

Impactanalyse

Verordening (EU) 2017/1939 van 12 oktober 2017
betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het
Europees Openbaar Ministerie (EOM)

i.c.m.

Richtlijn (EU) 2017/1371 van 5 juli 2017
betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de
financiële belangen van de Unie schaadt

OPENBAAR MINISTERIE

Parket-Generaal
Team Regie & Impact Nieuwe Wet- en Regelgeving & Beleid

Team Regie & Impact Nieuwe Wet- en Regelgeving en Beleid	
Naam voorstel:	Verordening (EU) van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EOM-Verordening) in combinatie met Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PIF-Richtlijn)
Fase:	Vorbereiding implementatie
Naam auteur:	Jeanine Reidnied, Regie & Impact NWRB / PaG

Documenthistorie

Versie		datum
1.0	vastgesteld door het College van procureurs-generaal op 30 oktober 2018 en met enkele tekstuele wijzigingen definitief op 1 november 2018	1 november 2018
1.1	op verzoek van het departement van Justitie en Veiligheid wijziging van uitgangspunten voor impactbepaling, op basis van: - het besluit van de High Level Group EOM van 19 november 2018 ten aanzien van het substitutie-effect - de door de minister van Justitie en Veiligheid gemaakte keuze over de interpretatie van de meldingsplicht aan het EOM	22 mei 2019

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1. Historische achtergrond oprichting EOM	5
1.2. Het Nederlandse standpunt	6
1.3. Doel en korte schets van de EU-wetgeving	8
1.3.1. PIF-Richtlijn	8
1.3.2. EOM-verordening	9
1.4. Doel impactanalyse	9
1.5. Huidige status van de EU-wetgeving en tijdslijn	11
1.5.1. PIF-Richtlijn	11
1.5.2. EOM-verordening	11
1.6. Status van de impactbepaling en status van de claim	11
1.7. Verantwoording	12
1.8. Aanpak en betrokkenen	12
1.9. Managementinformatie	13
1.10. Leeswijzer	13
 Hoofdstuk 2 Schets van de huidige situatie	 14
2.1. Op Europees niveau	14
2.1.1. Europese Commissie	14
2.1.2. Uitgelicht: EU-subsidies aan Nederland	14
2.1.3. OLAF	15
2.2. Op nationaal niveau	15
2.2.1. Toezichthouders en bijzondere opsporingsdiensten in Nederland	16
2.2.2. Het opportuniteitsbeginsel en vervolgingsbeleid van het Nederlandse OM	16
2.2.3. Huidige methodiek verwerving en verwerking BOD-zaken door het Functioneel Parket	17
2.2.4. Interne toetsing	18
2.3. Samengevat	18
 Hoofdstuk 3 Schets van (de wijzigingen volgens de) EU-wetgeving	 19
3.1. Proces op hoofdlijnen	19
3.2. Bevoegdheid EOM	20
3.2.1. Typen strafbare feiten ten aanzien waarvan het EOM bevoegd is	20
3.2.2. Overige criteria en bepalingen ten aanzien van EOM-bevoegdheid	24
3.2.3. Vertaling naar de Nederlandse situatie	24
3.3. Meldingsplicht	25
3.4. Instelling onderzoek of uitoefening evocatierecht door EOM	26
3.4.1. Instelling onderzoek	26
3.4.2. Uitoefening evocatierecht	26
3.5. Verhouding centraal en decentraal niveau	27
3.5.1. Gedeelde bevoegdheid EOM en nationale autoriteiten	27
3.5.2. Geen opportuniteitsbeginsel voor het Nederlandse OM	27
3.5.3. Uitgangspunt: voorrang EOM-bevoegdheid boven nationale bevoegdheid	28
3.5.4. Interne toetsing	28
3.5.5. EDP werkzaam in Nederland in dienst van EOM	28
3.5.6. Geen EOM-zaak: terugverwijzing naar bevoegde nationale autoriteiten	29
3.6. Casemanagementsysteem	29
3.7. Samenwerking EOM met deelnemende EU-lidstaten-, niet-deelnemende EU-lidstaten, derde landen en internationale organisaties	31

3.7.1.	Samenwerking EOM met deelnemende EU-lidstaten	31
3.7.2.	Samenwerking EOM met niet-deelnemende EU-lidstaten	31
3.7.3.	Samenwerking EOM met derde landen en internationale organisaties	32
3.8	Gegevensbescherming	32
3.9	Samengevat	33

Hoofdstuk 4 Impact 34

4.1	Kostenverdeling	34
4.2	Efficiënt mechanisme van eerste beoordeling	35
4.3	EOM-zaken	36
4.3.1.	EDP-capaciteit en efficiencyverlies voor het Nederlandse OM	37
4.4	Door het EOM terugverwezen signalen/zaken	37
4.5	Opsporingshandelingen op verzoek van een andere EDP	40
4.6	Overige ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de impact	40
4.7	Totaaloverzicht incidentele en structurele kosten	41

Conclusie 42

Bijlagen 43

•	Schematische weergave EOM-structuur	43
•	Opdrachtformulering impactanalyse	44
•	Aantallen 'uitvraag meldingen OLAF' ontvangen van departement Justitie en Veiligheid 27 augustus 2018	45
•	Aanvulling opdrachtformulering impactanalyse ontvangen van departement Justitie en Veiligheid 5 oktober 2018	46
•	Conceptverslag High Level Group EOM van 19 november 2018, c. memo substitutie effect	47
•	Tekst over de interpretatie van de meldingsplicht ('20190509 Interpretatie meldplicht docx'), zoals ontvangen van het departement van Justitie en Veiligheid op 9 mei 2019	48
•	Eindnoten	50

1. Inleiding

1.1 Historische achtergrond oprichting EOM

Sinds een jaar of twintig is er met enige regelmaat gesproken over de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (EOM of European Public Prosecutors Office (EPPO)).¹ Pas in 2007 werd met het *Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap* een rechtsgrondslag gecreëerd voor de oprichting ervan. Hiertoe werd artikel 86 aan het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie* (VWEU) toegevoegd:²

Artikel 86 VWEU

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

Is er geen eenparigheid, dan kan een groep van ten minste negen lidstaten verzoeken dat het ontwerp van verordening aan de Europese Raad wordt voorgelegd. In dat geval wordt de procedure in de Raad geschorst. Na bespreking, en in geval van consensus, verwijst de Europese Raad, binnen vier maanden na die schorsing, het ontwerp ter aanneming terug naar de Raad.

Binnen dezelfde termijn, in geval van verschil van mening en indien ten minste negen lidstaten een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op grond van de betrokken ontwerpverordening, stellen zij het Europees Parlement, de Raad en de Commissie daarvan in kennis. In dat geval wordt de in de artikelen 20, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en 329, lid 1, van dit Verdrag bedoelde machtiging tot nauwere samenwerking geacht te zijn verleend en zijn de bepalingen betreffende nauwere samenwerking van toepassing.

2 Het Europees openbaar ministerie is, in voorkomend geval in samenwerking met Europol, bevoegd voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van en medeplichtigen aan strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie, zoals omschreven in de in lid 1 bedoelde verordening, schaden. Het Europees openbaar ministerie is belast met de rechtsvordering voor de bevoegde rechterlijke instanties van de lidstaten in verband met deze strafbare feiten.

3 Het statuut van het Europees openbaar ministerie, de voorwaarden voor de uitoefening van zijn functies, de voor zijn activiteiten geldende procedurevoorschriften en de voorschriften inzake de toelaatbaarheid van bewijs en de voorschriften voor de rechterlijke toetsing van de procedurele handelingen die het in de uitoefening van zijn ambt verricht, worden bij de in lid 1 bedoelde verordeningen vastgesteld.

4 De Europese Raad kan tegelijkertijd of later een besluit vaststellen tot wijziging van lid 1, teneinde de bevoegdheden van het Europees openbaar ministerie bij de bestrijding van ernstige criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie uit te breiden en diensgevolge tot wijziging van lid 2 wat betreft de plegers van en medeplichtigen aan zware misdrijven die verscheidene lidstaten schaden. De Europese Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement en na raadpleging van de Commissie.

In 2010 rapporteerde de Europese Commissie over de noodzaak tot effectieve bescherming van de financiële belangen van de EU, waarbij fraude-verdenkingen jaarlijks ongeveer € 600 mln van de EU-inkomsten en -uitgaven vertegenwoordigden, ondanks het toenmalige wettelijk kader.³ Vermeld werd tevens dat aangenomen kon worden dat de daadwerkelijke omvang groter was, omdat niet alle zaken opgespoord en gemeld werden. De Europese Commissie benadrukte in 2011 en 2012 dat het geld van de belastingbetaler door de EU 'verdedigd' moest worden.⁴

Onvoldoende bescherming tegen misbruik van het EU-budget, onvoldoende juridische mogelijkheden voor de lidstaten om strafrechtelijk in te grijpen en een onvoldoende niveau van afschrikking, betroffen voorbeelden van door de Europese Commissie geconstateerde tekortkomingen. Als redenen voor deze tekortkomingen zag de Europese

Commissie onder meer het gebrek aan actie door de lidstaten vanuit een eenduidig juridisch kader, onvoldoende samenwerking tussen de autoriteiten en onvoldoende mogelijkheden/bevoegdheden tot het doen van onderzoek.⁵

Op 17 juli 2013 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een verordening betreffende de instelling van het EOM.⁶ Vanzelfsprekend was er veel aandacht voor het voorstel, vooral vanwege de spanning tussen de nationale soevereiniteit van de lidstaten en de beslissingsbevoegdheid van het EOM ten aanzien o.a. van het starten van een opsporingsonderzoek en het vervolgen van verdachten.⁷ In een begeleidend document bij dit voorstel gaf de Europese Commissie aan met behulp van data-analyse een omvang van de verdenkingen van fraude met het EU-budget van €500 mln in elk van de voorgaande drie jaren te hebben kunnen identificeren. Daarbij heeft de Europese Commissie ook in dit document erop gewezen dat er goede redenen waren om aan te nemen dat de daadwerkelijke omvang van de fraude significant groter zou zijn.⁸ Door de Europese Commissie werd verondersteld dat de omvang van het *dark number* sterk beïnvloed wordt door de capaciteit en bereidwilligheid van de autoriteiten om deze criminaliteit op te sporen en te registreren. Als oorzaken werden genoemd: beperkt(e) politiek en nationaal eigenaarschap / belang / prioriteit, grote verscheidenheid in meldingsgedrag aan OLAF en onwilligheid om te melden. Nederland is één van de landen die door OLAF werd genoemd als bron van zorg, vanwege het lage aantal meldingen van frauduleuze onregelmatigheden in het kader van verstrekkingen uit structurele fondsen. De 'onwilligheid om te melden' werd in het algemeen in het document toegeschreven aan het feit dat er voor lidstaten geen *incentive* bestaat om te melden, en zij zich zelfs voor een *disincentive* gesteld zien.⁹

In de afgelopen jaren volgden verschillende aangepaste versies onder vier EU-voorzitterschappen.¹⁰ Tijdens de vergadering van de Raad van 7 februari 2017 bleek er geen vereiste unanimiteit over de ontwerpverordening te zijn. Een groep van 17 lidstaten heeft vervolgens per brief van 14 februari 2017 verzocht de ontwerpverordening aan de Raad voor te leggen, die constateerde dat er een verschil van mening was in de zin van artikel 86 lid 1, derde alinea VWEU (zie kader). Op 3 april 2017 hebben 16 lidstaten het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie laten weten dat zij nauwer willen samenwerken bij de instelling van het EOM. Deze verordening verschilt in belangrijke mate van de eerdere ontwerpverordening van de Europese Commissie uit 2013. Op 12 oktober 2017 werd de verordening aangenomen betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het EOM.¹¹ Ten tijde van het schrijven van deze impactanalyse hebben inmiddels 22 lidstaten aangegeven de nauwere samenwerking te willen aangaan.¹²

1.2 Het Nederlandse standpunt

Het Nederlandse Kabinet heeft in het Regeerakkoord van 10 oktober 2017 opgenomen in de kabinetsperiode 2017-2021 een besluit te zullen nemen over het moment waarop Nederland zal toetreden tot het Europees Openbaar Ministerie.¹³ Daarmee heeft het standpunt van Nederland een andere wending genomen dan zoals dat tot dat moment gold. Hieronder volgt een samenvatting van de historie op hoofdlijnen.

Conform de motie van Recourt en Van Oosten van 3 oktober 2013 en de door de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie herhaalde toezeggingen aan beide Kamers, heeft Nederland zich onthouden van een standpunt ten aanzien van het EOM-voorstel van de Europese Commissie, maar heeft steeds aangegeven een eindbeoordeling te willen kunnen uitvoeren ten aanzien van het volledige voorstel.¹⁴ Het *position paper* van de Nederlandse rapporteur EOM, dat diverse zorgpunten bevatte, werd in april 2014 door een meerderheid van de toenmalige Tweede Kamer goedgekeurd en door de minister onder de aandacht van de overige lidstaten gebracht. De toenmalige voorzitter van de Tweede Kamer liet op 25 oktober 2013 aan de toenmalige minister van Veiligheid

en Justitie weten dat de Tweede kamer de ontwerpverordening van zodanig belang acht, dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. In verband met het gemaakte parlementaire behandelvoorbehoud werd de minister verzocht om geen onomkeerbare stappen te zetten in het onderhandelingsproces over het voorstel, totdat er over het voorstel overleg tussen de Regering en de Tweede Kamer had plaatsgevonden.¹⁵

De (subsidiariteits)bezwaren van beide Kamers, tezamen met de bezwaren van andere nationale parlementen, leidden tot het trekken van een gele kaart.¹⁶

De Europese Commissie heeft de getrokken gele kaart aanvankelijk genegeerd.¹⁷ In daarna volgende EU-voorzitterschappen werd wél rekening gehouden met de getrokken gele kaart, en vormde het één van de redenen op grond waarvan het oorspronkelijke voorstel sterk is gewijzigd. De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie gaf in zijn brief van 21 november 2016 aan dat de op dat moment voorliggende tekst van de ontwerpverordening beter aansloot bij de zorgpunten die in het eerdere *position paper* waren opgenomen. Niettemin had een meerderheid van de Tweede Kamer zich uitgesproken tegen deelname. De minister gaf aan dat als de eindafweging van de Tweede Kamer deze lijn zou bestendigen, het kabinet die uitspraak zou respecteren en hij namens Nederland tegen het EOM zou stemmen. Hij benadrukte in zijn brief dat het springende punt tussen wel en niet deelname, de vraag betreft of Nederland invloed wil kunnen uitoefenen op de koers en handelwijze van het EOM: Nederland zal hoe dan ook met het EOM moeten samenwerken als het gaat om EU-fraude in lidstaten die aan het EOM deelnemen. Nederland zal van het EOM rechtshulpverzoeken ontvangen, die Nederland ook als niet-deelnemende lidstaat zeer waarschijnlijk ten uitvoer zal moeten leggen op het moment dat daar nadere afspraken over zijn gemaakt. In een brief van 7 november 2016 van het College van procureurs-generaal aan de minister van Veiligheid en Justitie heeft het OM aangegeven, dat participatie in een EOM om voornoemde pragmatische redenen voor Nederland 'voordeliger' is dan niet-participatie. Het OM benadrukte in diezelfde brief tegelijkertijd dat de eerder door het OM genoemde zorgpunten, onzekerheden en negatieve consequenties van een EOM voor Nederland blijven bestaan.¹⁸ Zorgpunten, onzekerheden en negatieve consequenties van een EOM voor Nederland heeft het OM in 2013 en 2014 schriftelijk kenbaar gemaakt aan het ministerie van Veiligheid en Justitie. In dit kader is onder meer gewezen op het (effect van het) van toepassing wordende legaliteitsbeginsel in EOM-zaken. Zonder eigen EOM-opsporingscapaciteit en/of terbeschikkingstelling van financiële middelen, zou dit een doorkruising betekenen van nationale capaciteitsinzet, prioriteiten en doelstellingen, die dan niet langer gehaald zullen kunnen worden. Tevens werd toen aandacht gevraagd voor de verwachting dat het EOM een (groot) beroep op Nederlandse capaciteit zal doen, onder meer vanwege de Nederlandse professionaliteit en de grote kans dat EOM-zaken een Nederlands aspect hebben.

Op 6 december 2016 volgde in de Eerste Kamer zowel een motie waarbij de regering werd verzocht zich in de aanstaande JBZ-raad positief uit te spreken over het voorliggende voorstel over de instelling van het EOM, als een motie waarbij de regering werd verzocht zich negatief uit te spreken. Beide moties werden aangehouden.¹⁹ In een brief van 2 juni 2017²⁰ heeft de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat, als gevolg van de keuze van Nederland om niet deel te nemen aan de nauwere samenwerking, er op Europees niveau minder belang is gehecht aan de mening van Nederland over inhoudelijke punten. Omdat de eindtekst van de Raad op dat moment min of meer vaststond, heeft de minister beide Kamers opnieuw in de gelegenheid gesteld een oordeel te geven over het voorliggende eindresultaat. De finale afweging over eventuele deelname van Nederland aan het EOM werd gelaten aan het volgende Kabinet, waarbij het oordeel van beide Kamers over de eindtekst in acht zou worden genomen. Het eindoordeel luidde, volgens het Regeerakkoord van 15 oktober 2017:²¹

Financiële criminaliteit is vaak verweven met grensoverschrijdende zware georganiseerde criminaliteit. Een effectieve aanpak kan Nederland niet alleen. Samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie is onontkoombaar, ook voor de effectiviteit van Nederlandse strafrechtelijk onderzoek. Deelname aan het Europees Openbaar Ministerie vergemakkelijkt de samenwerking om fraude met EU-geld te bestrijden. Het kabinet neemt daarom in de komende kabinetsperiode een besluit over het moment waarop Nederland zal toetreden tot het Europees Openbaar Ministerie. Toetreding zal plaatsvinden onder de voorwaarde dat dit afbreuk doet aan het opportuniteitsbeginsel van het Nederlandse Openbaar Ministerie.

In een brief van de minister van Justitie en Veiligheid van 23 februari 2018²² heeft hij de Tweede Kamer laten weten voornemens te zijn de Raad en de Commissie op korte termijn in kennis te stellen van de Nederlandse wens tot deelname aan het EOM. Net als tijdens de behandeling in de Tweede Kamer werden er tijdens het debat in de Eerste Kamer tegengestelde moties ingediend over de deelname van Nederland aan het EOM. Op 17 april 2018 werd de nieuwe motie-Duthler (VVD) c.s. over instemming met de voorgenomen deelname aan het EOM aangenomen, waarmee het definitieve standpunt van de Eerste Kamer werd vastgesteld.²³ Op 2 augustus 2018 volgde publicatie van het besluit van de Europese Commissie tot bevestiging van de Nederlandse deelname aan het EOM. De EOM-verordening is in Nederland per 22 augustus 2018 in werking getreden.²⁴

1.3 Doel en korte schets van de EU-wetgeving

1.3.1 PIF-Richtlijn

De doelstelling van de PIF-Richtlijn houdt verband met de behoefte aan verdere harmonisatiemaatregelen om de bescherming van de financiële belangen van de EU te verhogen. De PIF-Richtlijn richt zich op (minimumregels voor het omschrijven van) strafbare feiten en sancties betreffende de bestrijding van fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.²⁵ Onder financiële belangen van de EU worden verstaan alle ontvangsten, uitgaven en activa die worden gedekt door, zijn verworven in het kader van, of zijn verschuldigd aan de begroting van de EU of de begrotingen van de EU-instellingen, -organen en -instanties die op grond van de Verdragen zijn opgericht, en de begrotingen die zij direct dan wel indirect beheren en controleren.²⁶ Met betrekking tot de in de PIF-Richtlijn bedoelde strafbare feiten moet het opzet zijn gericht op alle bestanddelen. Strafbare feiten die geen opzet vereisen, vallen niet onder de PIF-Richtlijn.²⁷

De PIF-Richtlijn beoogt harmonisatie op meerdere terreinen, bijvoorbeeld ten aanzien van definities en uitgangspunten, sanctionering en verjaringstermijnen. Een voorbeeld van een gemeenschappelijke definitie is die van fraude, die frauduleuze gedragingen omvat met betrekking tot de ontvangsten, uitgaven en vermogensbestanddelen ten laste van de algemene begroting van de EU.²⁸ Van de lidstaten wordt verwacht dat zij ook ten aanzien van andere gedragingen (waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad) de nodige maatregelen treffen om deze als strafbare feiten aan te merken.²⁹

Een voorbeeld van de harmonisatie ten aanzien van sanctionering is de verplichting aan de lidstaten om te voorzien in sancties van een bepaalde soort en minimumhoogte wanneer de in de Richtlijn vastgestelde strafbare feiten zijn gepleegd. Aan natuurlijke personen dient in bepaalde gevallen een maximumsanctie van ten minste vier jaar gevangenisstraf te kunnen worden opgelegd, bijvoorbeeld als sprake is van aanzienlijke schade of aanzienlijk voordeel. Schade of voordeel moet als aanzienlijk worden beschouwd wanneer er meer dan €100.000,- mee is gemoeid.

