 10 van de Verordening EOM. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de permanente kamers worden voorgezeten door de Europese hoofdaanklager of een van de plaatsvervangend Europese hoofdaanklagers, of een Europese aanklager die overeenkomstig het reglement van orde van het EOM wordt benoemd tot voorzitter. Naast de voorzitter hebben de permanente kamers twee vaste leden. Het aantal permanente kamers, de samenstelling ervan en de bevoegdheidsverdeling tussen de kamers, worden afgestemd op de functionele behoeften van het EOM en worden vastgesteld overeenkomstig het reglement van orde van het EOM. Op grond van artikel 10, vijfde lid, van de Verordening EOM kan de bevoegde permanente kamer door tussenkomst van de 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.

Het reglement van orde van het EOM staat de permanente kamers toe besluiten te nemen via een schriftelijke procedure die in het reglement van orde precies zal worden uitgewerkt.

Alle krachtens de leden 3, 4, 5 en 7 van artikel 10 genomen besluiten en gegeven instructies worden schriftelijk vastgelegd en vormen onderdeel van het zaakdossier (artikel 10, achtste lid, van de Verordening EOM). Het college van het EOM is verantwoordelijk voor de algemene supervisie over het optreden van het EOM. De voorzitters van de permanente kamers houden, overeenkomstig het reglement van orde van het EOM, het college op de hoogte van de op grond van artikel 10 genomen besluiten.

3. Opsporing en vervolging van EOM-zaken in Nederland

De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe het EOM om zal gaan met fraude met EU-subsidies door overheden en hoe dit zich in Nederland verhoudt tot de strafrechtelijke immuniteit van overheden.

Hoe het EOM zal omgaan met fraude met EU-subsidies door overheden valt in zijn algemeenheid niet te zeggen. Daarover bevat de Verordening EOM geen specifieke regeling. Indien in een lidstaat vervolging door het EOM van een openbaar lichaam, een bestuursorgaan of de leden daarvan als feitelijk leidinggevend zou plaatsvinden wegens de vermeende fraude met EU-subsidies, is het primair afhankelijk van het toepasselijke nationale recht voor de vraag of de strafbaarheid van dat lichaam, bestuursorgaan of feitelijk leidinggevende mogelijk is. Zou dit in een lidstaat problematisch zijn en het EOM zet de vervolging in een dergelijke, vooralsnog hypothetische situatie door, dan heeft de strafrechter de mogelijkheid – en in sommige gevallen de verplichting – het HvJEU om uitleg te vragen over de Verordening EOM en over richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. Dit laat overigens onverlet dat laatstgenoemde richtlijn op andere wijze rekening houdt met de mogelijkheid van fraude met EU-subsidies door overheden. Artikel 4 van de richtlijn voorziet in de verplichting om actieve en passieve corruptie door ambtenaren en overheidswerknemers te bestrijden. Daaraan is in Nederland uitvoering gegeven in de vorm van diverse strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht. Wat de vervolgbaarheid van overheden in Nederland betreft, vormt de jurisprudentie van de Hoge Raad uit de jaren '90 van de vorige eeuw nog altijd het geldende recht. Uit het Volkelaarrest (HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616) en het Pikmeer II arrest (HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342) kan in ieder geval worden afgeleid dat aan de Staat nog altijd immuniteit van strafvervolging toekomt. Voor andere openbare lichamen is het bestaan van immuniteit afhankelijk van verschillende factoren die in beide Pikmeer-arresten worden genoemd, zoals de vraag of het desbetreffende openbaar lichaam behoort tot de in Hoofdstuk 7 van de Grondwet genoemde organen, de vraag hoe een bepaalde overheidstaak is geformuleerd, en of uitvoering van die taak feitelijk plaatsvindt door privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen. Ook speelt een rol dat onder omstandigheden ter rechtvaardiging van een bepaald overheidsoptreden strafuitsluitingsgronden door een openbaar lichaam kunnen worden ingeroepen. Dan valt met name te denken aan de artikelen 42 en 43 van het Wetboek van Strafrecht, waarin het handelen krachtens een wettelijk voorschrift, respectievelijk een ambtelijk bevel, zijn geregeld. Frauderen met EU-subsidies is echter een ernstig strafbaar feit waarvoor het inroepen van een strafuitsluitingsgrond zich moeilijk laat voorstellen.