De aandacht voor de PIF-Richtlijn in dit document beperkt zich tot de bespreking van die onderdelen van de PIF-Richtlijn, die de materiële bevoegdheid van het EOM bepalen. Daarom is het van belang te weten in hoeverre de (implementatie van de in nationale

wetgeving om te zetten) PIF-Richtlijn een uitbreiding van de categorie PIF-delicten vormt ten opzichte van de huidige situatie.³⁰ Ten tijde van het opstellen van deze analyse is het wetsvoorstel ter implementatie van de PIF-Richtlijn in nationale wetgeving, nog niet in consultatie gegeven. Op ambtelijk niveau is van departementszijde aangegeven dat er slechts beperkte implementatiewetgeving volgt ter omzetting van de PIF-Richtlijn, die bestaat in een aanpassing van de strafmaat van artikel 323a Sr (misbruik van overheidsmiddelen, inclusief EU-subsidies).³¹ Voor het overige zou de toepasselijke materiële normstelling identiek blijven aan de huidige.

1.3.2 EOM-Verordening

De doelstelling van de EOM-Verordening betreft het intensiever bestrijden van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden door het opzetten van het Europees Openbaar Ministerie.³² Vanwege de omvang en de gevolgen van het optreden en het feit dat de lidstaten volgens de EU geen eenduidige aanpak hanteren, gaat de Verordening ervan uit dat de vervolging van dit type strafbare feiten beter op EU-niveau dan op lidstaat-niveau kan plaatsvinden, conform het subsidiariteitsbeginsel. Volgens het evenredigheidsbeginsel gaat de EOM-Verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken en zijn de gevolgen ervan voor de rechtsorde en de institutionele structuur van de lidstaten zo beperkt mogelijk gehouden.³³ Het EOM is een onafhankelijk orgaan van de EU, handelt in het belang van de EU als geheel en is ondeelbaar. Het is verantwoording schuldig aan de EU-instellingen en aanvaardt noch vraagt instructies van externe personen. De gedeelde organisatiestructuur van het EOM (op centraal en decentraal niveau) dient een snelle en efficiënte besluitvorming mogelijk te maken tijdens strafrechtelijke onderzoeken en strafvervolgingen, ongeacht of er één of meer lidstaten bij betrokken zijn.³⁴

De materiële bevoegdheid van het EOM beperkt zich tot strafbare feiten die de financiële belangen van de EU als bedoeld in de PIF-Richtlijn schaden, overeenkomstig de EOM-Verordening. Voor het karakter en de scope van de EOM-zaken moet dus zowel naar de PIF-Richtlijn als naar de EOM-Verordening worden gekeken. Met betrekking tot de in de PIF-Richtlijn en EOM-verordening genoemde strafbare feiten ten aanzien waarvan het EOM bevoegd is, stelt het EOM onderzoeken in, verricht het strafvervolgingshandelingen en treedt het op als openbaar aanklager bij de bevoegde rechtbanken in de lidstaten. Deze functie van aanklager eindigt bij de onherroepelijkheid van de beslissing.³⁵

De volgende kenmerken van Nederlandse deelname aan het EOM zijn voor de impact op het Nederlandse OM met name relevant:

- verhouding tussen het EOM en nationale opsporing en vervolging;
- aantal meldingen aan het EOM en het proces dat daarmee samenhangt;
- aantal EOM-zaken voor Nederland;
- (nationale aansluiting op een) Casemanagementsysteem;
- (verhouding tussen) EOM-samenwerking en (EU-)rechtshulp;
- gegevensbeschermingsbepalingen.

1.4 Doel impactanalyse

De minister heeft in zijn brief aan de TK van 23 februari 2018 opdracht aan het OM en de FIOD gegeven tot het uitvoeren van een impactanalyse. Deze zal volgens de minister worden betrokken bij de implementatie van de EOM-Verordening.³⁶ Aan de gevolgen van deelname door Nederland aan het EOM is expliciet aandacht besteed tijdens de behandeling van de EOM-Verordening in de Eerste Kamer. Met de motie-Wezel c.s.³⁷ werd de regering verzocht ervoor zorg te dragen dat deelname van Nederland aan het EOM niet ten koste gaat van de nationale FIOD/opsporings- vervolgings- en berechtingscapaciteit. In het debat met de Eerste Kamer heeft de minister, -gevraagd

naar de beschikbaarheid van voldoende opsporings- en vervolgingscapaciteit-, op voorhand aangegeven dat de impact(analyse) volgens hem van marginale betekenis is. Hij heeft aangegeven zich daaraan willen committeren door de motie van mevrouw Wezel over te nemen.³⁸

Van departementszijde werd op 27 juni 2018 gevraagd naar de (financiële) consequenties van EOM-zaken, uitgesplitst naar het scenario voor 20, 40 en 60 EOM-zaken. Bij deze uitvraag is aangegeven dat de consequenties van het aantal meldingen aan het EOM en het Casemanagementsysteem (CMS) als stelpost worden opgenomen tot daarover meer duidelijkheid is, en dat de inschattingen onderling goed afgestemd moeten zijn. In aanvulling hierop is tijdens ambtelijk overleg op 9 juli 2018 verzocht om in de impactanalyse inzicht te geven hoe de interne organisatie eruit komt te zien, waar functies in de organisatie worden ondergebracht, welk type ondersteuning noodzakelijk is en welke verbindingen er moeten bestaan met ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Eind augustus 2018 werd door het departement van Justitie en Veiligheid alsnog een overzicht aangereikt van 'uitvraag meldingen OLAF' betreffende negen Europese fondsen met betrekking tot EU-subsidieverstreking. Dit overzicht werd aan het departement van Justitie en Veiligheid beschikbaar gesteld door het Ministerie van Financiën en is als bijlage bijgevoegd. Op 5 oktober 2018 volgden van departementszijde uitgangspunten ten aanzien van het aantal meldingen in drie scenario's, inclusief twee scenario's voor door het EOM terugverwezen signalen/zaken.

Na vaststelling door het College van procureurs-generaal op 30 oktober 2018 en het definitief worden van de OM-impactanalyse op 1 november 2018, werd de impactanalyse op 1 november 2018 aangeboden aan het departement van Justitie en Veiligheid. Vervolgens heeft het departement van Justitie en Veiligheid verzocht de impact inzichtelijk te maken op basis van enkele andere uitgangspunten dan waarop het OM de versie van de impactanalyse van 1 november 2018 heeft gebaseerd. De onderhavige versie van de impactanalyse is op verzoek van het departement van Justitie en Veiligheid gebaseerd op:

- het besluit van de High Level Group van 19 november 2018 ten aanzien van het substitutie-effect (zie de bijlage 'conceptverslag High Level Group EOM van 19 november 2018, c. memo substitutie effect')
- de door de minister van Justitie en Veiligheid gemaakte keuze over de interpretatie van de meldingsplicht aan het EOM (zie de bijlage 'tekst over de interpretatie van de meldingsplicht', zoals ontvangen van het departement van Justitie en Veiligheid op 9 mei 2019).

Met onderhavige analyse wordt uitvoering gegeven aan de opdracht van de minister. Het doel van deze impactanalyse is het bieden van een eerste, voorlopig inzicht in de consequenties voor het OM van de EU-wetgeving die verband houdt met de Nederlandse deelname aan het EOM. Het verschaffen van inzicht in de impact van nieuwe wet- en regelgeving voor het OM is van belang om te kunnen blijven waarborgen dat het OM de gevraagde prestaties en productie kan blijven leveren.

De analyse benoemt zoveel mogelijk op kwalitatieve en op kwantitatieve wijze de effecten en te verwachten initiële en structurele kosten ten aanzien van vereiste veranderingen voor onder meer personeel (a.g.v. wijziging proces en activiteit), processen, ICT en opleiding. Kosten die volgens de kostenverdeling conform de EOM-verordening als uitgaven van het EOM worden beschouwd, zijn in deze analyse buiten beschouwing gelaten. Dit betreft de bezoldiging Nederlandse EOM-ers (onder wie in elk geval de European Prosecutor, European Delegated Prosecutor), de uitgaven voor administratie, de infrastructuur en de in de verordening genoemde operationele uitgaven. Hierop wordt nader ingegaan in het vierde hoofdstuk. De baten zullen hoofdzakelijk toekomen aan de EU.

1.5 Huidige status van de EU-wetgeving en tijdslijn

1.5.1 PIF-Richtlijn

De lidstaten dienen volgens de PIF-Richtlijn uiterlijk op 6 juli 2019 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen en bekend te maken om aan de PIF-Richtlijn te voldoen. Ervan uitgegaan wordt dat de bepalingen toepassing vinden met ingang van 6 juli 2019.³⁹ Volgens de meest recente planning op rijksportaal zal het conceptwetsvoorstel op 1 november 2018 in consultatie worden gegeven (update 3 okt 2018).

1.5.2 EOM-Verordening

De EOM-Verordening is in werking getreden op 20 november 2017. EOM-bevoegdheid bestaat ten aanzien van de betreffende feiten die na de datum van inwerkingtreding van deze verordening zijn gepleegd. De daadwerkelijke taakuitoefening door het EOM op het gebied van onderzoek en strafvervolgning die de Verordening aan het EOM opdraagt, gaat in op een datum die op voorstel van de European Chief Prosecutor bij besluit van de Europese Commissie wordt vastgesteld zodra het EOM is opgericht. Deze datum zal niet eerder zijn dan drie jaar na de inwerkingtreding van deze verordening. In de eerdergenoemde brief van de minister aan de Tweede Kamer van 23 februari 2018 geeft hij aan ervan uit te gaan dat het EOM eind 2020 operationeel wordt.⁴⁰ Zoals eerder werd aangegeven is door de latere deelname de verordening voor Nederland op 22 augustus 2018 in werking getreden, waarmee voor ons land dus minder tijd voor de implementatie(voorbereiding) resteert.

Een verordening heeft rechtstreekse werking. De minister heeft in de eerdergenoemde brief van 23 februari 2018 aangegeven nationale uitvoeringswetgeving noodzakelijk te achten. Van departementszijde wordt er op ambtelijk niveau van uitgegaan dat er eind 2018 een consultatieversie van het wetsvoorstel gereed is. In de bedoelde brief van de minister is hierover onder meer opgenomen dat het gaat om wijziging van de *Wet op de rechterlijke organisatie* en de *Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren* in verband met de positie van de Nederlandse Europese aanklager en de gedelegeerde Europese aanklagers ten opzichte van het Nederlandse OM. Verder zal worden bezien in hoeverre aanvulling van het *Wetboek van Strafvordering* nodig is voor het functioneren van die Nederlandse Europese aanklager en de gedelegeerde Europese aanklagers in een strafrechtelijk onderzoek op Nederlands grondgebied en bij de berechting van EOM-zaken door de Nederlandse rechter. Daarbij zal tevens de grensoverschrijdende samenwerking tussen leden van het EOM worden betrokken.⁴¹

1.6 Status van de impactbepaling en status van de claim

Door het departement van Justitie en Veiligheid werd eerder, namelijk in november 2016 en februari 2018, gevraagd een schatting te geven van de kosten voor het OM als gevolg van de EOM-Verordening, waarbij het accent lag op het verwerken van (30) EOM-zaken.⁴² Beide keren werd het OM op (zeer) korte termijn om een reactie gevraagd. De inschattingen zijn daarom beide keren zeer grof en met alle te maken voorbehouden gegeven.

Onderhavige, voorlopige analyse van de impact voor het OM is beperkt tot de opdrachtformulering van departementszijde (zie 1.4 Doel Impactanalyse) en de cijfers van de FIOD voor wat betreft het te verwachten aantal opsporingshandelingen op verzoek van een andere EDP. Op basis hiervan zal een eerste claim bij het departement van Justitie en Veiligheid worden ingediend. Op ambtelijk niveau is van departementszijde reeds aangegeven dat bij een wijziging van impact, de (financiële)

gevolgen weer onderwerp van bespreking zullen zijn. Op deze plaats is van belang op voorhand te vermelden dat het OM verwacht dat aanpassing van de analyse en (financiële) consequenties zeer zeker het geval zal zijn. Op verschillende punten heerst immers nog onduidelijkheid en ontbreken aannames / uitgangspunten, ook op Europees niveau. (zie 1.7 Verantwoording).

1.7 Verantwoording

In de afgelopen periode hebben FIOD en OM diverse (sets met) vragen gesteld vanwege onduidelijkheden over de definities / uitleg / interpretatie van de EOM-verordening, de organisatie en inrichting van het (werk)proces en de eisen die gesteld worden aan (nationale aansluiting van) ICT/informatievoorziening. Het departement van Justitie en Veiligheid heeft enkele vragen neergelegd bij het platform dat op EU-niveau is ingericht voor de deelnemende lidstaten. Ten tijde van het opstellen van deze eerste analyse ontbreekt nog duidelijkheid op essentiële punten, welke van belang is voor het inzicht in de daadwerkelijke impact voor het OM (en de ketenpartners). In dit document is er van uitgegaan dat de aansluiting op het centrale Casemangementsysteem door Nederland moet worden bekostigd, maar dit is nog onderwerp van bespreking op EU-niveau. Ten tijde van het opstellen van deze analyse is het Reglement van Orde van het EOM, - waarnaar de Verordening op tal van punten verwijst-, nog niet opgesteld. Het gaat dan om regels voor de organisatie van werkzaamheden, zoals procedurele regels en richtsnoeren voor beslissingen van het EOM. Vanwege de bestaande onduidelijkheden is de uitvraag van de impact van departementszijde beperkt. Getracht is om in dit document *zoveel als mogelijk* een antwoord te geven op de vraag van het departement. Het OM heeft daarbij aangesloten bij uitgangspunten en definities zoals die in de Verordening en andere EU-documenten zijn opgenomen. Kortom: het huidige document vormt uitdrukkelijk geen totaal beeld van de te verwachten impact voor het OM als gevolg van Nederlandse deelname aan het EOM.

Ook op deze plaats wordt de afhankelijkheid van het OM van tijdig beschikbare, voldoende extra capaciteit van de (bijzondere) opsporingsdiensten in het algemeen (dus breder dan enkel de FIOD) benadrukt. Nederland heeft zich als lidstaat committed aan de verplichtingen om EOM-zaken op instructie en onder toezicht van het centrale EOM-niveau op nationaal niveau op te pakken. Als voldoende extra opsporingscapaciteit ontbreekt voor het nakomen van de EOM-verplichtingen, gaat dit *per consequentie* ten koste van (afspraken in handavingsgarrangementen ten aanzien van) andere, nationale onderzoeken. Dit heeft niet in de laatste plaats gevolgen voor de inzet en werkwijze die het OM en de FIOD in handavingsarrangementen en een aantal omvangrijke programma's op elkaar hebben afgestemd, waaronder de afspraken tussen deze organisaties in het kader van *return on investment*.

Voor de financiële doorrekening van de ingeschatte gevolgen is bij de bepaling van de totale omvang van de overheadkosten aangesloten bij de rijksbrede Handleiding Overheidstarieven (2018).⁴³ Op basis van de berekeningen van voorgaande jaren gaat het OM uit van een totale overhead (incl. ondersteunende organisatieonderdelen) van €26.650,- per fte.

1.8 Aanpak en betrokkenen

Deze eerste, voorlopige impactanalyse is tot stand gekomen in nauwe, interne samenwerking met het Functioneel Parket, Bureau Internationaal (PaG), het Landelijk Expertisecentrum Gerechtskosten, CIO-office en DVOM/I. Extern is er nauwe afstemming met de FIOD. Van departementszijde is een ambtelijke afstemgroep geformeerd, waarbij naast DRC, DGPO en DWJZ, OM, FIOD, NP, NVWA, SZW/inspectie Opsporing zijn aangesloten (RvdR als agendalid). Daarnaast is er eveneens op ambtelijk niveau een kernteam geformeerd, waarin naast DRC en DWJZ, het OM en FIOD deelnemen.

Voorts is er op bestuurlijk niveau een High Level Group (HLG) waarin DRC, DWJZ, DFEZ, OM, FIOD, Nvwa en Politie zijn vertegenwoordigd. De verantwoordelijk procureur-generaal portefeuillehouder op Collegeniveau en de hoofdofficier van het Functioneel Parket zijn hierin vertegenwoordigd. Het doel van de HLG is de implementatie van Nederlandse deelname aan het EOM bestuurlijk te borgen. Voorstellen vanuit het kernteam of de afstemgroep worden in de HLG ter besluitvorming voorgelegd. Indien nodig geeft de HLG kaders mee aan het kernteam. Vragen of geschilpunten worden in de HLG beslecht. Eind juni 2018 is binnen het departement van Justitie en Veiligheid een projectleider EOM benoemd.

1.9 Managementinformatie

Het EOM is bevoegd met betrekking tot strafbare feiten die de financiële belangen van de EU als bedoeld in de PIF-Richtlijn schaden, overeenkomstig de EOM-Verordening. Voor het OM is het niet mogelijk gebleken na te gaan hoeveel strafbare feiten die per eind 2020 onder de bevoegdheid van het EOM vallen, thans nationaal bij het OM binnenkomen en door het OM worden afgedaan. Dit heeft te maken met het feit dat schade aan het specifieke financiële belang *van de EU* thans niet als zodanig wordt geregistreerd bij fraudezaken. Naar aanleiding van het besluit van de High Level Group van 19 november 2018, -waarvoor volledigheidshalve verwezen wordt naar de betreffende bijlage-, is op verzoek van het departement de impact inzichtelijk gemaakt als ervan wordt uitgegaan dat voor de huidige zaken niet extra worden geclaimd ('substitutie').

Voorts is van belang te vermelden dat de huidige nationale afspraken en werkwijze maakt, dat het OM niet alle meldingen ziet en/of ontvangt, maar deze door de toezichthouder zelfstandig in behandeling worden genomen en kunnen worden afgedaan. In slechts een deel van de gevallen wordt het OM betrokken, wanneer een strafrechtelijke aanpak aangewezen is. Omdat deze aantallen in de huidige werkwijze bij het OM dus ook niet bekend zijn, is in deze analyse uitgegaan van de informatie zoals ontvangen van het departement van Justitie en Veiligheid en de FIOD.

1.10 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt onder meer na een historische inleiding, een beschrijving van het doel van de EOM-wetgeving en de impactanalyse, een toelichting gegeven op de totstandkoming van deze analyse en de uitgangspunten die hierbij zijn gehanteerd. In hoofdstuk 2 wordt een schets gegeven van de huidige situatie waarin het type zaken op nationaal niveau worden behandeld en afgedaan, dat per eind 2020 onder de bevoegdheid van het EOM komen te vallen. Het hoofdstuk eindigt met een korte samenvatting. Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van de wijzigingen als gevolg van de EOM-wetgeving. Aan de hand van een schets van het proces op hoofdlijnen, worden de voor het OM belangrijkste veranderingen belicht. Ook dit hoofdstuk eindigt met een samenvatting. Het vierde hoofdstuk beschrijft in kwalitatieve en zoveel mogelijk in kwantitatieve zin de impact van de uitgevraagde onderdelen (toegevoegd in bijlagen). Aan het einde van dit hoofdstuk is een totaaloverzicht opgenomen van de ingeschatte incidentele en structurele kosten. Deze analyse wordt besloten met een conclusie.

2. Schets van de huidige situatie

2.1 Op Europees niveau

2.1.1 Europese Commissie

Volgens artikel 325 VWEU zijn de EU en de lidstaten verplicht fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, op doeltreffende wijze te bestrijden door middel van afschrikwekkende maatregelen. Er zijn diverse EU-fraude bestrijdingsprogramma's.⁴⁴ Jaarlijks rapporteert de Europese Commissie over de strijd tegen fraude met EU-middelen in het *Fight against fraud Report* en rapporteert OLAF door publicatie van het jaarverslag. Genoemde rapportages komen tot stand door meldingen door de lidstaten van fraude en andere onregelmatigheden: in diverse EU-verordeningen is de verplichting aan lidstaten vastgelegd om alle onregelmatigheden aan de Europese Commissie te melden als het gaat om een bedrag van >€10.000,- aan EU-financiering. Deze meldingsplicht bestaat (enkel) ten aanzien van de in de betreffende verordeningen genoemde EU-subsidiefondsen en *Traditional Own Resources* (TOR).⁴⁵ In het geval van TOR gaat het hoofdzakelijk om invoerrechten op import van buiten de EU. Als definitie van een onregelmatigheid geldt:⁴⁶

Any infringement of a provision of European law resulting from an act or omission by an economic operator which has, or would have, the effect of prejudicing the general budget of the European Union or budgets managed by it, either by reducing or losing revenue accruing from own resources collected directly on behalf of the Union, or by an unjustified item of expenditure.