Voorts vragen deze leden in hoeverre het EOM en de Nederlandse EOM-functionarissen vallen onder de kaders van de Wet openbaarheid van bestuur. Nu deze functionarissen «niet onder verantwoordelijkheid

van het openbaar ministerie en de Minister van Justitie en Veiligheid» vallen, bij wie ligt dan wel de politieke verantwoordelijkheid, zo willen de leden van de PVV-fractie weten.

Ingevolge artikel 109 van de Verordening EOM is Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad, die ook wel informeel bekend staat als de «Eurowob», van toepassing op andere documenten van het EOM dan onderzoeks dossiers, met inbegrip van de overeenkomstig artikel 45 van de Verordening EOM bewaarde elektronische afbeeldingen van deze dossiers. De Europees hoofdaanklager moet binnen zes maanden nadat het EOM is ingesteld, een voorstel voor gedetailleerde voorschriften inzake de toepassing van dit artikel opstellen. Dat heeft de hoofdaanklager gedaan en het desbetreffende voorstel is inmiddels door het College vastgesteld.³ Voor het antwoord op de vraag naar de politieke verantwoordelijkheid voor het handelen van het EOM verwijs ik graag naar de antwoorden op vragen van de PVV met betrekking tot de verantwoordingsplicht voor het EOM.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven of zij voornemens is om de bevoegdheden binnen enkele jaren nog verder uit te breiden.

Het standpunt van kabinet is, net als het geval is voor een meerderheid in de Tweede Kamer, zoals opnieuw bleek bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel, dat een uitbreiding van het mandaat van het EOM niet nuttig en noodzakelijk is en dat het EOM zich nu in eerste aanleg moet richten op het goed doen waarvoor het is opgericht, dat wil zeggen de strafrechtelijke aanpak van EU-fraude.

Ook vragen deze leden of de regering kan aangeven hoe het EOM opereert indien een financieel fraudeur ook mensenhandelaar blijkt te zijn. Zoals hiervoor in paragraaf 1.1 is aangegeven kan het EOM bevoegd zijn ten aanzien van strafbare feiten die onlosmakelijk verbonden zijn met strafbare feiten die tot zijn reguliere bevoegdheid behoren. Mensenhandel is geen strafbaar feit dat in het algemeen kan worden aangeduid als een onlosmakelijk verbonden feit dat onder de bevoegdheid van het EOM voor EU-fraude valt.

De aan het woord zijnde leden vragen voorts of de regering kan aangeven of lidstaten voor hun eigen ambtelijke ondersteuning van de gedelegeerd Europese aanklager dienen te zorgen of dat andere lidstaten hiervoor financieel bij moeten springen. Zij vragen wat onder deze ambtelijke ondersteuning moet worden verstaan en of de opdracht om zich ook met Europese fraude bezig te gaan houden niet ten koste gaat van de inspanningen in andere zaken

Alle lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor de nationale ambtelijke ondersteuning van hun nationale gedelegeerd Europese aanklagers. In Nederland wordt die verantwoordelijkheid met dit wetsvoorstel belegd bij het hoofd van het functioneel parket. Deze zorgt er ook voor dat eventuele nationale werkzaamheden van de gedelegeerd Europese aanklager niet zo omvangrijk zijn dat hij zijn werk voor het EOM niet kan doen.

Voor de ambtelijke ondersteuning bij EOM zaken op het parket is nu 4 extra fte geworven.

Deze ondersteuning gaat dus niet ten koste van de capaciteit van het OM voor nationale zaken, hetgeen conform de motie van het lid Wezel c.s. (Kamerstukken I, 2017/18, 33 709, AG) is.