Uit het jaarlijkse rapport van de Europese Commissie blijkt dat in 2016 in totaal 19 080 (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden door de lidstaten aan de Europese Commissie zijn gerapporteerd.⁴⁷ In bijlage 1 bij dat rapport worden in een aantal tabellen de door Nederland gerapporteerde meldingen van (frauduleuze en non-frauduleuze) onregelmatigheden aan de Europese Commissie in de periode 2012-2016 in beeld gebracht. Bij optelling van de in dit rapport genoemde onregelmatigheden, gaat het voor Nederland gemiddeld om 78 meldingen per jaar in de genoemde periode.⁴⁸ Volgens het rapport van de Europese Commissie over 2017 gaat het voor Nederland gemiddeld om 86 meldingen per jaar in de periode 2013-2017.⁴⁹

2.1.2 Uitgelicht: EU-subsidies aan Nederland

De EU stelt middelen ter beschikking aan overheden, maatschappelijke organisaties, onderzoekers en bedrijven door middel van subsidieregelingen, fondsen en andere financieringsmogelijkheden zoals leningen, contracten en garanties.⁵⁰ De Europese Commissie en de lidstaten voeren gedeeld beheer ten aanzien van 80% van de EU-uitgaven. De overige 20% van de EU-uitgaven vallen onder direct beheer van de Europese Commissie (subsidies voor specifieke projecten die verband houden met EU-beleid en contracten met EU-instellingen voor diensten, goederen of werken).⁵¹ Onderstaand overzicht dient om inzicht te bieden in de omvang van door Nederland ontvangen subsidies in de begrotingsperiode 2014-2016 in miljoenen euro's.⁵²

Inkomenspost	2014	2015	2016
<u>Slimme en inclusieve groei</u> (o.a. onderzoek en innovatie, trans-Europese netwerken, sociaal beleid, regionaal beleid)	780,0	1158,9	1086,0
<u>Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen</u> (o.a. landbouwbeleid, visserijbeleid, plattelandontwikkeling en milieumaatregelen)	974,6	915,3	871,8
<u>Veiligheid en burgerschap</u> (o.a. JBZ-beleid, grensbewaking, immigratie- en asielbeleid, volksgezondheid,	164,0	186,6	227,0

jeugd en cultuur)			
Administratie (o.a. kosten voor Europese instellingen en pensioenen)	95,8	98,4	104,1
TOTAAL ONTVANGSTEN	2014,4	2359,2	2289,0
Netto afdracht (totale ontvangsten - totale afdrachten)	6358,3	5587,9	2629,3

2.1.3 OLAF

De Europese Commissie wordt in de strijd tegen fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten, waardoor de financiële belangen van de EU en de Europese gemeenschap voor Atoomenergie worden geschaad, ondersteund door het *Office Européen de la Lutte Antifraude* (OLAF). OLAF verricht onderzoekstaken die in dit kader aan de Europese Commissie zijn toevertrouwd.⁵³ In het kader van zijn onafhankelijke onderzoekstaak verricht OLAF enerzijds externe onderzoeken in de vorm van controles en verificaties in de lidstaten, derde landen en bij internationale organisaties, en anderzijds interne administratieve onderzoeken binnen de instellingen, organen en instanties.⁵⁴ De bevoegde autoriteiten van de lidstaten respectievelijk de instellingen, organen en instanties verlenen OLAF de nodige bijstand. Documenten en informatie over lopende OLAF-onderzoeken dienen aan OLAF te worden doorgegeven.⁵⁵ In Nederland is AFCOS, gepositioneerd bij de Douane, in het leven geroepen om de bescherming van de financiële belangen van de EU en de bestrijding van fraude op het nationale vlak te coördineren en de doeltreffende samenwerking en informatie-uitwisseling met OLAF te faciliteren.

De directeur-generaal bij OLAF, aangesteld door de Europese Commissie, beslist of er een OLAF-onderzoek wordt ingesteld bij voldoende ernstige verdenking van fraude, corruptie of enige andere onwettige activiteit waardoor de financiële EU-belangen worden geschaad. Bij deze beslissing wordt onder meer rekening gehouden met de beleidsprioriteiten inzake onderzoeken.⁵⁶ OLAF doet na afloop van het onderzoek hiervan verslag, waarbij aanbevelingen worden opgenomen van al dan niet te ondernemen actie (die ook strafrechtelijk van aard kunnen zijn). Het is aan de betreffende lidstaat om hier vervolgens opvolging aan te geven. Het percentage vervolgingen na justitiële aanbevelingen van OLAF in de periode 1 januari 2010-31 december 2017 over alle lidstaten ligt gemiddeld op 42% (Nederland 57%).⁵⁷ Naast het feit dat de OLAF-bevoegdheid beperkt is tot het uitvoeren van administratief onderzoek, mist OLAF dus doorzettingsmacht als het gaat om strafrechtelijke vervolging door de lidstaten. Eén van de problemen betreft het feit dat OLAF-informatie afkomstig uit een administratief-onderzoek niet altijd en/of niet zonder meer kan worden gebruikt als bewijs in een strafrechtelijke procedure.

OLAF maakt in het jaarlijkse rapport 2017 onderscheid tussen *detection of irregularities in the area of Traditional Own Resources* (TOR) en *detection of irregularities in the areas of European Structural and Investment Funds and Agriculture*. In beide gevallen gaat het om cijfers over de periode 2013-2017.⁵⁸ Bij optelling van de genoemde aantallen onregelmatigheden, kan uit het OLAF-rapport worden afgeleid dat het voor Nederland in de periode 2013-2017 om gemiddeld ruim 600 onregelmatigheden per jaar ging.⁵⁹

2.2. Op nationaal niveau

Handhaving van wet- en regelgeving op het gebied van 'PIF'-feiten vindt in de bestaande situatie plaats in het kader van toezicht, opsporing en (strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke) afdoening. De verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke bestrijding van fraude met EU-middelen ligt volledig bij de lidstaten.⁶⁰ Concreet gaat het (in hoofdzaak) om btw-carrouselfraude, fraude met invoerrechten en EU-aanbestedingen, antidumpfraude, EU-subsidiefraude. Met name in btw-carrouselfraude zaken gaat het in de ervaring van het OM om complexe, omvangrijke onderzoeken met

meerdere verdachten en meerdere advocaten, waarin veel rechtshulp plaatsvindt die noodzakelijkerwijs een groter beslag leggen op zittingscapaciteit dan gemiddeld.

2.2.1 Toezichthouders en bijzondere opsporingsdiensten in Nederland

Voor vier Nederlandse ministeries geldt dat zij beschikken over toezichthouders op de naleving van relevante wet- en regelgeving en 'eigen' bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en). In de huidige situatie treden toezichthouders in beginsel zelf bestuursrechtelijk op tegen de niet-naleving van de regelgeving waarop zij toezicht houden (zie hierna). Naast BOD'en speelt de politie een rol in de opsporing van PIF-feiten. Dat laatste acht het OM in elk geval aannemelijk voor zover er geen specifieke opsporingsdiensten bestaan bij de betreffende ministeries.

Ministerie	Toezicht houder	BOD	Bestuurlijke afdoening	Strafrechtelijke afdoening
Financiën	Belastingdienst	FIOD	Belastingdienst	OM Belastingdienst (fiscaal)
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	NVWA	Divisie IOD	NVWA	OM
Sociale Zaken en Werkgelegenheid	ISZW	DO	ISZW	OM
Infrastructuur en Waterstaat	ILT	ILT/IOD	ILT	OM

2.2.2 Het opportuniteitsbeginsel en vervolgingsbeleid van het Nederlandse OM

Volgens het Nederlandse Wetboek van Strafvordering bepaalt het OM of er strafvervolgung moet plaatsvinden. Het OM is exclusief belast met de vervolging van strafbare feiten.⁶¹ Van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend (opportuniteitsbeginsel).⁶² Specifiek voor strafvervolgung van fiscale delicten is het OM wel afhankelijk van het oordeel van de Belastingdienst over de wenselijkheid van strafvervolgung en inzending van het proces-verbaal door de Belastingdienst. Inzending van het proces-verbaal verplicht het OM overigens niet tot strafvervolgung.⁶³

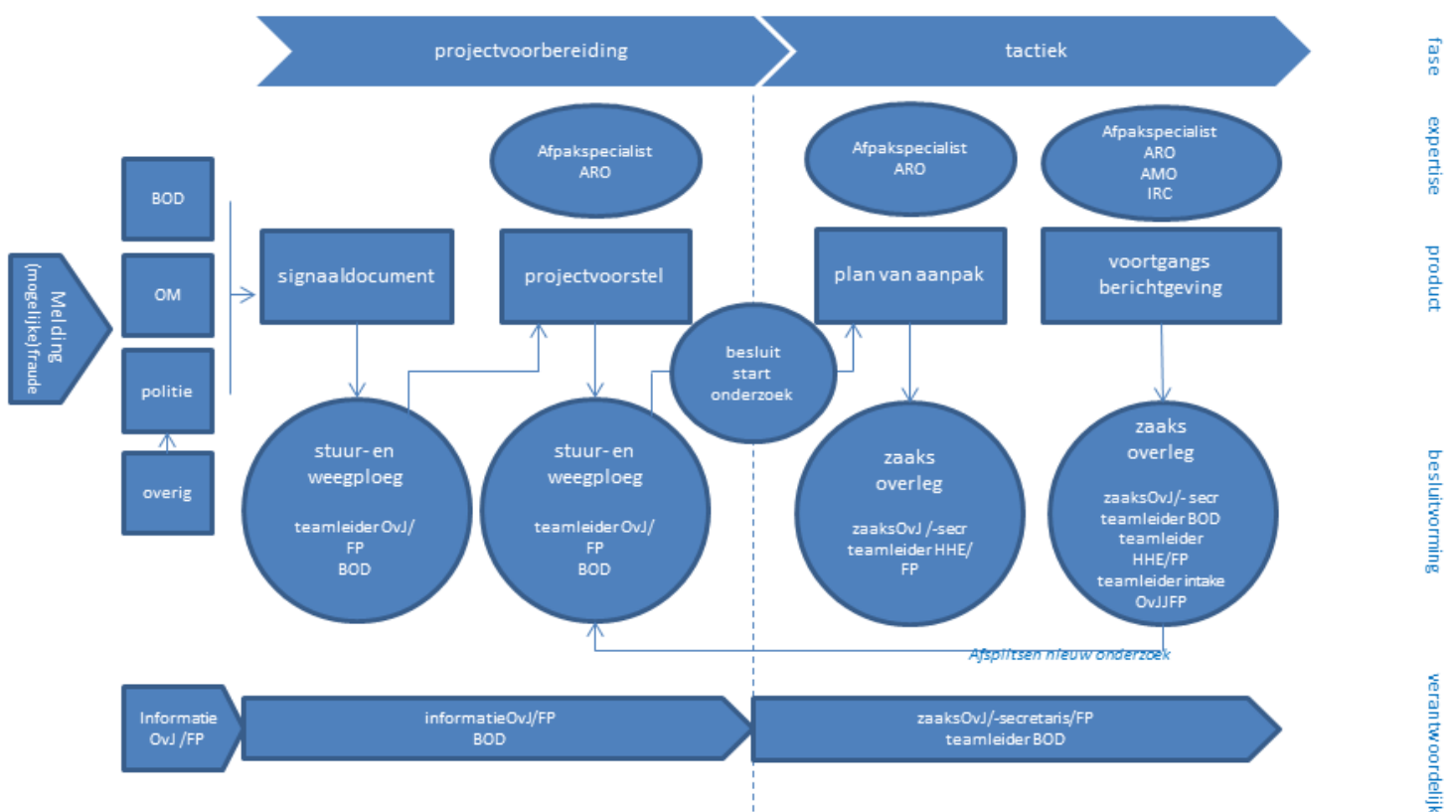
Het aantal zaken dat potentieel opgepakt kan worden is groter dan de beschikbare capaciteit bij het OM, BOD'en en politie. Om die reden wordt, -in stuur- en weegploegen (zie volgende paragraaf)-, een gedegen selectie gemaakt van de zaken die wel of niet strafrechtelijk opgepakt worden. De keuze voor bestuurs- danwel strafrecht wordt genomen op basis van een afweging van bepaalde criteria, waaronder het financiële en maatschappelijke effect van een eventuele vervolging, de ernst van het strafbare feit en de persoon van de verdachte. Soms gelden specifieke criteria, zoals bijvoorbeeld is bepaald in het *Protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten en delicten op het gebied van douane en toeslagen* (Protocol AAFD), ondertekend door OM en Belastingdienst. Als specifiek criterium voor aanmelding voor mogelijke strafrechtelijke afhandeling geldt voor de in het protocol genoemde delicten dat er een nadeelbedrag van €100.000,- of meer moet zijn, alsmede een vermoeden van opzet. Bij een kleiner nadeelbedrag is aanmelding voor mogelijke strafrechtelijke afhandeling overigens niet geheel uitgesloten.

Voorts stellen de betreffende ministers onder wie een bijzondere opsporingsdienst ressorteert en het College van procureurs-generaal conform artikel 11 van de *Wet op de bijzondere opsporingsdiensten* jaarlijks met de BOD'en handavingsarrangementen vast. Hierin zijn de wederzijdse (beleids- en proces)afspraken over opsporing en afhandeling van de opsporingsonderzoeken opgenomen. Een ander voorbeeld van samenwerkingsafspraken van het OM met andere organisaties betreft het

Samenwerkingsprotocol Autoriteit Consument en Markt, het Openbaar Ministerie, en Belastingdienst/FIOD. De ACM is in dit verband een belangrijke organisatie in het kader van de aanpak van fraude bij Europese aanbestedingen. In het protocol zijn onder meer bepalingen opgenomen over informatiedeling en over afspraken ten aanzien van een specifieke aanpak en afdoening. De samenwerkende partijen informeren elkaar, -binnen de wettelijke mogelijkheden-, over zaken en ontwikkelingen die voor elkaars functioneren van belang (kunnen) zijn.

2.2.3 Huidige methodiek verwerving en verwerking BOD-zaken door het Functioneel Parket

De BOD'en en politie verrichten strafrechtelijke onderzoeken onder gezag van het



ARO: Asset Recovery Office (ontneming internationaal FP)
AMO: Asset Management Office (beslagbeheer internationaal FP)

Functioneel Parket (FP): het specialistische, landelijk opererende onderdeel van het OM dat zich richt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit en in het afwikkelen van complexe ontnemingszaken. Grensoverschrijdende opsporing en vervolging van strafbare 'PIF'-feiten is mogelijk op nationaal niveau, met gebruikmaking van (EU-)rechtshulpinstrumenten.

In bovenstaand overzicht wordt een schets gegeven van de huidige methodiek bij verwerving en verwerking BOD-zaken. Het gaat daarbij om fraude-zaken in het algemeen, niet specifiek om fraude die de financiële belangen van de EU schaden. Het schematische overzicht is met name bedoeld om de omgeving van het FP in beeld te brengen.

Toelichting op het schema: allereerst wordt door de het OM, de BOD of politie beoordeeld waar de ontvangen melding thuishoort. Het is mogelijk dat er op dat moment nog onvoldoende informatie is voor een concrete verdenking conform artikel 27 Sv of voor een aanwijzing van de Wet op de Economische Delicten (WED). In dat geval moet bepaald worden of en op welke manier meer informatie kan worden verkregen om verder te gaan. De betreffende BOD of politie stelt als vervolgstap een signaaldocument op met zoveel mogelijk informatie over de vermoedelijke verdachten en het delict. Dat signaaldocument wordt besproken in een stuur- en weegploeg (BOD, OM en soms een vertegenwoordiger van de toezichthouders). Het OM bepaalt uiteindelijk of er strafrechtelijk wordt vervolgd. Als het OM besluit de verdachte strafrechtelijk te vervolgen, dan wordt door de BOD een onderzoeksvoorstel opgesteld. Op de persoonsgegevensverwerking in deze fase is de Wet Politiegegevens (Wpg) van toepassing. Als het OM instemt met het onderzoeksvoorstel van de BOD, wordt het onderzoek uitgevoerd. Als het onderzoek is afgerond en het proces-verbaal is gereed, wordt de zaak door de BOD overgedragen aan het OM. Vanaf dat moment is de wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) van toepassing.

2.2.4 Interne toetsing

In het algemeen kent het OM diverse interne toetsings- en/of beoordelingsprocedures, onder meer voor de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden en methodieken. In sommige gevallen is in- of toestemming vereist van een specialistisch- of rechercheofficier van justitie en/of de hoofdofficier van justitie en/of het College van procureurs-generaal.⁶⁴ De Centrale ToetsingsCommissie (CTC), het interne adviesorgaan van het OM, adviseert het College van procureurs-generaal in een aantal gevallen over de voorgenomen inzet, bijvoorbeeld bij politieke infiltratie en toezeggingen aan getuigen. Voorts zijn onder meer in diverse OM-beleidsregels, -welke gelding hebben als recht in de zin van artikel 79 RO-, en in ministeriële circulaire procedures en/of werkwijzen vastgelegd waarvan afstemming met, dan wel in- of toestemming van het OM, onderdeel uitmaakt.⁶⁵ Een in dit verband belangrijk voorbeeld betreft de OM *Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties*.⁶⁶ In de situaties waarop de aanwijzing ziet, moet de parketleiding en vervolgens het College van procureurs-generaal instemmen met de voorgenomen transactie. Als het College instemt, legt het de zaak schriftelijk voor aan de minister van Justitie en Veiligheid.

2.3 Samengevat

De huidige EU-wetgeving kent ten aanzien van EU-fondsen en TOR de verplichting aan lidstaten om alle onregelmatigheden en fraude te melden aan de Europese Commissie als het gaat om een bedrag van >€10.000,- aan EU-financiering. Op grond van dergelijke signalen kan OLAF *administratief* onderzoek verrichten, maar is voor verder (strafrechtelijk) vervolg aangewezen op de lidstaten. Voor de huidige situatie en verhoudingen tussen het EU-niveau en het nationale niveau is immers kenmerkend dat de verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke bestrijding van fraude met EU-middelen volledig bij de lidstaten ligt.⁶⁷ Volgens het wettelijk vastgelegde opportuniteitsbeginsel en vervolgingsmonopolie bepaalt het OM in Nederland niet alleen óf strafrechtelijke vervolging moet plaatsvinden, maar is ook (buiten de mogelijkheden van de Belastingdienst in fiscale zaken) de enige organisatie die strafrechtelijk kan vervolgen. Er moet dan een verdenking zijn als bedoeld in artikel 27 Sv én er moet voldaan zijn aan de geldende sectorspecifieke wetgeving, (afwegingscriteria in) handhavingsarrangementen en andere afspraken die (geprioriteerde) inzet van de betrokken organisaties in hoge mate bepalen. Er is (interne) toetsing en/of beoordeling voorzien als het gaat om de inzet van bepaalde (bijzondere opsporings)bevoegdheden.

Hoofdstuk 3 Schets van (de wijzigingen volgens) EOM-wetgeving

3.1 Proces op hoofdlijnen

Kenmerkend voor het EOM is de gedeelde structuur en bevoegdheid op centraal (Luxemburgs) en decentraal (lidstaat) niveau. Op het centrale niveau zetelen de

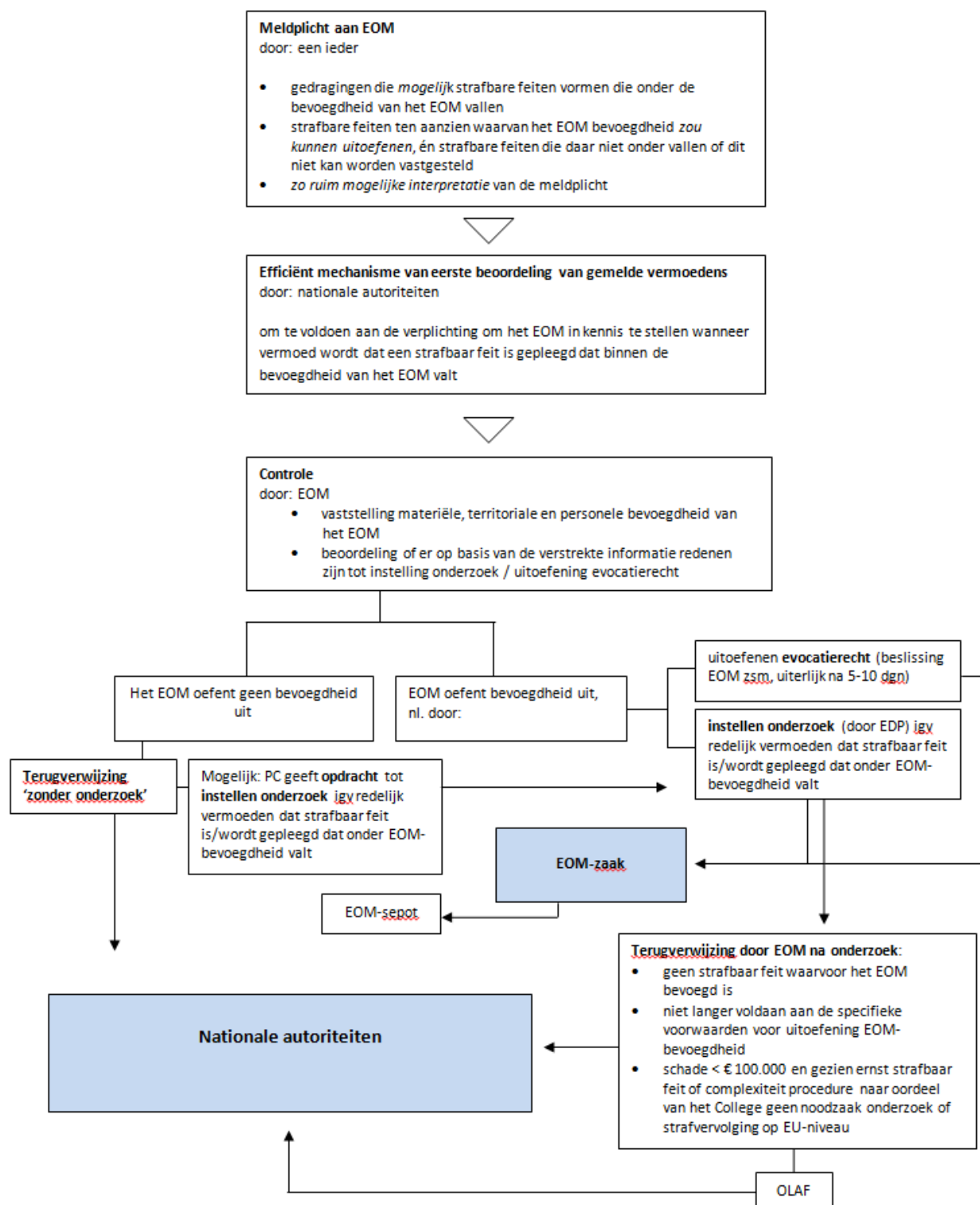
- Europese hoofdaanklager (*European Chief Prosecutor* (ECP));
- de Administratief Directeur (*Administrative Director* (AD));
- het College (bestaande uit de Europese hoofdaanklager en één Europese aanklager (*European prosecutor* (EP)) per lidstaat);
- de permanente kamers (*Permanent Chambers* (PC)) en
- het (ondersteunend) personeel van het EOM (*staff*).