De leden van de SGP-fractie constateren dat wanneer het Nederlandse OM besluit tot opsporing over te gaan, het EOM kan besluiten de zaak

³ Zie *College Decision 008/2020 laying down rules on public access to documents of the EPPO* van 21 oktober 2020.

naar zich toe te trekken. Kan de regering aangeven hoe zij deze bevoegdheidstoedeling leest in het licht van het opportuniteitsbeginsel van het Nederlandse OM? Kan de regering aangeven of het Nederlandse OM de zaak opnieuw naar zich toe kan trekken indien blijkt dat het EOM besluit de zaak geen (verdere) aandacht te geven?

Het is inderdaad zo dat het EOM krachtens de Verordening EOM het zogeheten evocatierecht kan uitoefenen. Uitoefening van dit recht leidt ertoe dat de zaak door het EOM wordt behandeld. Nationale afwegingen over de opportuniteit van de vervolging spelen daarbij dan geen rol meer. In zoverre is er sprake van een uitzondering op het opportuniteitsbeginsel die bindend is voor het Nederlandse OM. Het EOM kan krachtens artikel 28, zevende lid, van de Verordening EOM ook besluiten het evocatierecht niet uit te oefenen. In een dergelijk geval herleeft de nationale bevoegdheid weer, al heeft het nationale OM dan wel de plicht om eventuele nieuwe voor het EOM relevante feiten of omstandigheden die het eigen onderzoek aan het licht brengt met het EOM te delen. Leidt dit niet tot het wederom inroepen van het evocatierecht, dan herleeft ook het Nederlandse opportuniteitsbeginsel en zou het Nederlandse OM weer toepassing kunnen verlenen aan de artikelen 167 en 242 van het Wetboek van Strafvordering. Zodra echter de nationale autoriteit op basis van het eigen voortgezette onderzoek een tenlastelegging heeft uitgebracht, verwerkt het evocatierecht. De nationale rechter is dan immers bevoegd.

4.2 Gevolgen voor regeldruk en financiële gevolgen

Op pagina 9 van de memorie van toelichting lezen de leden van de PVV-fractie: «De structurele kosten van de deelname aan het EOM voor 2021 en verder worden vooralsnog geraamd op circa € 10 mln.»

Kan de regering aangeven hoe deze kosten zich verhouden tot de te verwachten opbrengsten van de fraudeaanpak?

Kan de regering tevens aangeven in hoeverre eventuele opbrengsten van fraudeaanpak terug zullen vloeien naar Nederland of vloeien deze alleen terug naar de EU-instellingen?

Het kabinet kan, dit mede in vervolg op de toezegging van de Minister van Justitie en Veiligheid naar aanleiding van een vraag van het lid van uw Kamer de heer Van Hattem⁴, in dit stadium nog niet in kwantitatieve zin inschatten wat de exacte opbrengsten zullen zijn van het optreden van het EOM, maar naar verwachting zal daarover meer duidelijkheid komen zodra het EOM operationeel is, bijvoorbeeld in de door het EOM te publiceren jaarverslagen. Ingevolge artikel 38 van de Verordening EOM geldt voor de bestemming van de opbrengsten bij veroordeling in een EOM-zaak het volgende. Indien de bevoegde nationale rechter, in overeenstemming met de vereisten en procedures van het nationale recht, waaronder nationale wetgeving tot omzetting van Richtlijn 2014/42/EU van het Europees Parlement en de Raad, in een onherroepelijke uitspraak heeft besloten eigendommen die verband houden met of opbrengsten die zijn verkregen door middel van een misdrijf dat onder de bevoegdheid van het EOM valt te ontnemen, worden deze vermogensbestanddelen of opbrengsten vervreemd overeenkomstig het toepasselijke nationale recht. Dergelijke vervreemding mag geen negatieve gevolgen hebben voor de rechten van de Unie of van andere slachtoffers die voor de door hen geleden schade vergoed moeten worden. Met andere woorden, in beginsel komen de opbrengsten ten goede van de Nederlandse staat, tenzij de EU of een ander slachtoffer niet langs andere weg gecompenseerd is voor de geleden schade.

⁴ Zie toezegging T02569.

5. Advies en consultatie

Op pagina 11 van de memorie van toelichting lezen de leden van de PVV-fractie: «Uit de tekst van artikel 40 Verordening EOM blijkt dat een transactie hieronder kan vallen, zij het binnen de grenzen en met inachtneming van de voorwaarden van deze bepaling. Uiteindelijk beslist de permanente kamer, naar aanleiding van het voorstel van de behandelende gedelegeerd Europese aanklager, of de zaak zich hiervoor leent.» Op deze manier wordt de beslissing over een transactie als afdoeningsvorm uiteindelijk genomen door de permanente kamer. Kan de regering aangeven of het in lijn met het uitgangspunt van het EOM dat bij strafzaken de nationale rechter beslist, het bij transacties ook niet zo zou moeten zijn dat daarover de nationale autoriteiten de beslissingsmacht zouden moeten hebben?

De keuze van de Europese wetgever in artikel 40 van de Verordening EOM is inderdaad geweest om de permanente kamer in de situatie dat een vorm van buitengerechtelijke afdoening, zoals de transactie in Nederland, onder nationaal recht mogelijk is, verantwoordelijk te maken voor het besluit die toe te passen. In de Nederlandse context is daarbij overigens evenmin een rol voor de nationale rechter voorzien.

Overige vragen

De leden van de VVD-fractie hechten veel belang aan een goede evaluatie, zowel op Europees als op nationaal niveau. Deze leden vernemen graag van de regering wanneer het EOM voor Nederland een succes is. In ieder geval ligt het voor de hand het succes van deze samenwerking te beoordelen op basis van (toegenomen) fraudeopsporing. Maar ook de samenwerking tussen EOM en nationale autoriteiten en of de onafhankelijkheid van de gedelegeerde EOM functionarissen gewaarborgd zijn, zou daarbij betrokken moeten worden. Hoe, wanneer en op welk niveau (Nederland, Europa) wordt geëvalueerd?

Op grond van artikel 7 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 EOM zendt dit verslag toe aan het Europees Parlement en de nationale parlementen, alsmede aan de Raad en de Commissie. De Europese hoofdaanklager verschijnt 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. Ingevolge artikel 119 van de EOM-Verordening geeft de Commissie bovendien uiterlijk vijf jaar na de door de haar overeenkomstig artikel 120, tweede lid, vast te stellen datum voor de feitelijke start van het EOM en daarna elke vijf jaar de opdracht deze verordening te evalueren en dient zij een evaluatieverslag in over de uitvoering en de gevolgen ervan, alsmede over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het EOM en zijn werkmethoden. De Commissie zendt het evaluatieverslag samen met haar conclusies toe aan het Europees Parlement, de Raad en de nationale parlementen. De resultaten van de evaluatie worden openbaar gemaakt. De door u genoemde aspecten voor de beoordeling van de effectiviteit van het EOM zullen daarbij naar de mening van het kabinet in elk geval moeten worden betrokken.

In beantwoording van eerdere vragen van de PVV-fractie over de erkenning van het EOM als «competent authority» gaf de regering aan: «Het is echter dermate juridische complexe materie gebleken dat de besprekingen bij die gelegenheid nog niet konden worden afgerond. De besprekingen zijn daarom voortgezet, en wel laatstelijk op 19 februari jl.

Het Kroatische Voorzitterschap probeert op dit moment een compromis te vinden voor de inhoud van de door de lidstaten gezamenlijk af te leggen verklaringen en daarbij een oplossing te vinden voor de juridische vragen die tijdens de discussie daarover zijn gerezen».⁵

De vraag wordt gesteld of de regering kan aangeven in hoeverre hiervan al een concrete uitkomst is en welke positie Nederland hierbij heeft ingenomen.

Onder het Duitse Voorzitterschap is onlangs overeenstemming bereikt over de inhoud van de in deze vraag bedoelde ontwerpverklaringen.⁶ Nederland heeft daarmee ingestemd en streeft ernaar de verklaringen voor de feitelijke start van het EOM af te leggen bij het Secretariaat-Generaal van de Raad van Europa. De besprekingen over de rol van het EOM onder andere internationale instrumenten, zoals in VN-verband, zijn momenteel nog gaande.

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

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 32 317, KU, p. 6.

⁶ Zie Raadsdocument 11385/20.