Op het niveau van de lidstaten functioneren de gedelegeerd Europees aanklagers (*European Delegated Prosecutors* (EDP)). De EDP is feitelijk belast met de onderzoeken, de strafvervolgning en het voor de rechter brengen van zaken.⁶⁸ Zie de bijlage voor een schematische weergave van de EOM-structuur.

De EOM-verordening gaat onder meer uit van een ruime meldingsplicht aan het EOM, een efficiënt mechanisme van eerste beoordeling van deze meldingen op lidstaatniveau en een controle door het EOM van de verstrekte informatie.⁶⁹ Het Casemanagementsysteem (CMS), het ICT-systeem dat hiervoor door het EOM moet worden ontwikkeld, omvat onder meer een register van informatie die door het EOM is verkregen, waaronder de informatie die door de melding is verkregen alsmede eventuele besluiten met betrekking tot die informatie.⁷⁰ Het EOM oefent vervolgens zijn bevoegdheid uit door ofwel een onderzoek in te stellen (artikel 26), ofwel door zijn evocatieright in te roepen door een reeds op lidstaat-niveau gestart onderzoek over te nemen (artikel 27). Over de eventuele uitoefening van zijn evocatieright beslist het EOM zo snel mogelijk, doch uiterlijk vijf dagen na ontvangst van de informatie van de nationale autoriteiten, met een eventuele verlenging van maximaal vijf dagen. Gedurende deze periode onthouden de nationale autoriteiten zich in beginsel van elke beslissing krachtens het nationale recht die zou kunnen beletten dat het EOM zijn evocatieright uitoefent. Als strafvervolgning onmogelijk is geworden, kan het EOM een EOM-zaak seponeren. In de EOM-Verordening is een limitatief aantal sepotgronden opgenomen, die overigens niet geheel overeenkomen met onderverdeling en registratie van nationaal gehanteerde sepotgronden. Als een onderzoek niet in behandeling (meer) wordt genomen als EOM-zaak, kan het onderzoek van het EOM als resultaat hebben dat de zaak wordt terugverwezen naar de nationale autoriteiten. Door het departement van Justitie en Veiligheid is aangegeven dat ervan moet worden uitgegaan dat deze informatiestroom op nationaal niveau (als eerste) terechtkomt bij het OM.

EOM-onderzoeken dienen in de regel te leiden tot strafvervolgning voor de bevoegde nationale rechter, wanneer er voldoende aanwijzingen zijn, er geen wettelijke gronden zijn die aan strafvervolgning in de weg staan, en er evenmin een vereenvoudigde strafvervolgingsprocedure is gevolgd.⁷¹ Met vereenvoudigde strafvervolgingsprocedures worden procedures op nationaal niveau bedoeld, waarbij al dan niet een rechter kan worden betrokken, bijvoorbeeld in de vorm van een schikking met de verdachte of beklaagde. De EDP heeft de bevoegdheid deze toe passen onder de voorwaarden waarin het nationale recht voorziet, in de in deze verordening genoemde gevallen en na toestemming van de bevoegde PC. Wanneer de vereenvoudigde procedure met succes is toegepast, dient de zaak definitief afgedaan te worden.⁷²

Hieronder volgt een eigen schematische weergave van het proces op hoofdlijnen, volgens de tekst van de EOM-Verordening.



In de volgende paragrafen zal nader worden ingezoomd op een aantal specifieke veranderingen als gevolg van Nederlandse deelname aan het EOM.

3.2 Bevoegdheid EOM

3.2.1 Typen strafbare feiten ten aanzien waarvan het EOM bevoegd is

De materiële bevoegdheid van het EOM heeft betrekking op strafbare feiten die de financiële belangen van de EU als bedoeld in de PIF-Richtlijn schaden, overeenkomstig

de EOM-Verordening. Voor het karakter en de scope van de EOM-zaken moet dus zowel naar de PIF-Richtlijn als naar de EOM-Verordening worden gekeken. Hieronder volgt in dat kader een nadere uitwerking van de strafbare feiten ten aanzien waarvan het EOM bevoegdheid krijgt. Met betrekking tot deze strafbare feiten stelt het EOM onderzoeken in, verricht het strafvervolgingshandelingen en treedt op als openbaar aanklager bij de bevoegde rechtbanken in de lidstaten, totdat de zaak definitief is afgedaan.⁷³ Uitgegaan wordt van de toepasselijke nationale sancties, zoals voortvloeiend uit omgezette EU-wetgeving (met name de PIF-Richtlijn).⁷⁴

Het type strafbare feiten ten aanzien waarvan het EOM bevoegdheid heeft, wordt uitgewerkt in artikel 22 EOM-Verordening en betreft in grote lijnen:

- I. strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden als bedoeld in de PIF-Richtlijn
 - A. fraude waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad (artikel 3 PIF-Richtlijn) en
 - B. andere strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad (artikel 4 PIF-Richtlijn);
- II. bepaalde strafbare feiten die verband houden met deelneming aan een criminele organisatie;
- III. bepaalde onlosmakelijk verbonden strafbare feiten.

I. Strafbare feiten die de financiële EU-belangen schaden, als bedoeld in de PIF-Richtlijn

Onder financiële belangen van de EU worden volgens de PIF-Richtlijn verstaan alle ontvangsten, uitgaven en activa die worden gedekt door, zijn verworven in het kader van, of zijn verschuldigd aan:

- i) de begroting van de EU;
- ii) de begrotingen van de EU-instellingen, -organen en -instanties die op grond van de Verdragen zijn opgericht, en de begrotingen die zij direct dan wel indirect beheren en controleren.⁷⁵

Deze categorie I strafbare feiten omvatten uitlokking, medeplichtigheid en (deels) poging.⁷⁶ Met betrekking tot de in de PIF-Richtlijn bedoelde strafbare feiten moet het opzet zijn gericht op alle bestanddelen. Strafbare feiten die geen opzet vereisen, vallen niet onder de PIF-Richtlijn.⁷⁷

Binnen deze categorie wordt onderscheid gemaakt tussen fraude en andere strafbare feiten waardoor de financiële EU-belangen worden geschaad:

A. *Fraude waardoor de financiële EU-belangen worden geschaad*

Als fraude waardoor de financiële EU-belangen worden geschaad, wordt beschouwd:⁷⁸

- a) wat *uitgaven die geen verband houden met aanbestedingen* betreft: elk handelen of nalaten waarbij:
 - i) valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen of activa afkomstig van de begroting van de Unie of van de door of voor de Unie beheerde begrotingen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;
 - ii) met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden, of
 - iii) deze middelen of activa worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor ze oorspronkelijk zijn toegekend;
- b) wat *uitgaven in verband met aanbestedingen* betreft: elk handelen of nalaten, tenminste wanneer gepleegd met het oog op een onrechtmatig voordeel voor de dader of een derde en ten nadele van de financiële belangen van de Unie, waarbij:
 - i) valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen of activa afkomstig van de begroting van

de Unie of van de door of voor de Unie beheerde begrotingen wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden;
 ii) met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden, of
 iii) deze middelen of activa worden misbruikt door ze voor andere doelen aan te wenden dan die waarvoor ze oorspronkelijk werden toegekend, hetgeen de financiële belangen van de Unie schaadt;

- c) wat betreft *andere ontvangsten* dan de onder d) bedoelde ontvangsten uit eigen middelen uit de btw: elk handelen of nalaten waarbij:
 i) valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de begroting van de Unie of van de door of voor de Unie beheerde begrotingen, wederrechtelijk worden vermindert;
 ii) met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden, of
 iii) met hetzelfde gevolg, van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt
- d) wat betreft *ontvangsten uit eigen middelen uit de btw*: elk handelen of nalaten in het kader van *grensoverschrijdende frauduleuze constructies* waarbij:
 i) valse, onjuiste of onvolledige btw-gerelateerde verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de begroting van de Unie worden vermindert;
 ii) met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting btw-gerelateerde informatie wordt achtergehouden, of
 iii) correcte btw-gerelateerde verklaringen worden overgelegd met het oog op frauduleuze verhulling van niet- betaling of wederrechtelijke vestiging van rechten op btw-teruggaven.

Wat de betreft de eigen ontvangsten uit btw, is de PIF-Richtlijn enkel van toepassing op *ernstige* inbreuken op het gemeenschappelijk btw-stelsel. Een inbreuk wordt als ernstig beschouwd als het gaat om het nader in de Richtlijn beschreven opzettelijk handelen of nalaten op het *grondgebied van twee of meer lidstaten* en er een *totale schade is van ten minste € 10.000.000.*⁷⁹ Het begrip totale schade heeft betrekking op de geraamde schade die voortvloeit uit de gehele frauduleuze constructie, zowel voor de financiële belangen van de betrokken lidstaten als voor de EU, interest en sancties uitgezonderd.⁸⁰ Voor deze strafbare feiten onder d), is het EOM slechts bevoegd indien het in die bepaling beschreven *opzettelijke handelen of nalaten betrekking heeft op het grondgebied van twee of meer lidstaten* en er een *totale schade van ten minste €10.000.000,-* mee is gemoeid.⁸¹ Het begrip totale schade heeft betrekking op de geraamde schade die voortvloeit uit de gehele frauduleuze constructie, zowel voor de financiële belangen van de betrokken lidstaten als voor de EU, interest en sancties uitgezonderd.⁸² Het EOM is in geen geval bevoegd voor strafbare feiten met betrekking tot nationale directe belastingen, met inbegrip van daarmee onlosmakelijk verbonden strafbare feiten, en deze verordening laat de structuur en de werking van de belastingadministratie van de lidstaten onverlet.⁸³

B. *Andere strafbare feiten waardoor de financiële EU-belangen worden geschaad*
 Andere strafbare feiten dan fraude, waarop de PIF-Richtlijn ziet:⁸⁴

- het *witwassen* van geld zoals omschreven in artikel 1, lid 3, van Richtlijn (EU) 2015/849, waarbij voorwerpen betrokken zijn die afkomstig zijn uit de strafbare feiten waarop de onderhavige richtlijn betrekking heeft;
- *passieve corruptie*: de handeling van een overheidsfunctionaris die onmiddellijk of middellijk voordelen, ongeacht de aard daarvan, voor zichzelf of voor een ander

vraagt of aanneemt, dan wel ingaat op een desbetreffende toezegging teneinde een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn ambt te verrichten of na te laten waardoor de financiële belangen van de EU worden of kunnen worden geschaad;

- *actieve corruptie*: de handeling van iemand die een overheidsfunctionaris onmiddellijk of middellijk een voordeel, ongeacht de aard daarvan, voor zichzelf of voor een ander toezegt, aanbiedt of verstrekt om een ambtshandeling of een handeling in de uitoefening van zijn ambt te verrichten of na te laten waardoor de financiële belangen van de EU worden of kunnen worden geschaad;
- *wederrechtelijke toe-eigening*: de handeling van een overheidsfunctionaris die onmiddellijk of middellijk is belast met het beheer van middelen of activa, die het toekennen of toewijzen van middelen en het zich toe-eigenen of gebruiken van activa inhoudt, voor andere doeleinden dan die waarvoor zij bestemd waren, waardoor de financiële EU-belangen worden geschaad. Onder overheidsfunctionaris wordt verstaan: a) een ambtenaar van de EU of een nationale ambtenaar, met inbegrip van elke nationale ambtenaar van een andere lidstaat en elke nationale ambtenaar van een derde land en b) ieder ander die als daartoe aangewezen persoon een overheidsfunctie bekleedt die het beheer van of de besluitvorming inzake de financiële belangen van de Unie in de lidstaten of in derde landen behelst.⁸⁵

II. Bepaalde strafbare feiten die verband houden met *deelname aan een criminele organisatie*

Voor de omschrijving van deze categorie wordt verwezen naar (de in nationaal recht voorziene definitie conform) Kaderbesluit 2008/841/JBZ, indien de strafbare activiteit van de criminele organisatie het plegen van één van de in art. 22 lid 1 EOM-Verordening bedoelde strafbare feiten inhoudt. Onder *criminele organisatie* wordt volgens genoemd Kaderbesluit verstaan een gestructureerde vereniging die gedurende een bepaalde periode bestaat en samengesteld is uit meer dan twee personen die in onderling overleg optreden ten einde feiten te plegen welke strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of met een maatregel welke vrijheidsbeneming meebrengt met een maximum van ten minste vier jaar of met een zwaardere straf, met als doel om rechtstreeks of onrechtstreeks financieel of ander vermogensvoordeel te verwerven. Onder een *gestructureerde vereniging* wordt verstaan een vereniging die niet toevallig tot stand is gekomen met het oog op een onverwijld te plegen strafbaar feit, zonder dat evenwel sprake moet zijn van formeel afgebakende taken van de leden, noch van continuïteit in de samenstelling of een ontwikkelde structuur.

III. Bepaalde *onlosmakelijk verbonden strafbare feiten*

Deze categorie heeft betrekking op (andere) strafbare feiten die onlosmakelijk verbonden zijn met strafbare gedragingen uit de hierboven genoemde categorie I.⁸⁶ In de EOM-Verordening wordt meer in het algemeen verwezen naar jurisprudentie voor de toepassing van het *ne bis in idem* beginsel, waarin de aard van de materiële feiten (of feiten die in substantie dezelfde zijn), worden uitgelegd als het bestaan van een reeks concrete omstandigheden die naar tijd en plaats onlosmakelijk zijn verbonden.⁸⁷ Binnen deze categorie wordt in de Verordening onderscheid gemaakt tussen twee situaties van onlosmakelijk verbonden feiten ten aanzien waarvan het EOM bevoegd is:

- het strafbare feit dat de financiële EU-belangen schaadt (hierna: hoofdfeit) is het belangrijkste wat betreft de ernst van het betrokken strafbare feit, zoals tot uiting komt in de maximumstraffen die kunnen worden opgelegd⁸⁸ en
- in de situatie onder het vorige gedachtenstreepje, waarbij het onlosmakelijk verbonden strafbare feit als ondergeschikt wordt beschouwd vanwege het feit dat het slechts instrumenteel was aan het hoofdfeit, bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van middelen om het hoofdfeit te plegen of om de opbrengst of het resultaat daarvan veilig te stellen.⁸⁹

3.2.2 Overige criteria en bepalingen ten aanzien van EOM-bevoegdheid

Bovenstaande strafbare feiten ten aanzien waarvan het EOM bevoegdheid heeft, moeten zijn gepleegd:

- a) geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van een of meer lidstaten;
- b) door een onderdaan van een lidstaat, mits die lidstaat ter zake rechtsmacht heeft als de feiten buiten zijn grondgebied zijn gepleegd, of
- c) buiten de onder a) bedoelde grondgebieden door een persoon die op het tijdstip van de feiten viel onder het Statuut of de Regeling welke van toepassing is op de andere personeelsleden van de Europese Gemeenschappen, mits een lidstaat ter zake zijn rechtsmacht kan uitoefenen als de feiten buiten zijn grondgebied zijn gepleegd.⁹⁰

Uit de EOM-verordening is voorts af te leiden dat er voor de uitoefening van de bevoegdheid een grens wordt gehanteerd van een werkelijke of dreigende schade aan de financiële EU-belangen van €10.000,-. Wanneer de werkelijke of dreigende schade minder dan €10.000,- bedraagt, treedt het EOM in beginsel niet op. Dat kan evenwel onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld als het EOM beter geschikt blijkt om het betreffende feit te onderzoeken en vervolgen dan dat dit op lidstaat-niveau gebeurt.⁹¹ Dit laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn vanwege het grensoverschrijdend karakter, het feit dat er een criminele organisatie bij betrokken is of het specifieke misdrijf een ernstige bedreiging vormt door de geloofwaardigheid van de EU-instellingen.⁹² Ook ten aanzien van de geformuleerde omstandigheden waaronder het EOM zijn bevoegdheid *niet* uitoefent, zijn uitzonderingen opgenomen op grond waarvan het EOM *toch* zijn bevoegdheid *kan* uitoefenen:

- de maximumstraf waarin het nationale recht voor hoofdfeit voorziet, is $\leq$ de maximumstraf voor een daarmee onlosmakelijk verbonden strafbaar feit, tenzij het laatstbedoeld feit een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij het plegen van het hoofdfeit, of
- er is reden om aan te nemen dat de werkelijke of dreigende schade aan de financiële EU-belangen door een in artikel 22 bedoeld strafbaar feit, niet groter is dan de schade die een ander slachtoffer heeft geleden of dreigt te lijden.⁹³

Kortom: in de omschreven omstandigheden is er veel ruimte voor het EOM om te beslissen dat een zaak, ondanks dat deze buiten de omschreven criteria valt, toch onder de bevoegdheid van het EOM te scharen.

Uit het bovenstaande blijkt dat er omstandigheden zijn waaronder het EOM bij werkelijke of dreigende schade aan de financiële EU-belangen kleiner dan €10.000,- toch zijn bevoegdheid kan uitoefenen. Aan de andere kant is de uitoefening van de EOM-bevoegdheid bij werkelijke of dreigende schade van meer dan €10.000,- en minder dan €100.000,- ook niet steeds aan de orde. Omstandigheden die hierin een rol spelen betreffen de ernst van het strafbaar feit of de complexiteit van de procedure in de zaak in kwestie.⁹⁴

3.2.3 Vertaling naar de Nederlandse situatie

In het Nederlandse Wetboek van Strafrecht komt fraude als term niet als zodanig voor. Fraudedelicten die bijvoorbeeld vallen onder categorie A zijn: misdrijven tegen het openbaar gezag (artt. 177 e.v. Sr), valsheid in geschrift (artt. 225 e.v. Sr), diefstal (artt. 310 e.v. Sr), misbruik van (EU-)middelen (art. 323a Sr), bedrog (artt. 326 e.v.) en witwassen (artt. 420bis e.v. Sr). Dergelijke typen delicten kunnen zijn gepleegd in het kader van fraude met EU-invoerrechten, antidump-fraude, fraude met EU-subsidies en met Europese aanbestedingen en btw-carrouselfraude. In het oog moet worden gehouden dat er, -naast de onlosmakelijk verbonden (niet-fraude)feiten-, veel meer (bijzondere) delicten onder de bevoegdheid van het EOM vallen, vanwege de zeer ruime omschrijving van met name de gedragingen onder A, sub a en c. Zo zou bijvoorbeeld het

veranderen/wissen/onbruikbaar maken van computergegevens (artikel 350a Sr) met als doel de financiële EU-belangen te schaden, eronder kunnen vallen.

3.3 Meldingsplicht

De EOM-Verordening verplicht om gedragingen die *mogelijk* strafbare feiten vormen die onder de bevoegdheid van het EOM vallen, aan het EOM te melden en daarbij een zo ruim mogelijke interpretatie van de meldingsplicht aan te houden.⁹⁵ Deze verplichting geldt voor strafbare feiten ten aanzien waarvan het EOM bevoegdheid *zou kunnen uitoefenen*. De Verordening vermeldt onder meer dat de nationale autoriteiten ook melding maken van andersoortige feiten die onlosmakelijk zijn verbonden met PIF-feiten als ook zaken waarin de beoordeling van bepaalde criteria niet onmiddellijk mogelijk is (genoemd wordt de omvang van de schade of de toepasselijke sanctie). Alle informatie moet daartoe aan het EOM worden verstrekt.⁹⁶ In de Verordening is dit als volgt verwoord:

Voor de goede werking van het EOM is het van essentieel belang dat deze meldingsplicht wordt nageleefd en zo ruim mogelijk wordt geïnterpreteerd, zodat nationale autoriteiten melding maken van zaken waarin de beoordeling van bepaalde criteria niet onmiddellijk mogelijk is (bijvoorbeeld de omvang van de schade of de toepasselijke sanctie).
Overweging 53, eerste zin

De meldingsplicht richt zich tot:

- EU-instellingen, -organen en -instanties en de bevoegde nationale autoriteiten van de lidstaten;
- rechterlijke en rechtshandhavende instanties van een lidstaat die een onderzoek instellen of hebben ingesteld ten aanzien van feiten waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen. Deze instanties moeten het EOM zonder onnodige vertraging daarvan in kennis stellen, zodat het EOM kan beslissen het evocatierecht uit te oefenen.⁹⁷ Het verslag bevat in elk geval een beschrijving van de feiten, met inbegrip van een beoordeling van de daadwerkelijke of dreigende schade, de mogelijke juridische kwalificatie, en eventuele beschikbare informatie over potentiële slachtoffers, verdachten en andere betrokkenen.⁹⁸ Ook als de betreffende autoriteit die het onderzoek heeft gestart, van oordeel is dat het EOM zijn bevoegdheid niet kan uitoefenen, moet het EOM daarvan in kennis worden gesteld.⁹⁹ Het EOM moet voorts steeds in kennis worden gesteld wanneer niet kan worden vastgesteld of aan de criteria van artikel 25 lid 2 EOM-Verordening is voldaan;¹⁰⁰
- andere bronnen, zoals particuliere partijen. Specifiek worden klokkenluiders genoemd.¹⁰¹

Verplichtingen voor lidstaten die samenhangen met deze meldingsplicht zijn, voor zover voor het OM van belang:¹⁰²

- het volgen van bestaande meldingsprocedures en het beschikken over een efficiënt mechanisme voor een eerste beoordeling van de gemelde vermoedens.¹⁰³ Deze verplichtingen zijn in het leven geroepen om te voldoen aan de verplichting om het EOM in kennis te stellen wanneer vermoed wordt dat een strafbaar feit is gepleegd dat binnen de bevoegdheid van het EOM valt. Deze verplichting regardeert de nationale autoriteiten van de lidstaten (en de EU-instellingen, -organen en -instanties);
- het opzetten van een rechtstreeks óf gecentraliseerd systeem door de autoriteiten van de lidstaten, dat waarborgt dat informatie zo snel mogelijk aan het EOM wordt gemeld. Op nationaal niveau bestaat vooralsnog geen duidelijkheid over de eisen waaraan een dergelijk systeem moet voldoen;

- het per geval aanleveren van verdere 'nuttige' informatie door (o.a.) de autoriteiten van de lidstaten na opvraag ervan door het EOM. Daarbij kan het ook gaan over inbreuken op de financiële EU-belangen terwijl die niet onder de EOM-bevoegdheidscriteria van artikel 25 lid 2 vallen;¹⁰⁴

Het EOM controleert vervolgens de ontvangen informatie om te kunnen vaststellen of aan de voorwaarden voor materiële, territoriale en personele bevoegdheid van het EOM is voldaan. Bij de controle wordt beoordeeld of er op basis van de verstrekte informatie redenen zijn om een onderzoek in te stellen of het evocatierecht uit te oefenen. Het EOM stelt de meldende instantie, alsmede de slachtoffers en eventuele andere personen die de strafbare gedraging hebben gemeld, in kennis van zijn besluit. Als het EOM na controle niet besluit tot instelling van een onderzoek of uitoefening van zijn evocatierecht, wordt de reden voor dat besluit opgetekend in het CMS.¹⁰⁵

3.4 Instelling onderzoek of uitoefening evocatierecht door EOM

Het EOM oefent zijn bevoegdheid uit door instelling van een onderzoek of uitoefening van het evocatierecht.

3.4.1 Instelling onderzoek

Als er overeenkomstig het nationale recht een redelijk vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit *wordt of is* gepleegd dat onder de bevoegdheid van het EOM valt, stelt een EDP in Nederland een onderzoek in. Indien er wel sprake is van een dergelijk vermoeden maar er geen onderzoek is ingesteld door een EDP, geeft de PC waaraan de zaak is toegewezen, een EDP (alsnog) opdracht een onderzoek in te stellen. In beginsel wordt een zaak ingesteld en behandeld door een EDP uit de lidstaat waar zich het *zwaartepunt* van de strafbare activiteit bevindt of, als er verschillende met elkaar verband houdende strafbare feiten zijn gepleegd die onder de bevoegdheid van het EOM vallen, de lidstaat waar de meeste van die feiten zijn gepleegd. Hiervan kan alleen worden afgeweken op basis van de volgende criteria, in volgorde van prioriteit:

- a) de gewone verblijfplaats van de verdachte of beklaagde;
- b) de nationaliteit van de verdachte of beklaagde;
- c) de plaats waar de grootste financiële schade is geleden¹⁰⁶

Als dit goed wordt gemotiveerd kan op basis van de voorgaande criteria een EDP uit een andere lidstaat een onderzoek instellen of daartoe van de bevoegde permanente kamer opdracht krijgen.

3.4.2 Uitoefening evocatierecht

Als een rechterlijke of rechtshandhavende instantie een onderzoek instelt of heeft ingesteld met betrekking tot een strafbaar feit ten aanzien waarvan het EOM zijn bevoegdheid zou kunnen uitoefenen, moet deze instantie het EOM daarvan zonder onnodige vertraging in kennis stellen. Het EOM controleert alle ontvangen informatie en beslist na ontvangst ervan zo snel mogelijk, -en uiterlijk vijf tot tien dagen daarna-, over het uitoefenen van het evocatierecht. Gedurende deze (verlengde) periode onthouden de nationale autoriteiten zich van elke beslissing krachtens het nationale recht die zou kunnen beletten dat het EOM zijn evocatierecht uitoefent. Als het EOM besluit dat het evocatierecht wordt uitgeoefend, moeten de bevoegde nationale autoriteiten het dossier aan het EOM overdragen. Op nationaal niveau mogen geen verdere onderzoekshandelingen worden uitgevoerd ten aanzien van dezelfde strafbare feiten.¹⁰⁷ Het gaat in deze situatie dus om het overnemen van een nationaal gestart of lopend onderzoek, door het EOM.

3.5 Verhouding centraal en decentraal niveau

In het kader van de verhouding tussen het centrale EOM-niveau in Luxemburg en het nationale OM, springen in het bijzonder de volgende effecten van de veranderingen als gevolg van de Nederlandse deelname aan het EOM in het oog:

- gedeelde bevoegdheid EOM en nationale autoriteiten;
- geen opportuniteitsbeginsel voor Nederlands OM;
- uitgangspunt: voorrang EOM-bevoegdheid boven nationale bevoegdheid;
- interne toetsing;
- EDP is werkzaam in Nederland in dienst van EOM;
- geen EOM-zaak: terugverwijzing naar bevoegde nationale autoriteiten.

3.5.1 Gedeelde bevoegdheid EOM en nationale autoriteiten

Als uitgangspunt geldt dat het EOM en alle bevoegde nationale autoriteiten, zoals de politie, elkaar actief ondersteunen, elkaar informeren en met elkaar samenwerken.¹⁰⁸ Op decentraal niveau is het de EDP die het strafrechtelijk onderzoek uitvoert, onder het toezicht van de toezichthoudende EP in zijn lidstaat, en onder leiding en monitoring van de bevoegde PC. De EDP stelt conceptbesluiten op en brengt verslag uit over belangrijke ontwikkelingen in de EOM-zaak, zoals het uitvoeren van onderzoeksmaatregelen of het aanbrengen van wijzigingen in de lijst van verdachten. De PC kan door tussenkomst van de toezichthoudende EP instructies geven aan de EDP, wanneer dit nodig is voor een efficiënte aanpak van het onderzoek of de strafvervolgning, of in het belang is van de rechtsbedeling, of om het coherent functioneren van het EOM te garanderen. Kortom: de situaties waarin de PC instructies kan geven, zijn talrijk. Op centraal EOM-niveau worden dus operationele besluiten genomen in individuele EOM-zaken en de EDP is verplicht de gegeven instructies op te volgen.¹⁰⁹ De toezichthoudende EP doet op basis van ontwerpbesluiten van de EDP voorstellen tot besluitvorming door de PC. Op basis van een ontwerpbesluit van de EDP kan de PC bijvoorbeeld besluiten een zaak voor de rechter te brengen. Daarnaast kan de PC onder meer besluiten de EDP opdracht te geven een onderzoek in te stellen, het evocatierecht uit te oefenen, of een zaak (opnieuw) toe te wijzen.¹¹⁰

De EP fungeert als contactpersoon en informatiekanaal tussen de PC en de EDP. De EP dient samenvattingen in van de zaken die onder zijn/haar toezicht vallen en houdt zich bezig met het monitoren van de uitvoering van de taken van het EOM in zijn/haar lidstaat.¹¹¹ De EOM-onderzoeken moeten worden uitgevoerd overeenkomstig de EOM-verordening en voorzover aangelegenheden niet onder de verordening vallen, overeenkomstig het nationale recht. De verordening laat het nationale stelsel inzake de organisatie van het strafrechtelijk onderzoek onverlet.¹¹² Dat laatste geldt niet voor de interne toetsing van bepaalde besluiten (zie hierna). Een bijzondere situatie in het kader van de bevoegdheidsverdeling betreft bovendien het feit dat het EOM in een rechtshulprelatie met niet aan het EOM-deelnemende landen, (vooralsnog) niet is aangewezen als bevoegde autoriteit.¹¹³ Een opmerkelijke regeling betreft voorts de assistentie die een EDP aan een EDP uit een andere lidstaat levert bij te nemen maatregelen waarvoor in bepaalde gevallen rechterlijke toetsing in het ene land niet, en het andere land wel is vereist.¹¹⁴ Meer in het algemeen verdienen de opsporingshandelingen aandacht die van de (assisterende) EDP door een EDP uit een andere lidstaat worden gevraagd. De assisterende EDP is gehouden de maatregel uit te voeren of de bevoegde nationale autoriteit op te dragen deze uit te voeren.

3.5.2 Geen opportuniteitsbeginsel voor het Nederlandse OM

In het Regeerakkoord is over de Nederlandse toetreding opgenomen dat deze zal plaatsvinden onder de voorwaarde dat dit geen afbreuk doet aan het opportuniteitsbeginsel van het Nederlandse Openbaar Ministerie. Deze zinsnede zou de

indruk kunnen wekken dat het Nederlandse OM kan beslissen om wel of niet te vervolgen in een EOM-zaak. Echter, de verordening beoogt het EOM (opsporings- en vervolgingsbevoegdheden te geven, waardoor het Nederlandse OM niet alleen zijn beoordelingsruimte om strafrechtelijk te gaan vervolgen verliest, maar ook zijn vervolgingsmonopolie ten aanzien van de strafbare feiten die genoemd worden in de PIF-Richtlijn en EOM-verordening. Als het EOM besluit tot het instellen van een onderzoek of uitoefening van het evocatierecht, komt dit neer op toepassing van het legaliteitsbeginsel.¹¹⁵ Met andere woorden: aan besluiten van het EOM in dit kader zal gevolg moeten worden gegeven. In theorie zou het EOM een beroep op nationale opsporings- en vervolgingscapaciteit kunnen doen ten aanzien van alle gemelde gedragingen die mogelijk strafbare feiten vormen die onder de bevoegdheid van het EOM zouden kunnen vallen.

3.5.3 Uitgangspunt: voorrang EOM-bevoegdheid boven nationale bevoegdheid

De Verordening bepaalt dat de bevoegdheid van het EOM in de regel voorrang dient te hebben boven de nationale bevoegdheid. 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.¹¹⁶ De autoriteiten van de lidstaten moeten met betrekking tot die strafbare feiten afzien van optreden, - tenzij dringende maatregelen noodzakelijk zijn-, tot en wanneer het EOM heeft beslist dat het een onderzoek zal instellen.¹¹⁷

3.5.4 Interne toetsing

Een specifiek punt waaraan de Verordening aandacht besteedt, zijn gevallen waarin het nationale recht voorziet in interne toetsing van bepaalde besluiten binnen de structuur van het nationale OM. De Verordening bepaalt dat de toetsing van *dergelijke door de EDP genomen besluiten* dienen te vallen onder de toezichtsbevoegdheden van de toezichthoudende EP, overeenkomstig het Reglement van orde van het EOM (dat op het moment van opstellen van deze analyse nog niet beschikbaar is).¹¹⁸ Van belang is te constateren dat de Verordening er meer in het algemeen van uitgaat dat de lidstaat een EDP ten minste dezelfde bevoegdheden moet verlenen als nationale officieren van justitie.¹¹⁹ In het voorgaande zijn diverse bestaande interne toetsings-/ toestemmings en/of beoordelingsprocedures genoemd, onder meer voor de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden en methodieken. Het is voornamelijk niet duidelijk of in al deze situaties in geval van een EOM-zaak, het toezicht bij de toezichthoudende EP ligt en wat dit concreet betekent voor het nationale proces en de actoren daarbinnen.

3.5.5 EDP werkzaam in Nederland in dienst van EOM

Een EDP is vanaf zijn benoeming tot EDP tot aan zijn ontslag actief lid van het Openbaar Ministerie (of van de Zittende Magistratuur). Zijn of haar onafhankelijkheid staat niet ter discussie. De EDP kan als nationaal officier van justitie optreden, mits dit hem niet belet te voldoen aan de verplichtingen volgens de EOM-verordening. De toezichthoudende EP moet door de EDP in kennis worden gesteld van de hem aldus opgedragen taken. Als een EDP op enig moment niet in staat is zijn taken als EDP te vervullen omdat hij taken als nationaal aanklager vervult, stelt hij de toezichthoudende EP daarvan in kennis.¹²⁰ Uitgaande van de voorlopige inschatting van de Europese Commissie van 2 EDP's van elk 0,25fte voor Nederland, zullen deze personen voor het overige deel in dienst blijven van het Nederlandse OM. De EDP voert zijn of haar taken uit onder het toezicht van de toezichthoudende EP en onder leiding en op instructie van de bevoegde PC. Het nationale OM heeft over dat gedeelte, waarin de aanklager taken uitvoert als EDP, dus niets te vinden / te zeggen.

Het OM zal een voordracht voor EDP-kandidaten doen. Omdat de bezoldiging van de EDP (en EP) onder de kosten van het EOM vallen, is hieraan in deze analyse verder geen aandacht besteed.¹²¹ Wel is van belang dat er verwacht kan worden dat er (sociale/collegiale en juridische) impact uitgaat van het feit dat er voor wat betreft het netto salaris een groot verschil bestaat tussen een officier van justitie die op nationaal niveau fraude-zaken behandelt, en de officier van justitie die tevens EDP is en in die hoedanigheid fraudezaken behandelt die EOM-zaak zijn. EU-regelgeving is van toepassing op de bezoldiging van de EDP (en EP).¹²²

3.5.6 Geen EOM-zaak: terugverwijzing naar bevoegde nationale autoriteiten

Anders dan het in behandeling nemen van een zaak als EOM-zaak of de beslissing dat niet te doen en de zaak naar OLAF te verwijzen,¹²³ kan het resultaat van het onderzoek door het EOM zijn, dat de zaak wordt verwezen naar de nationale autoriteiten, namelijk wanneer:

- de onderzochte feiten geen strafbaar feit vormen waarvoor het EOM op grond van de artikelen 22 en 23 bevoegd is. De PC verwijst de zaak dan zonder onnodige vertraging naar de bevoegde nationale autoriteiten (artikel 34 lid 1). Deze terugverwezen stroom zaken/meldingen, zou beschouwd kunnen worden als een 'correctie' van de uitkomst van de efficiënte beoordeling op lidstaatniveau. De nationale autoriteiten behouden dan hun volledige bevoegdheid overeenkomstig het nationale recht om het onderzoek in te stellen, voort te zetten of stop te zetten;¹²⁴
- niet langer wordt voldaan aan de specifieke voorwaarden voor de uitoefening van zijn in artikel 25, leden 2 en 3, omschreven bevoegdheid. De PC verwijst de zaak dan zonder onnodige vertraging en vóór aanvang van de strafvervolgning voor nationale rechters, naar de bevoegde nationale autoriteiten (artikel 34 lid 2)
- de werkelijke/dreigende schade < € 100.000 en gezien ernst van het strafbaar feit of de complexiteit van de procedure in de zaak in kwestie het naar oordeel van het College niet nodig is onderzoek of strafvervolgning in te stellen op EU-niveau. De PC kan dan de zaak naar de bevoegde nationale autoriteiten verwijzen conform door het College op te stellen algemene richtsnoeren (artikel 34 lid 3);

Van bovenstaande typen verwijzingen (artikel 34 lid 1 tot en met 3), stelt het EOM de betrokken EU-instellingen organen en instanties en in bepaalde gevallen, de verdachten of beklaagden en de slachtoffers van de misdrijven, in kennis.¹²⁵ De PC deelt dergelijke besluiten tot verwijzing mee aan de ECP, die binnen drie dagen de PC kan verzoeken het besluit te herzien.

Als na één van bovenstaande typen verwijzingen door het EOM, op nationaal niveau wordt besloten een onderzoek in te stellen, draagt het EOM het dossier over aan de nationale autoriteiten, ziet het af van onderzoeks- en strafvervolgingsmaatregelen en sluit het de zaak.¹²⁶ Bij verwijzing hebben de nationale autoriteiten hun volledige bevoegdheid overeenkomstig het nationale recht om het onderzoek in te stellen, voort te zetten of stop te zetten.¹²⁷ Als de bevoegde nationale autoriteiten de zaak niet overeenkomstig lid 2 of lid 3 binnen een termijn van ten hoogste dertig dagen willen overnemen, blijft het EOM bevoegd om strafvervolgning in te stellen of de zaak te seponeren.¹²⁸ De PC zal de zaak onverwijld naar de betreffende nationale autoriteit verwijzen als het EOM overeenkomstig artikel 39, lid 3, een sepot overweegt en de nationale autoriteit verlangt dat de zaak naar hem wordt verwezen.¹²⁹

3.6 Casemanagementsysteem

De Verordening kent als uitgangspunt dat de werkzaamheden van het EOM in elektronische vorm worden uitgevoerd. Er zal een casemanagementsysteem (CMS) worden opgezet en beheerd door het EOM. De informatie in het CMS dient onder andere informatie te bevatten die is ontvangen over mogelijke strafbare feiten die onder de

bevoegdheid van het EOM vallen, als ook informatie uit de (afgesloten) onderzoeksdossiers. De dossiers die door de EDP worden beheerd, moeten beschikbaar zijn voor het centrale kantoor met het oog op het uitoefenen van zijn taken op het vlak van besluitvorming, monitoring en leiding, en toezicht.¹³⁰ Het doel van het CMS is:

- a) het ondersteunen van het beheer van onderzoeken en strafvervolgingen die door het EOM worden ingesteld, met name door interne informatiestromen te beheren en onderzoekswerkzaamheden in grensoverschrijdende zaken te ondersteunen;
- b) het zorgen voor toegang tot informatie over onderzoeken en strafvervolgingen bij het centrale kantoor en door de gedelegeerd Europese aanklagers;
- c) het mogelijk maken van vergelijkingen van informatie en het extraheren van gegevens voor operationele analyse en statistische doeleinden;
- d) het vergemakkelijken van het toezicht om te waarborgen dat de verwerking van operationele persoonsgegevens rechtmatig is en voldoet aan de desbetreffende bepalingen van deze verordening.¹³¹

Een EDP is gehouden om in het CMS op te tekenen wanneer hij een onderzoek instelt als er volgens het toepasselijke nationale recht een redelijk vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit wordt of is gepleegd dat onder de bevoegdheid van het EOM valt.¹³² Als het EOM na controle besluit dat er geen redenen zijn om een onderzoek in te stellen of zijn evocatierecht uit te oefenen, wordt de reden voor dat besluit opgetekend in het CMS.¹³³ Als het EOM besluit een onderzoek in te stellen of zijn evocatierecht uit te oefenen, opent de behandelend EDP een onderzoeksdossier. Het onderzoeksdossier bevat alle informatie en bewijsstukken in verband met het onderzoek of de strafvervolgning door het EOM waarover de gedelegeerd Europese aanklager beschikt. Het CMS van het EOM omvat alle informatie en bewijsstukken uit het onderzoeksdossier die elektronisch kunnen worden opgeslagen. De behandelend EDP ziet erop toe dat de inhoud van de informatie in het CMS te allen tijde een afspiegeling is van het onderzoeksdossier. Dat betekent met name dat in het CMS opgenomen operationele persoonsgegevens worden gewist of verbeterd telkens als deze gegevens zijn gewist of verbeterd in het overeenkomstige onderzoeksdossier.¹³⁴ De EDP brengt via het CMS aan de bevoegde EP en de PC verslag uit over alle belangrijke ontwikkelingen in de zaak, overeenkomstig het (nog niet-beschikbare) Reglement van orde van het EOM.¹³⁵

De volgende informatie moet in elk geval in het CMS worden opgenomen:

- het feit dat een onderzoek door de EDP is ingesteld;¹³⁶
- alle informatie en bewijsstukken uit het onderzoeksdossier die elektronisch kunnen worden opgeslagen (in geval van instellen onderzoek of aangewend evocatierecht);¹³⁷
- verslagen van de EDP over alle belangrijke ontwikkelingen in de zaak;¹³⁸
- besluiten van het EOM om na controle geen onderzoek in te stellen of het evocatierecht uit te oefenen;¹³⁹
- een register van informatie die als gevolg van de melding, registratie en controle (artikel 24) is verkregen door het EOM, waaronder eventuele besluiten met betrekking tot die informatie;¹⁴⁰
- een index van alle onderzoeksdossiers. De index mag, behalve de gegevens die nodig zijn om zaken op te sporen en koppelingen tussen verschillende onderzoeksdossiers te maken, geen andere operationele persoonsgegevens bevatten;¹⁴¹
- registratie van de instemming van de permanente kamer voor toepassing van de vereenvoudigde strafvervolgingsprocedure.¹⁴²

Het OM signaleert op deze plaats een aantal zorgen t.a.v. CMS, die (aanzienlijke) impact op het OM en ketenpartners kan hebben:

- bij de huidige stand van zaken lijkt de Europese Commissie bij de voorbereiding van de ontwikkeling van het CMS uit te gaan van een leidend, centraal systeem waarbij de systemen van de lidstaten als secundair beschouwd worden. Omdat de Nederlandse EDP in de lidstaat werkzaam is, en afhankelijk is van Nederlandse systemen voor o.a. de zittingsplanning, stelt het OM zich op het standpunt dat

het nationale systeem leidend moet zijn en het centrale EOM-systeem vanuit de nationale systemen wordt gevoed;

- als het EOM zijn bevoegdheid uitoefent, oefenen de bevoegde nationale autoriteiten hun bevoegdheid met betrekking tot diezelfde strafbare gedraging niet uit. Om aan dit verbod te kunnen voldoen is actueel zicht van de stand van zaken op EOM-niveau, op nationaal niveau noodzakelijk. Dat geldt evenzo voor de verplichting om zich te onthouden van activiteiten op nationaal niveau die zou kunnen beletten dat het EOM zijn evocatierecht uitoefent en om zich te onthouden van verdere onderzoekshandelingen als het EOM zijn evocatierecht uitoefent en de zaak oppakt. De vraag welke organisaties (bijvoorbeeld ook bijzondere opsporingsdiensten en politie) toegang hebben tot het CMS om zich aan het verbod te kunnen houden, is voorsnog niet beantwoord;¹⁴³
- binnen het EOM is er voor de verschillende functies toegang geregeld tot (bepaalde) informatie in het CMS. Zo heeft de ECP rechtstreeks toegang tot het register en de index van het CMS; de PC's hebben bij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden rechtstreeks toegang tot informatie die elektronisch in het CMS is opgeslagen. De bevoegde PC heeft desgevraagd toegang tot het onderzoeksdossier. De EP hebben rechtstreeks toegang tot het register en de index van het CMS. De *toezichthoudende* Europese aanklager heeft bij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden rechtstreeks toegang tot informatie die elektronisch in het CMS is opgeslagen, als ook tot het onderzoeksdossier. Andere EDP kunnen verzoeken om toegang tot informatie die elektronisch in het CMS is opgeslagen, en tot ieder onderzoeksdossier.¹⁴⁴ Het OM stelt zich op het standpunt dat de mogelijkheid er moet zijn om bepaalde informatie af te schermen.

3.7 Samenwerking EOM met deelnemende EU-lidstaten, niet deelnemende EU-lidstaten, derde landen en internationale organisaties

3.7.1 Samenwerking EOM met deelnemende EU-lidstaten

Voor de samenwerking tussen deelnemende EU-lidstaten in EOM-verband zijn geen reguliere EU-rechtshulpinstrumenten nodig, behoudens het Europees aanhoudingsbevel (EAB) en overlevering. De behandelende EDP kan een EAB binnen het bevoegdheidsgebied van het EOM uitvaardigen of de bevoegde autoriteit daarom verzoeken.¹⁴⁵ Voor het overige gaat de Verordening ervan uit dat de EDP nauw samenwerkt met een EDP in een andere lidstaat door hem of haar bij te staan en regelmatig te raadplegen in grensoverschrijdende zaken. Het gaat dus concreet om het uitvoeren van opsporingshandelingen waarmee de EDP de andere EDP 'assisteert'. In de situatie waarin niet het recht van de lidstaat van de assisterende EDP een rechterlijke toestemming van de toegewezen maatregel voorschrijft, maar wel het recht van de lidstaat van de behandelende EDP, moet de toestemming door laatstgenoemde EDP worden verkregen en samen met de toewijzing worden ingediend.¹⁴⁶

3.7.2 Samenwerking EOM met niet-deelnemende lidstaten

Voor de samenwerking van het EOM met niet aan het EOM-deelnemende lidstaten geldt dat een rechtsinstrument voor samenwerking in strafzaken en uitlevering ontbreekt. De Verordening gaat ervan uit dat met deze lidstaten werkafspraken kunnen worden gemaakt en contactpunten kunnen worden aangewezen. Het EOM mag samenwerkingsverbanden aangaan met deze lidstaten en rechtstreeks bepaalde informatie uitwisselen (tenzij). Ook wordt ervan uitgegaan dat de lidstaten zorgen 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.¹⁴⁷ Hierin is evenwel voorsnog niet voorzien.

3.7.3 Samenwerking EOM met derde landen en internationale organisaties

Ook voor deze samenwerking geldt dat de Verordening ervan uitgaat dat met derde landen en internationale organisaties werkafspraken kunnen worden gemaakt en contactpunten kunnen worden aangewezen. Voorts kan het EOM met de autoriteiten in derde landen en organisaties samenwerkingsverbanden aangaan en rechtstreeks bepaalde informatie uitwisselen (tenzij). Internationale overeenkomsten die de EU heeft gesloten met derde landen op gebieden die onder de bevoegdheid van het EOM vallen, zijn bindend voor het EOM.

Als dergelijke internationale overeenkomsten ontbreken of het EOM niet (met instemming van het betreffende derde land) als bevoegde autoriteit erkend wordt, kan de behandelende EDP gebruikmaken van zijn bevoegdheden *van nationaal* aanklager van zijn lidstaat om, -op basis van door die lidstaat gesloten internationale overeenkomsten of van toepasselijke nationale wetgeving en, indien nodig, via de bevoegde nationale autoriteiten-, de autoriteiten van derde landen om rechtshulp in strafzaken te verzoeken. De EDP moet dan de autoriteiten van derde landen op de hoogte stellen van het feit dat het op die basis verzamelde bewijsmateriaal door het EOM voor de doeleinden van de Verordening zal worden gebruikt, en probeert hiervoor de toestemming van die autoriteiten te verkrijgen. In ieder geval wordt het derde land in kennis gesteld van het feit dat de uiteindelijke ontvanger van het antwoord op het verzoek het EOM is. Onder omstandigheden kan de EDP besluiten informatie of bewijsmateriaal overeenkomstig het nationaal recht aan de bevoegde autoriteiten van derde landen of internationale organisaties over te dragen met het oog op onderzoeken of het gebruik als bewijsmateriaal in strafonderzoeken.¹⁴⁸

De regeling van grensoverschrijdende samenwerking en gegevensverstrekking roept al met al veel vragen op, in de eerste plaats omdat het EOM vooralsnog niet is aangewezen als bevoegde autoriteit en internationale overeenkomsten die de EU heeft gesloten met derde landen, ontbreken. In die gevallen wordt van de EDP verlangd dat hij/zij een beroep doet op de verdragen die de betreffende lidstaat zelf heeft gesloten met derde landen en/of nationale wetgeving, die bovendien kunnen verschillen binnen de groep van lidstaten die aan het EOM deelnemen. Het OM acht het van belang dat er in alle situaties, dus ook als er geen gebruik wordt gemaakt van reguliere rechtshulpinstrumenten zoals het Europees Onderzoeksbevel, uitwisseling van bepaalde informatie noodzakelijk blijft. De huidige applicatie (LURIS) en het CMS moeten zicht kunnen blijven bieden op het totaal aan rechtshulp en de rechtshulprelatie van Nederland en de Nederlandse EDP met andere landen.

3.8 Gegevensbescherming

In hoofdstuk VIII van de EOM-verordening zijn gegevensbeschermingsbepalingen opgenomen. Het OM merkt op dat de Verordening over meerdere typen persoonsgegevens spreekt, die niet allemaal voorkomen in de Algemene Verordening Gegevensbescherming¹⁴⁹ en de Richtlijn Gegevensbescherming opsporing en vervolging¹⁵⁰ (bijvoorbeeld administratieve en operationele persoonsgegevens). Vanwege het feit dat het EOM uitgaat van een gedeelde organisatiestructuur tussen het centrale niveau en het niveau van de lidstaten, worden persoonsgegevens verwerkt door zeer veel actoren, op beide niveaus. Vragen over welk gegevensbeschermingregime in welke situatie van toepassing is en wie de verwerkingsverantwoordelijke is, zijn complex en op dit moment nog niet beantwoord. Er bestaat bij meerdere lidstaten onduidelijkheid over de toepasselijkheid van deze regels ten opzichte van de gegevensbeschermingsbepalingen in het nationale recht.

3.9 Samengevat

Complicerend voor de schets van de veranderingen is dat het EOM een nieuw EU-orgaan is en op dit moment nog niet duidelijk is hoe het EOM in de praktijk zal gaan functioneren en welke (interne) regels zullen gelden. Het CMS moet nog ontwikkeld worden, als ook de aansluiting van de lidstaten op CMS. Zo is het antwoord op de vraag welke informatie (in welke fase) in CMS moet worden geregistreerd, van belang voor de keuze welke organisaties op het CMS moeten worden aangesloten. Niet in de laatste plaats wordt het verkrijgen van overzicht van de veranderingen op dit moment bemoeilijkt door het feit dat er diverse vragen leven ten aanzien van de interpretatie van de Verordening.

Voor zover dit wél uit de tekst en geest van de EOM-Verordening af te leiden is, betekent de Nederlandse deelname aan het EOM, -naar verwachting van het OM-, een zeer grote verandering voor de huidige Nederlandse werkwijze en afspraken met betrekking tot de verwerving en verwerking van fraude zaken. In het bijzonder vanwege het feit dat het OM in EOM-zaken niet meer kan bepalen of vervolging opportuun is en/of er aan sectorspecifieke afspraken over de nadere criteria voor strafrechtelijke vervolging is voldaan, is de beschikbaarheid van voldoende extra middelen een *conditio sine qua non*, wil dit niet ten koste gaan van de nationale prioritering en capaciteit. Het EOM kan immers dwingend beschikken over nationale opsporingscapaciteit en de EOM-bevoegdheid heeft voorrang op de nationale bevoegdheid. In theorie zou het EOM een beroep op nationale opsporings- en vervolgingscapaciteit kunnen doen ten aanzien van *alle* gemelde gedragingen die *mogelijk* strafbare feiten vormen die onder de bevoegdheid van het EOM *zouden kunnen vallen*. Na terugverwijzing van een zaak door het EOM aan het nationale OM zal het OM overigens weer wel kan beslissen of vervolging opportuun is.

In de EOM-verordening wordt niet voorzien in EOM-ondersteuning van de EDP op nationaal niveau. Dit wordt door het OM wel noodzakelijk geacht, in de eerste plaats vanwege de verwachte stroom aan signalen, die veelal in dat stadium onvoldoende zullen zijn voor de beslissing van de EDP om wel of geen strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de gegevensverwerking door de gedeelde EOM-bevoegdhedenstructuur op centraal- en lidstaatsniveau zeer complex is en veel vragen oproept. Rapportage- en registratieverplichtingen in het CMS komen naast de registratieverplichtingen in de nationale systemen / applicaties, waarmee bijvoorbeeld zittingen kunnen worden gepland. Daarnaast zijn er eisen gesteld aan de termijn van besluitvorming over EOM-zaken (hetgeen gevolgen heeft voor de snelheid voor beslissing over de terugverwezen zaken) en moeten nationale autoriteiten op de hoogte zijn van zaken waarover het EOM mogelijk een evocatierecht gaat uitoefenen (aangezien zij zich in die situatie moeten onthouden van (onderzoeks)activiteiten). Dit laatste geldt temeer in de fase waarin het CMS het nationale niveau hierin (nog) niet ondersteunt.

Hoofdstuk 4 Impact

In dit hoofdstuk is de verwachte kwalitatieve en kwantitatieve impact voor het OM als gevolg van Nederlandse deelname aan het EOM weergegeven. Deze impact is uitgewerkt aan de hand van de scenario's zoals aangereikt door het departement van Justitie en Veiligheid (zie bijlagen) en de inschattingen van de aantallen opsporingshandelingen op verzoek van een andere EDP (cijfers FIOD). Bovenstaande uitvraag behelst in hoofdlijnen de (financiële) consequenties van werkzaamheden in het kader van:

- een efficiënt mechanisme van eerste beoordeling van gemelde signalen (drie scenario's)
- EOM-zaken (20-40-60 zaken)
- door het EOM naar het nationale OM terugverwezen signalen/zaken (50-80% in de drie scenario's)
- opsporingshandelingen op verzoek van een andere EDP

Allereerst zal een korte uiteenzetting volgen van het type kosten dat wel, en het type kosten dat niet door het EOM zal worden gedragen. Vervolgens komen de (financiële) consequenties van bovenstaande vragen aan de orde. Tot slot worden enkele belangrijke factoren / ontwikkelingen benoemd die naar inschatting van het OM (op termijn) impact (kunnen) hebben.

4.1 Kostenverdeling

Zoals in het eerste hoofdstuk is vermeld, zijn in deze analyse de kosten die volgens de kostenverdeling conform de EOM-verordening als uitgaven van het EOM worden beschouwd, buiten beschouwing gelaten. Voor de volledigheid wordt hieronder uiteengezet welk type kosten voor rekening komt van het centrale EOM, en welk type kosten voor rekening van de deelnemende lidstaten.

Als uitgaven van het EOM worden beschouwd de bezoldiging van Nederlandse EOM-ers (onder wie in elk geval de EP en EDP), de uitgaven voor administratie, de infrastructuur en de in de verordening genoemde operationele uitgaven. Tot de operationele uitgaven kunnen gedeeltelijke kosten behoren in het kader van uitzonderlijk dure onderzoeksmaatregelen, de kosten voor opleiding, missies en vertalingen die nodig zijn voor de interne werking van het EOM. Ook de kosten voor het opzetten van een CMS vallen onder de operationele uitgaven van het EOM.¹⁵¹ De Verordening gaat ervan uit dat de kosten van operationele communicatie tussen de EDP en het centraal niveau van het EOM, zoals kosten van postbezorging, reiskosten, vertalingen die nodig zijn voor het functioneren van het EOM en andere kosten die de lidstaten nog niet eerder in een onderzoek hadden gemaakt, maar zijn ontstaan nadat het EOM de verantwoordelijkheid voor het onderzoek en de strafvervolgning op zich nam, operationele uitgaven zijn die voor rekening van het EOM komen.¹⁵² Het OM gaat er van uit dat dat bijvoorbeeld geldt voor de kosten in het kader van aanpassing van documenten voor het EOM (EDP) (vorderingen, brieven, etc.).

Kort gezegd moeten de overige kosten worden gedragen door de lidstaten.¹⁵³ Naast bijvoorbeeld de kosten in verband met onderzoeksmaatregelen (behalve uitzonderlijk dure onderzoeksmaatregelen die gedeeltelijk kunnen worden bekostigd door het EOM) en operationele ondersteuning,¹⁵⁴ betreffen dit ook middelen en apparatuur die de EDP nodig heeft voor de uitoefening van de taken uit hoofde van deze verordening. Ook kosten voor het kantoor van de EDP zijn volgens de Verordening kosten die de lidstaat moet dragen.¹⁵⁵

Gerechtskosten zijn kosten die gemaakt worden in het kader van de vervolging van strafbare feiten ten gevolge van een beslissing van de rechter of de officier van justitie (inclusief de kosten van een deskundige die wordt benoemd in het kader van de Wet deskundige in strafzaken). Hoewel de gerechtskosten niet ten laste komen van het OM-budget, maar van het gerechtskostenbudget, acht het OM het van belang in deze analyse aan te geven dat het budget voor gerechtskosten door deelname aan het EOM zal stijgen. Voor zover van belang in het kader van EOM-zaken vallen onder gerechtskosten: tolk- en vertaalkosten (voor zover dit bijvoorbeeld rechtshulpverzoeken betreft), kosten van deskundigen (inclusief reiskosten evt. noodzakelijke aanbesteding) en (reis- en verblijfkosten van) rogatoire commissies. Gerechtskosten kunnen met name, -maar niet uitsluitend-, bij btw-carrouselfraude zaken oplopen, aangezien deze dossiers omvangrijker zijn dan gemiddeld.

4.2 Efficiënt mechanisme van eerste beoordeling

In de EOM-Verordening is op diverse plaatsen grote nadruk gelegd op een zo ruim mogelijke interpretatie van de meldingsplicht. Daarnaast laat vergelijking van de meldingsplicht aan het EOM met de thans geldende meldingsplicht aan de Europese Commissie/OLAF, een aanmerkelijk verschil in reikwijdte zien. De Europese Commissie verwacht dat er een impuls zal uitgaan van de komst van het EOM.¹⁵⁶ Er moet rekening mee worden gehouden dat van allerlei (toekomstige) maatregelen, zoals onder meer opgenomen in het voorstel voor een Verordening tot vaststelling van het fraudebestrijdingsprogramma van de EU, eveneens een impuls zal uitgaan.¹⁵⁷

Volgens de tekst van de Verordening moeten alle gedragingen die mogelijk strafbare feiten vormen die onder de bevoegdheid van het EOM zouden kunnen vallen, -ook in geval van twijfel-, worden gemeld aan het EOM. Het OM verwacht dat slechts een klein percentage een heel ander type delicten betreft waarvoor het EOM niet bevoegd is. De Verordening wijdt geen bepalingen of overwegingen aan het 'opwerken' van zaken, namelijk het veredelen van signalen, om uiteindelijk een besluit te kunnen nemen om een onderzoek te starten. Hierdoor zou de indruk kunnen ontstaan dat alle signalen voldoende informatie vormen als basis voor het starten van een onderzoek, hetgeen zeker niet het geval is. Hoe de Verordening op dit punt moet worden geïnterpreteerd is (ook op Europees niveau) nog onduidelijk.

Naar aanleiding van de door de minister van Justitie en Veiligheid gemaakte keuze over de interpretatie van de meldingsplicht aan het EOM -waarvoor volledigheidshalve verwezen wordt naar de betreffende bijlage-, is op verzoek van het departement de impact inzichtelijk gemaakt als van de aldaar vermelde selectie van meldingen op nationaal niveau wordt uitgegaan. Uit de tekst van het departement in de bijlage blijkt dat verwacht wordt dat deze selectie voor Nederland leidt tot 150 meldingen voor mogelijke fraude met EU-subsidies, 250 voor fraude met invoerrechten en 30 voor btw-fraudes.

Het departement gaat ervan uit dat het nationale OM de autoriteit is waarnaar het EOM de zaken terugverwijst als het EOM die zaken niet zelf in behandeling neemt. Onder meer gelet op het feit dat dit veelal signalen/zaken zullen zijn die het nationale OM in de bestaande werkwijze niet krijgt, - aangezien zij in een eerdere fase al door de toezichthouder worden afgedaan-, zullen ook hier naar verwachting extra zaken voor het Nederlandse OM en de opsporing uit voortvloeien.

Het departement heeft gevraagd de impact in kaart te brengen van drie scenario's, die uiteindelijk zijn verbonden met het eerder gegeven kader voor de berekening van de impact als gevolg van 20, 40 en 60 EOM-zaken. Voor het aantal door het EOM terugverwezen signalen/zaken is uitgegaan van twee scenario's (50-80%). Hieruit is overigens af te leiden dat EOM-sepots afzonderlijk zijn geteld (en niet als uitkomst van een ingesteld onderzoek; vergelijk artikel 39 EOM-verordening op dit punt). In elk van

de drie scenario's is in het kader uitgegaan van de basisgedachte dat het nationaal efficiënt mechanisme van eerste beoordeling een zekere coördinatie betekent door een zogenaamd stafbureau. In drie scenario's variëren de taken van dit stafbureau (zie bijlage): van een lichte 'check' of de melding onder de EOM-verordening valt, een advies aan het EOM bij elke melding (weging), tot een gecoördineerde voorbereiding (sturing) van alle meldingen.

Meer in het algemeen verwacht het OM dat bij een vorm van selectie op nationaal niveau ten behoeve van de beslissing van de EDP, het proces efficiënter verloopt en door selectie aan de voorkant, minder terugverwijzingen aan de achterkant zullen volgen. De rol van het OM wordt in alle drie scenario's als beperkt tot onderstaande taken ingeschat, aangezien in de toekomstige situatie niet de nationaal officier van justitie maar de EDP zal beslissen:

- het nationale OM bepaalt, -voor zover het de melder van een signaal is-, of het een gedraging betreft die mogelijk een strafbare feit vormt dat onder de bevoegdheid van het EOM valt;
- het nationale OM houdt in een dergelijk stafbureau zicht op de inzet van nationale capaciteit bij opdrachten van de EDP en heeft een belangrijke coördinerende rol. Naast coördinatie op het terrein van rechtshulp is coördinatie noodzakelijk vanwege het feit dat het OM en andere nationale autoriteiten hun bevoegdheid niet mogen uitoefenen ten aanzien van dezelfde gedraging als het EOM besluit zijn bevoegdheid uit te oefenen. Dat geldt evenzeer voor de periode voorafgaand aan de beslissing tot uitoefening van het evocatierecht. Coördinatie is tot slot noodzakelijk om de voortgang (snelheid) van de afdoening te bewaken na terugverwijzing van zaken door het EOM aan het nationale OM. Goede coördinatie wordt dringender zolang (de aansluiting op) een goed functionerend CMS nog niet is gerealiseerd.

In elk gegeven scenario voor het nationaal mechanisme van efficiënte beoordeling moet vanwege bovenstaande taken naar inschatting rekening worden gehouden met extra benodigde capaciteit, zoals opgenomen in de tabel onder 4.4.

4.3 EOM-zaken

In onderstaande tabel is een inschatting gegeven van de structurele kosten voor de ingeschatte benodigde extra personele capaciteit bij het OM in de intelligence-, opsporings- en vervolgingsfase van EOM-zaken, waarbij rekening is gehouden met het besluit van de HLG van 19 november 2018 ten aanzien van het substitutie-effect van vijf zaken (zie de bijlage 'conceptverslag High Level Group EOM van 19 november 2018, c. memo substitutie effect').

EOM-zaken uitgaande van 'substitutie'							
Type functie	Fte bij aantal EOM-zaken na 'substitutie' 5 zaken (afgerond)			Structurele personele kosten vgs Handleiding Overheidstarieven 2018	Totaal structurele personele kosten bij aantal EOM-zaken na 'substitutie'		
	15	35	55		15	35	55
Sr. officier van justitie	0,5	0,5	0,5	€ 162.250 (RM8)*	€81.125	€81.125	€81.125
Parketsecretaris	1	2,3	3,7	€ 95.650 (BBRA S10)	€95.650	€219.995	€353.905
Administratief medewerker	1	2,3	3,7	€ 76.650 (BBRA S7)	€76.650	€176.295	€283.605
Informatieofficier van justitie	0,3	0,6	0,9	€ 162.250 (RM8)	€48.675	€97.350	€146.025
Informatiesecretaris	0,3	0,6	0,9	€ 95.650 (BBRA S10)	€28.695	€57.390	€86.085
Afpakofficier van justitie ARO	0,5	1,2	1,8	€ 172.150 (RM7)	€86.075	€206.580	€309.870

Internationaal adviseur ARO	0,5	1,2	1,8	€ 128.650 (BBRA S13)	€64.325	€154.380	€231.570
Vermogenstraceerder internationaal afpakken	0,5	1,2	1,8	€ 95.650 (BBRA S10)	€47.825	€114.780	€172.170
Civiel juridisch adviseur	0,3	0,6	0,9	€ 116.650 (BBRA S12)	€34.995	€69.990	€104.985
Beleidsadviseur	0,5	1,2	1,8	€ 105.650 (BBRA S11)	€52.825	€126.780	€190.170
Officier van justitie Internationale rechtshulp	0,3	0,6	0,9	€ 144.550 (RM9)	€43.365	€86.730	€130.095
Parketsecretaris Internationale rechtshulp	0,3	0,6	0,9	€ 95.650 (BBRA S10)	€28.695	€57.390	€86.085
Administratief medewerker Internationale rechtshulp	0,5	1,2	1,8	€ 76.650 (BBRA S7)	€38.325	€91.980	€137.970
Adviseur internationaal beslagbeheer (AMO)	0,5	1,2	1,8	€ 105.650 (BBRA S11)	€52.825	€126.780	€190.170
Medewerker beslagbeheer (AMO)	0,5	1,2	1,8	€ 76.650 (BBRA S7)	€38.325	€91.980	€137.970
Teamleider norm: 1fte per 20fte	0,4 fte bij 7 fte	0,8 fte bij 16 fte	1,2 fte bij 24,5 fte	€ 128.650 (BBRA S13)	€51.460	€102.920	€154.380
Totale structurele kosten extra personele capaciteit					€ 869.835	€ 1.862.445	€ 2.796.180

4.3.1 EDP-capaciteit en efficiencyverlies voor het Nederlandse OM

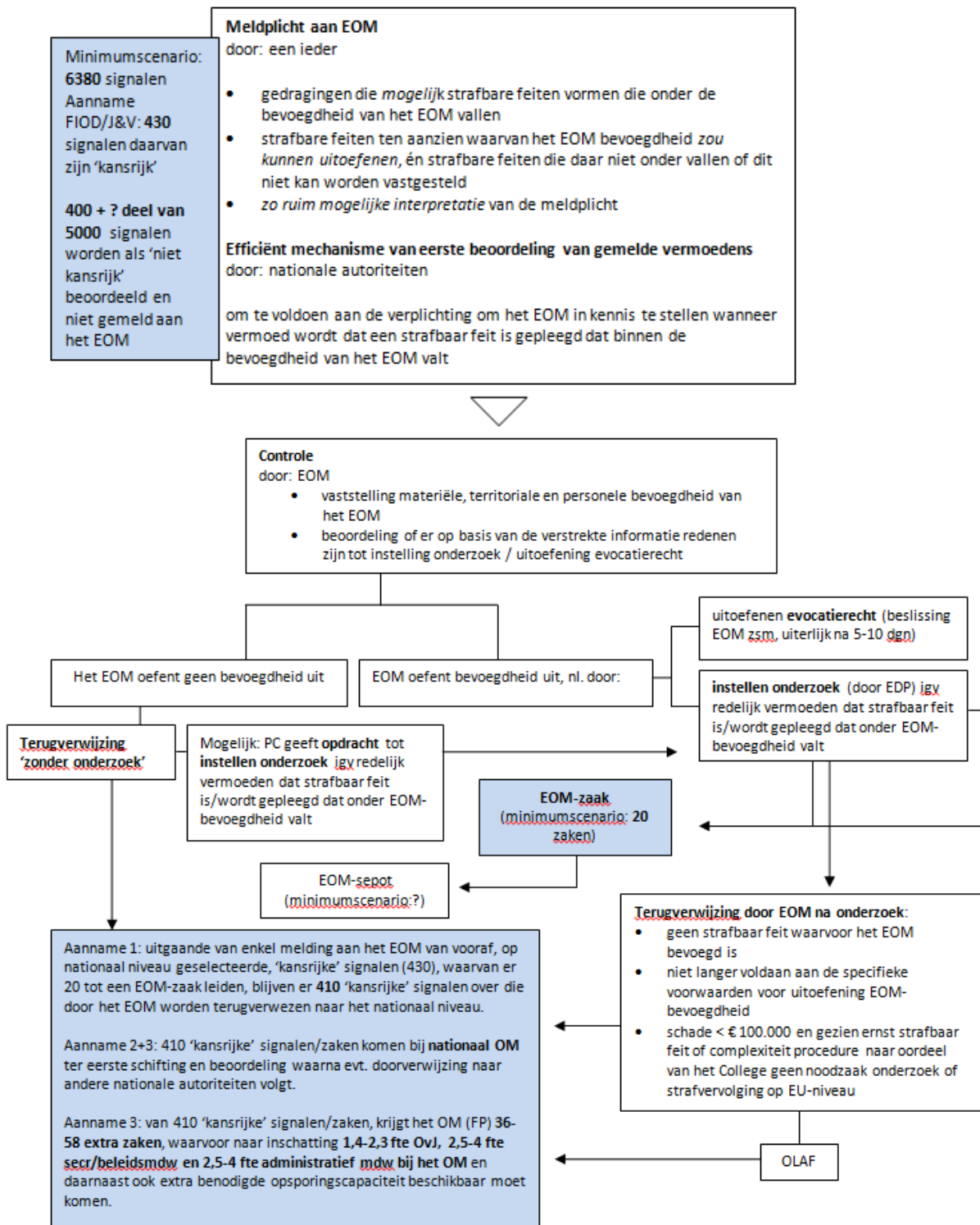
* Zoals eerder is aangegeven, gaat de Europese Commissie er voor Nederland voorsnag van uit dat twee EDP zullen worden aangesteld die elk voor 0,25 fte zullen worden belast met EOM-werkzaamheden. In bovenstaande tabel is uitgegaan van een zekere mate van efficiencyverlies voor het nationale OM als gevolg daarvan, omdat het OM verwacht dat deze EDP voor werkzaamheden voor het nationale OM feitelijk voor minder dan het resterend deel inzetbaar zullen zijn. EDP zullen zeer vermoedelijk in de praktijk méér tijd dan één enkele dag per week besteden aan EOM-werkzaamheden (inclusief vergaderingen, bijvoorbeeld in Luxemburg). Per 0,25 fte EDP houdt het OM er rekening mee dat voor ongeveer één dag per week extra officierscapaciteit dient te worden ingezet om het verlies aan inzet voor het nationale OM op te vangen.

In de bovenstaande tabel is ervan uitgegaan dat de EDP-capaciteit gelijk blijft, ongeacht het aantal EOM-zaken, maar dit is volgens het OM verre van realistisch. Ook bij een instroom van 20 EOM-zaken voorziet het OM dat (in totaal) 0,5 fte EDP onvoldoende zal zijn om deze zaken conform de eisen en verplichtingen die de EOM-verordening stelt, te behandelen. Ter vergelijking: één btw=carrouselfraude zaak vergt, - los van het leidinggeven aan het opsporingsonderzoek zelf-, een aantal weken voorbereiding van de zitting en meerdere zittingsdagen. Wanneer gerekend wordt met vijf weken (nog exclusief de tijd die verbonden is met het leidinggeven aan het opsporingsonderzoek), zal één EDP iets minder dan een half jaar belast zijn met 1 (btw-carrouselfraude) zaak. Na verloop van tijd zullen daar voor de EDP ook de werkzaamheden bij komen die verbonden zijn aan het instellen van rechtsmiddelen (hoger beroep en beroep in cassatie). Het OM concludeert dan ook dat de belasting van de EDP (veel) hoger ligt dan 0,5 fte EDP. EDP-capaciteit moet naar oordeel van het OM ook capaciteit van een advocaat-generaal omvatten, maar daarin is thans (nog) niet voorzien. De functie van EOM-aanklager eindigt immers bij de onherroepelijkheid van de beslissing.

4.4 Door het EOM terugverwezen signalen/zaken

In de eigen schematische weergave van het proces op hoofdlijnen is de verwachte impact van scenario 1 hieronder uitgewerkt, voor wat betreft het aantal door het EOM terug te verwijzen signalen/zaken. Onderstaand schema werd op verzoek van het departement opgesteld. Volledigheidshalve wordt verwezen naar de door de minister van

Justitie en Veiligheid gemaakte keuze over de interpretatie van de meldingsplicht aan het EOM (bijlage 'tekst over de interpretatie van de meldingsplicht', zoals ontvangen van het departement van Justitie en Veiligheid op 9 mei 2019). Aangezien het OM na terugverwijzing van zaken/signalen door het EOM, de volledige bevoegdheid overeenkomstig het nationale recht heeft om het onderzoek in te stellen, voort te zetten of stop te zetten, moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het aantal septs stijgt.



In onderstaande tabellen is een inschatting gegeven van de structurele kosten voor de ingeschatte benodigde extra personele capaciteit bij het OM als gevolg van de keuze 1-3

voor de taken van een EDP-stafbureau (tabel 'Efficiënt mechanisme eerste beoordeling bij keuze voor 1-3') en als gevolg van de beoordeling en afdoening van signalen /zaken na terugverwijzing, in geval van 50- 80% terugverwijzing (tabel 'Beoordeling en afdoening na terugverwijzing signalen/zaken'). Voor de laatstgenoemde tabel wordt volledigheidshalve verwezen naar de door de minister van Justitie en Veiligheid gemaakte keuze over de interpretatie van de meldingsplicht aan het EOM (bijlage 'tekst over de interpretatie van de meldingsplicht', zoals ontvangen van het departement van Justitie en Veiligheid op 9 mei 2019).

Efficiënt mechanisme eerste beoordeling bij keuze voor 1-3							
Type functie	Benodigd aantal fte bij aantal meldingen =			Structurele personele kosten vgs Handleiding Overheidstarieven 2018	Totale structurele personele kosten voor efficiënt mechanisme eerste beoordeling bij keuze voor 1-3		
	880+ 5500*	1760 +?	2640 +?		880+ 5500*	1760+ ?	2640+ ?
Sr. officier van justitie	0,3 fte	0,7 fte	1 fte	€ 162.250 (RM8)	€ 48.675	€ 113.575	€ 162.250
Parketsecretaris	1 fte	2 fte	3 fte	€ 95.650 (BBRA S10)	€ 95.650	€ 191.300	€ 286.950
Beleidsadviseur	1 fte	2 fte	3 fte	€ 105.650 (BBRA S11)	€ 105.650	€ 211.300	€ 316.950
Administratief medewerker	2 fte	4 fte	6 fte	€ 76.650 (BBRA S7)	€ 153.300	€ 306.600	€ 459.900
Teamleider norm: 1fte per 20fte	0,2 fte	0,4 fte	0,7 fte	€ 128.650 (BBRA S13)	€ 25.730	€ 51.460	€ 90.055
Totale structurele kosten extra personele capaciteit					€ 429.005	€ 874.235	€1.316.105

*verwezen wordt naar de bijlage 'tekst over de interpretatie van de meldplicht meldingsplicht', zoals ontvangen van het departement van Justitie en Veiligheid op 9 mei 2019. Het OM gaat voornamelijk uit van bovenvermelde impact, maar maakt daarbij een voorbehoud. Op een later moment kan wijziging van de impact plaatsvinden, bijvoorbeeld als gevolg van (invoerings)wetgeving als het gaat om de rol en taken van het OM op dit punt.

Beoordeling en afdoening na terugverwijzing signalen/zaken							
Type functie	Benodigd aantal fte bij aantal meldingen =			Structurele personele kosten vgs Handleiding Overheidstarieven 2018	Totaal structurele personele kosten voor beoordeling en afdoening na terugverwijzing 50%-80%		
	430	860	1290		430	860	1290
Sr. officier van justitie	1,4	2,9	4,3	€ 162.250 (RM8)	€ 227.150	€ 470.525	€ 697.675
	-	-	-		-	-	-
	2,3 fte	4,6 fte	6,9 fte		€ 373.175	€ 746.350	€ 1.119.252
Parketsecretaris / Beleidsadviseur	2,5	5	7,6	€ 95.650 (BBRA S10)	€ 239.125	€ 478.250	€ 726.940
	-	-	-		-	-	-
	4 fte	8 fte	12,1 fte		€ 382.600	€ 765.200	€ 1.157.365
Administratief medewerker	2,5	5	7,6	€ 76.650 (BBRA S7)	€ 191.625	€ 383.250	€ 582.540
	-	-	-		-	-	-
	4 fte	8 fte	12,1 fte		€ 306.600	€ 613.200	€ 927.465
Teamleider norm: 1fte per 20fte	0,3-0,5 fte	0,6-1 fte	1-1,6 fte	€ 128.650 (BBRA S13)	€ 38.595	€ 77.190	€ 128.650
	-	-	-		-	-	-
	bij 6,4 – 10,3 fte	12,9- 20,6 fte	19,5- 31,1 fte		€ 64.325	€128.650	€205.840
Totale structurele kosten extra personele capaciteit					€ 696.495	€ 1.409.215	€ 2.135.805
					-	-	-
					€ 1.126.700	€ 2.253.400	€ 3.409.922

4.5 Opsporingshandelingen op verzoek van een andere EDP

De FIOD heeft een inschatting gemaakt van het aantal 'bijkomende opsporingshandelingen'. Het gaat dus concreet om het uitvoeren van 'losse' opsporingshandelingen waarmee de EDP de andere EDP 'assisteert'. Dit betreffen dus niet EOM-zaken die de Nederlandse EDP in behandeling heeft. Uitgaande van de inschattingen van de FIOD en op basis van de huidige werkwijze en ervaring van het OM, is een inschatting gemaakt voor de extra benodigde capaciteit van het OM voor de behandeling van deze verzoeken. Conform het besluit van de HLG van 19 november 2018 is rekening gehouden met substitutie-effect, uitgaande van de door de FIOD gehanteerde aantallen.

Opsporingshandelingen op verzoek van andere EDP uitgaande van substitutie							
Type functie	Benodigd aantal fte bij aantal opsporingshandelingen na 'substitutie' =			Structurele personele kosten vgs Handleiding Overheidstarieven 2018	Totale structurele personele kosten voor uitvoeren van opsporingshandelingen o.v.v. andere EDP na 'substitutie'		
	192	385	576		192	385	576
Sr. officier van justitie	0,4	0,8	1,1	€ 162.250 (RM8)	€64.900	€129.800	€178.475
Parketsecretaris	0,8	1,5	2,3	€ 95.650 (BBRA S10)	€76.520	€143.475	€219.995
Administratief medewerker	0,8	1,5	2,3	€ 76.650 (BBRA S7)	€61.320	€114.975	€176.295
Teamleider norm: 1fte per 20fte	0,1 fte	0,2 fte	0,3 fte	€ 128.650 (BBRA S13)	€12.865	€25.730	€38.595
Totale structurele kosten extra personele capaciteit					€215.605	€413.980	€613.360

4.6 Overige ontwikkelingen die van invloed (kunnen) zijn op de impact

Onderstaande factoren en ontwikkelingen zijn of kunnen (in sterke mate) van invloed zijn op de impact in de nabije of verdere toekomst:

- (de aansluiting op) CMS. Het OM verwacht hiervan forse impact voor het OM, maar bij de huidige stand van zaken en discussie op EU-niveau, zoals omschreven in 3.6, is de precieze impact voor het OM vooralsnog niet duidelijk.
- de criteria voor het bepalen van het zwaartepunt (en dus de toebedeling aan Nederlandse EDP) van een zaak, kunnen tot gevolg hebben dat er een groter beroep wordt gedaan op Nederlandse expertise. Deze verwachting is gebaseerd op het feit dat er grote internationale belangstelling bestaat voor de wijze waarop in Nederland de strafrechtelijke opsporing en vervolging van dit fraude-verdenkingen plaatsvindt;
- de gegevensbeschermingsbepalingen in de EOM-Verordening. Het OM verwacht dat hiervan forse impact uitgaat, nu als gevolg van de gedeelde organisatie- en bevoegdheidsstructuur tussen het centrale niveau en het lidstaat-niveau, persoonsgegevens zullen worden verwerkt door zeer veel actoren. Het OM denkt daarbij met name ook aan het ondersteunend personeel op nationaal niveau, dat werkzaamheden verricht in het kader van EOM-taken, maar niet in dienst is van het EOM. Vragen over welk gegevensbeschermingsregime in welke situatie van toepassing is en wie de verwerkingsverantwoordelijke is, zijn complex en op dit moment nog niet beantwoord. Totdat er inzicht bestaat in onder meer het toepasselijke gegevensbeschermingsregime, de rechten, plichten en verantwoordelijkheden die uit de Verordening voortvloeien, is het niet mogelijk om aan te geven wat de precieze implicaties van bovenstaande voor het OM zijn.
- de omvang van onlosmakelijk met PIF verbonden strafbare feiten;
- de (nadere) eisen die het Reglement van orde EOM in afgeleide zin aan werkzaamheden van het Nederlandse OM stelt;

- de gevolgen van een (harde) Brexit. Zie ten aanzien van de status van het Verenigd Koninkrijk als derde land de gesignaleerde vragen en knelpunten in 3.7.3;
- de Europese Commissie heeft op 12 september 2018 een mededeling uitgebracht over de mogelijke uitbreiding van het EOM-mandaat met terrorismebestrijding. Nederland is niet overtuigd van nut en noodzaak van deze uitbreiding, waarvoor geen politieke steun is. Aan mogelijke uitbreiding van het EOM-mandaat met bestrijding van terrorisme én zware criminaliteit, werd reeds door de Europese Commissie gerefereerd in het Commission Work Programme 2018;¹⁵⁸
- een factor die de impuls teniet kan doen is het gebrek aan een *controleverplichting*, verbonden aan de meldingsplicht.

4.7 Totaaloverzicht incidentele en structurele kosten

Incidentele kosten 2019 e.v. uitgaande van substitutie	2019	2020	2021 e.v.
ICT , waaronder: • nationale aansluiting op centraal CMS • evt. te treffen tijdelijke voorzieningen i.v.m. gegevensuitwisseling bij ontbreken nationale aansluiting per datum operationeel worden EOM • aanpassing registratiemogelijkheden (t.b.v. managementinformatie EOM-zaken)	stelpost door departement van J&V op te voeren	stelpost door departement van J&V op te voeren	Afhankelijk van realisatie: stelpost door departement van J&V op te voeren
Projectkosten (voorlopig)* 2 fte BBRA S12	€ 215.300 + PM	€ 215.300 + PM	
Opleiding • Taalcursus (legal) Aantal fte beoordelings-adviescapaciteit afhankelijk van aantal EOM-zaken en keuze/scenario		€13.500- € 40.500	
Totale incidentele kosten	€ 215.300 + PM en stelpost ICT	€228.800- €255.800 + PM en stelpost ICT	Evt.: stelpost ICT

* Uit het door deze functionarissen op te stellen plan van aanpak moet blijken hoeveel en welke projectcapaciteit noodzakelijk is.

Structurele kosten vanaf eind 2020 uitgaande van substitutie	20 EOM-zaken en keuze 1 / scenario 1	40 EOM-zaken en keuze 2 / scenario 2	60 EOM-zaken en keuze 3 / scenario 3
Personeel	€2.210.940- €2.641.145	€ 4.559.875 – € 5.404.060	€ 6.861.450 – € 8.135.567
ICT beheer- en onderhoudskosten	stelpost door departement J&V op te voeren	stelpost door departement J&V op te voeren	stelpost door departement J&V op te voeren
Huisvesting *	PM	PM	PM
Gerechtskosten	Zie opmerking in 4.1	Zie opmerking in 4.1	Zie opmerking in 4.1
Totale structurele kosten	€2.210.940- €2.641.145 + stelpost ICT en PM	€ 4.559.875 – € 5.404.060+ stelpost ICT en PM	€ 6.861.450 – € 8.135.567+ stelpost ICT en PM

* Huisvestingskosten maken volgens de Handleiding Overheidstarieven 2018 deel uit van de overheadkosten per fte. Op voorhand kan niet uitgesloten worden dat specifieke keuzes en eisen tot hogere huisvestingskosten dan waar de Handleiding Overheidstarieven 2018 van uitgaat. Dit kan leiden tot een aanvullende claim.

Conclusie

Door de latere deelname van Nederland aan de nauwere samenwerking bij de instelling van het EOM, is de EOM-verordening voor ons land per 22 augustus 2018 in werking getreden. De planning op Europees niveau richt zich op een operationeel EOM per eind 2020. Het EOM krijgt onderzoeks- en strafvervolgingsbevoegdheden en treedt op als aanklager bij nationale gerechten, totdat de beslissing onherroepelijk wordt. Het type strafbare feiten ten aanzien waarvan het EOM bevoegd is, heeft als kenmerk dat hiermee schade wordt toegebracht aan de financiële belangen van de EU. De bevoegdheid beperkt zich echter niet tot deze strafbare feiten: ook daarmee onlosmakelijk verbonden feiten kunnen eronder vallen. Nadere criteria waaraan strafbare feiten moeten voldoen wil het EOM zijn bevoegdheid kunnen uitoefenen, lijken deze bevoegdheid op het eerste gezicht daartoe te beperken. Echter, allerlei uitzonderingen op deze criteria maken dat de EOM-bevoegdheid een brede reikwijdte kent. Concrete strafbare feiten die in elk geval onder de bevoegdheid van het EOM vallen betreffen: BTW- carrouselfraude, fraude met invoerrechten en EU-aanbestedingen, antidumpfraude en EU-subsidiefraude.

Het meest in het oog springende effect van deelname aan het EOM betreft het feit dat het EOM dwingend kan beschikken over nationale opsporingscapaciteit en de EOM-bevoegdheid voorrang heeft op de nationale bevoegdheid. Het verschil met de huidige werkwijze, waarin het OM samen met bijzondere opsporingsdiensten, politie en soms ook de toezichthouder in stuur- en weegploegen zaken selecteert op basis van het opportuniteitsbeginsel en vastgelegde afspraken in handhavingsarrangementen, is erg groot. In theorie kan het EOM een beroep doen op nationale opsporings- en vervolgingscapaciteit ten aanzien van alle gemelde gedragingen die mogelijk strafbare feiten vormen die onder de bevoegdheid van het EOM zouden kunnen vallen. Het OM acht het waarschijnlijk dat het EOM ook een vorm van selectie zal gaan toepassen, maar wie deze selectie gaat uitvoeren, op welk moment in het proces en welke criteria daarbij zullen gelden, is voorsnog onduidelijk. Het OM benadrukt dat het ontbreken van extra opsporings- en vervolgingscapaciteit voor het nakomen van EOM-verplichtingen, *per consequentie* ten koste gaat van (afspraken in handhavingsarrangementen ten aanzien van) andere, nationale onderzoeken/zaken en van gemaakte afspraken in het kader van *return on investment*. Met de aangenomen motie-Wezel c.s. is het aan regering ervoor zorg te dragen dat deelname van Nederland aan het EOM niet ten koste gaat van de nationale (FIOD)opsporings- vervolgings- en berechttingscapaciteit.

De eerste, voorlopige inschatting van de impact is tot stand gekomen op basis van de opdrachtformulering van het departement en de cijfers van de FIOD voor wat betreft het te verwachten aantal opsporingshandelingen op verzoek van een andere EDP. De onbekendheid van de omvang van het aantal meldingen en het type zaken dat het EOM daadwerkelijk zal gaan behandelen, alsmede de onduidelijkheid op tal van andere punten (waaronder de interpretatie van Verordening en de inrichting, processen, eisen etc.), is de inschatting van de impact en extra benodigde middelen met de nodige voorbehouden omgeven. Dat laat onverlet dat dit eerste beeld al wel aangeeft dat de impact op het OM, - afhankelijk van de keuze en het scenario-, behoorlijk tot fors te noemen is.

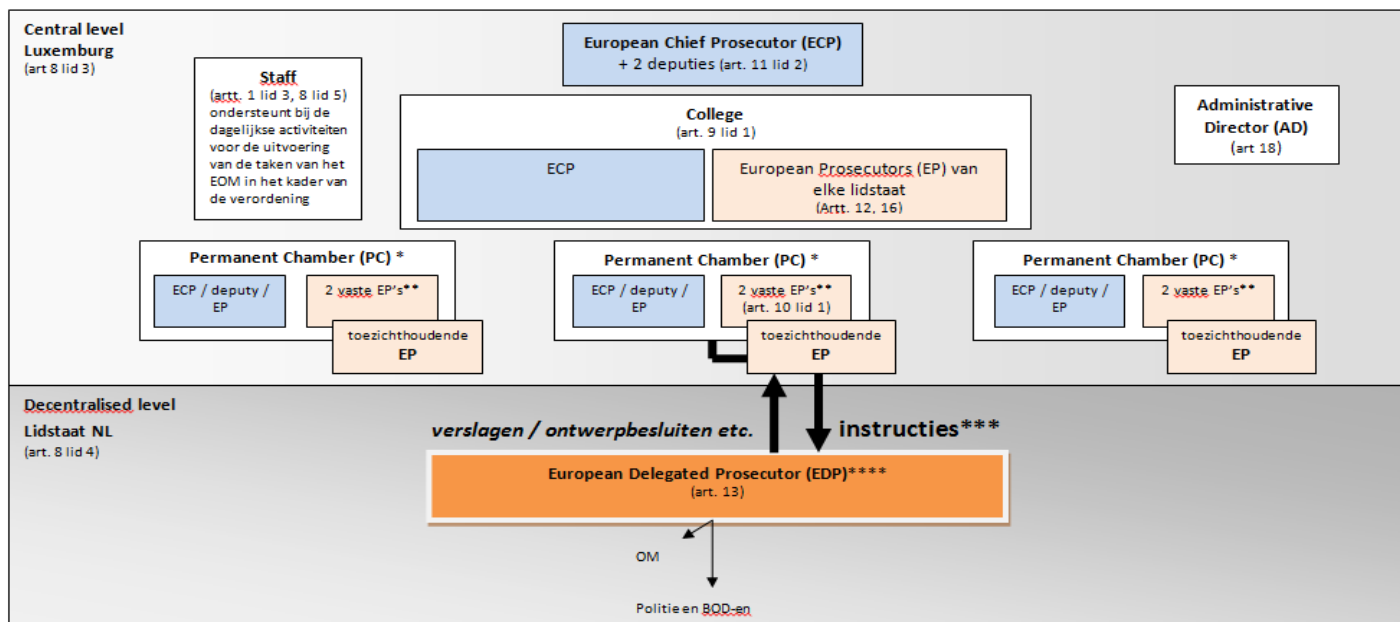
Incidentele kosten 2019 e.v.	2019	2020	2021 e.v.
Totale incidentele kosten	€ 215.300 + PM en stelpost ICT	€ 228.800- € 255.800 + PM en stelpost ICT	Evt.: stelpost ICT

Structurele kosten vanaf eind 2020	20 EOM-zaken en keuze 1 / scenario 1	40 EOM-zaken en keuze 2 / scenario 2	60 EOM-zaken en keuze 3 / scenario 3
Totale structurele kosten	€2.210.940- €2.641.145 + stelpost ICT en PM	€ 4.559.875 – € 5.404.060+ stelpost ICT en PM	€ 6.861.450 – € 8.135.567+ stelpost ICT en PM

Bijlage

Schematische weergave EOM-structuur

European Public Prosecutor's Office (EPPO)



* Aantal PC's, samenstelling en bevoegdheidsverdeling onderling is afhankelijk van de functionele behoefte van het EOM (art. 10 lid 1).

** Het is mogelijk dat 1 European Prosecutor lid is van meerdere kamers (overweging 25). Behalve de vaste leden neemt de EP die toezicht houdt op een onderzoek of een strafvervolg, deel aan de beraadslagingen in de permanente kamer (10 lid 9). Elke lidstaat draagt 3 EP-kandidaten voor; de Raad selecteert en benoemt voor zes jaar (herbenoeming niet mogelijk).

*** De PC's zijn belast met het monitoren van de onderzoeken en strafvervolgingen die door de EDP's worden gevoerd, en geven daaraan leiding. Door tussenkomst van de EP die toezicht houdt op het onderzoek of strafvervolg kan de PC instructies geven aan de EDP, wanneer dit nodig is voor een efficiënte aanpak van het onderzoek of de strafvervolg, in het belang van de rechtsbedeling, of deze dienen om het coherente functioneren van het EOM te garanderen (art. 10 lid 5).

**** De EDP is in de lidstaat belast met EOM-onderzoeken, strafvervolg en voor de rechter brengen van deze zaken. In elke lidstaat zijn er twee of meer EDP's. Een EDP kan ook als nationale officier van justitie optreden (mits). Het College benoemt een EDP voor vijf jaar (herbenoeming mogelijk).

Bijlage

Opdrachtformulering impactanalyse ontvangen van departement Justitie en Veiligheid 27 juni 2018

Mail 'Impact analyse EOM - deadline 31 juli 2018'

Beste collega,

In navolging van ons constructieve overleg van afgelopen maandag, mail ik hier conform de bij die gelegenheid gemaakte afspraak de nadere specificatie van de uitvraag voor de impact analyse.

Graag verzoeken we je voor jouw organisatie het volgende uit te werken en ons daarover te berichten:

- de organisatorische en financiële consequenties van
- de zaken waarvan de EOM naar aanleiding van binnengekomen informatie besluit in Nederland opsporingsactiviteiten te verrichten en eventueel te vervolgen
- uitgesplitst naar de scenario's voor 20, 40 en 60 zaken (N.b.: dat lijkt ons bij nader inzien nuttiger om in kaart te brengen dan de varianten 20, 30 en 40, die dicht op elkaar zitten en mede gelet op de informatie van RVO die ik gisteren kreeg)

Voor de impact analyse zullen de consequenties van het aantal meldingen vanuit Nederland waarin het EOM besluit de zaak aan Het Nederlandse OM over te laten en het case management systeem als PM-post worden opgenomen tot daarover meer duidelijkheid is. We willen jullie ook met nadruk vragen jullie inschattingen goed onderling af te stemmen, zodat we een eerste beeld krijgen van wat iedere betrokken organisatie afzonderlijk naar verwachting ter ondersteuning van het EOM zal moeten doen.

We ontvangen graag uiterlijk 31 juli a.s. jullie reactie op deze vragen. Indien je vragen hebt over deze nadere specificatie, hoor ik dat graag.

Bijlage

Aantallen 'uitvraag meldingen OLAF' ontvangen van departement Justitie en Veiligheid
27 augustus 2018

Uitgaven																	
	Aantal meldingen IMS			Aantal 'vermoedens fraude'			Aantal 'onregelmatigheden'			Vastgestelde fraude			Aantal reacties van OLAF			Juridische basis meldingen	
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017		
ESF	16	7	8	6	1	1	9	5	7	0	0	0	1	0	9		
EFMB	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
AMIF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Verordeningen (EU) 2015/1973 en 2015/1977	
ISF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	Verordeningen (EU) 2015/1973 en 2015/1977	
EFRO	56	18	22	0	2	0	54	17	20	0	0	0	1	2	6		
ELGF/ELFPO	204	0	6	0	0	0	198	0	5	2	0	1	64	0	64		
ELGF	0	25	13	0	4	0	0	25	9	0	0	0	0	0	9		
ELFPO	0	19	32	0	1	0	0	19	31	0	0	0	0	0	25		
EFVMZ	53	36	36	0	0	0	53	36	36	0	0	0	53	33	86		
Totaal	329	105	117	6	8	1	314	102	108	2	0	1	119	35	199		
Inkomsten																	
	Aantal meldingen AFIS			Aantal 'vermoedens fraude'			Aantal 'onregelmatigheden'						Aantal reacties van OLAF			Juridische basis meldingen	
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017				2015	2016	2017		
Douane																	

Bijlage

Aanvulling opdrachtformulering impactanalyse ontvangen van departement Justitie en Veiligheid 5 oktober 2018.

Ten aanzien van het aantal zaken dat door het EOM wordt terugverwezen naar het nationale OM wordt door het departement opgemerkt dat moet worden uitgegaan van 50% tot 80% van het aantal meldingen dat is ingediend, exclusief het aantal zaken dat uit de ingediende zaken voortkomt.

Uitgangspunten impactanalyse EOM									
I. Scenario's meldingen per scenario nationaal mechanisme:									
	Scenario 1 (Huidig = minimum)			Scenario 2			Scenario 3		
	EU-subsidies	Invoerrechten	BTW-carroussel	EU-subsidies	Invoerrechten	BTW-carroussel	EU-subsidies	Invoerrechten	BTW-carroussel
Huidig aantal meldingen	330	550	FIOD						
Nationaal Mechanisme *)									
1. via "doorsluizen met lichte check"	300	500		600	1000		900	1500	
2. via "meegeven advies"	150 (=150)	250 (+250)		300 (+300)	500 (+500)		450 (+450)	750 (+750)	
3. via "gecoördineerde voorbereiding"	75 (+225)	125 (+375)		150 (+450)	250 (+750)		225 (+675)	375 (1125)	

Bijlage

Conceptverslag High Level Group EOM van 19 november 2018, c. memo substitutie effect

c. memo substitutie effect

Voorzitter:

- Schetst de discussie m.b.t. substitutie-effect. OM heeft, in tegenstelling tot de FIOD, het huidige aantal 'PIF-zaken' niet meegenomen in de EOM-claim.

OM/FIOD:

- Er staat een strikte lezing van de motie Wezel (OM) tegenover de interpretatie van de feitelijke situatie (FIOD)..

Voorzitter:

- Indien EOM-zaken wijzigingen behoeven van de HHA-en, dan moeten deze bij de eerstvolgende gesprekken en uiteraard in afstemming met het EOM worden gemaakt.

- Wat betreft de benadering wordt de conclusie getrokken dat, hoezeer de strikte lezing mogelijk is, de feitelijke benadering beter uitlegbaar is aan derden; voor de consultatie zal er dan ook van worden uitgegaan dat voor de huidige zaken niet extra worden geclaimd.

Bijlage

Tekst over de interpretatie van de meldingsplicht ('20190509 Interpretatie meldplicht docx'), zoals ontvangen van het departement van Justitie en Veiligheid op 9 mei 2019

De verordening

Het wetsvoorstel strekt tot aanpassing van wetgeving ter uitvoering van de Verordening EOM. De Verordening EOM is voor de 20 oorspronkelijk betrokken lidstaten op 20 november 2017 in werking getreden en is tot stand gekomen op basis van het model van nauwere samenwerking in de EU. Nederland heeft de Europese Commissie en de Raad op 14 mei 2018 in kennis gesteld van zijn wens deel te nemen aan het EOM. De Europese Commissie heeft op 1 augustus 2018 de deelneming van Nederland bevestigd. De Verordening EOM is voor Nederland op 22 augustus 2018 in werking getreden en werkt rechtstreeks. De Invoeringswet moet tegelijk met de start van de werkzaamheden van het EOM in werking treden.

Het EOM wordt bevoegd ten aanzien van strafbare feiten als bedoeld in Richtlijn (EU) 2017/1371 (de PIF-richtlijn), zoals omgezet naar nationaal recht. Kort gezegd komt dit neer op fraude op het gebied van EU-subsidies, invoerrechten en Btw-heffingen. Dit zijn zaken die in Nederland in de eerste plaats worden opgespoord door de bijzondere opsporingsdiensten; met name de FIOD en Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) hebben daarbij een rol. Met deze diensten en het OM is door JenV ter implementatie van de Verordening EOM een projectteam opgezet om de gevolgen van de verordening voor de praktijk in beeld te brengen en partijen van meet af aan te betrekken bij het uitwerken van het wetsvoorstel. In de projectstructuur is ook een "High Level Group" opgenomen om op bestuurlijk niveau tijdig voor belangrijke punten commitment te krijgen.

Gevolgen van de verordening en de uitleg hiervan

De invoeringswet heeft geen zelfstandige financiële gevolgen; voor de uitvoering van de verordening kan in wetstechnische zin worden volstaan met een relatief beperkt wetsvoorstel. De uitvoering van de verordening zelf heeft evenwel wel financiële gevolgen. Deze worden, omdat ze ergens inzichtelijk moeten worden gemaakt, in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel in kaart gebracht. Bij de berekening daarvan is aangenomen dat onder de verordening met het EOM afspraken gemaakt kunnen worden over een zekere selectie in de meldingen die bij haar op grond van artikel 24 van de verordening gedaan moeten worden (de meldplicht). Dit artikel geeft ruimte voor een inhoudelijk afwegingskader vanwege het feit dat wordt gesproken van het melden van een strafbare gedraging. Dat is niet hetzelfde als een eerste constatering van een onregelmatigheid (signaal). Om te beoordelen of er sprake is van een strafbare gedraging zal een zekere toetsing moeten plaatsvinden. Zonder een eerste selectie kunnen de opsporingsdiensten en OM ook niet beoordelen of er spoedmaatregelen moeten worden genomen dan wel of men direct een onderzoek wilt starten. Deze acties zijn onder de verordening toegestaan, als het EOM maar de gelegenheid krijgt om te besluiten de zaak over te nemen (evocatierecht). Daarbij stelt de verordening in de preambule dat de lidstaten om te voldoen aan hun meldplicht over een efficiënt mechanisme moeten beschikken voor een eerste beoordeling van de gemelde vermoedens. Zonder dergelijke afspraken is de verwachting dat jaarlijks vanuit Nederland rond de 6000 meldingen van mogelijke fraude zullen moeten worden gedaan. De verwachting is dat het EOM deze grote hoeveelheid meldingen niet kan verwerken, nu uit andere landen ook meldingen komen, en in de praktijk gedwongen zal zijn veel zaken terug te sturen naar het Nederlandse OM ter verdere beoordeling. Met een voorafgaande selectie kan het onnodig heen en weer zenden van zaken worden voorkomen. Voor het selectiesysteem zal voor wat Btw-heffingen en invoerheffingen betreft zoveel mogelijk worden aangesloten bij de bestaande werkwijze van de bijzondere opsporingsdiensten. Met de Douane en betrokken uitvoeringsorganisaties voor EU-subsidies, wordt toegewerkt naar een vergelijkbare manier van selectie. Deze selectie leidt naar verwachting voor Nederland tot 150 meldingen voor mogelijke fraude met EU-subsidies, 250 voor fraude met invoerrechten en 30 voor btw-fraudes. De verwachting is dat dit op jaarbasis zal leiden tot 20 concrete onderzoeken vanuit het EOM. Op dit moment doet Nederland 5 onderzoeken per jaar die onder de EOM-verordening zouden vallen.

Andere uitleg meldplicht door OM

De gekozen invulling van de meldplicht heeft geleid tot discussie met het OM. Het OM is van mening dat de EOM-verordening geen ruimte biedt voor selectie van meldingen op nationaal niveau. Het OM heeft zijn standpunt hierover verwoord in een memo dat hierbij aan u ter kennisneming wordt voorgelegd. Het OM is bericht dat, ondanks zijn bezwaren, u wordt geadviseerd in de effectenberekeningen uit te gaan van de mogelijkheid van selectie van meldingen binnen de kaders die de EOM-Verordening biedt. De interpretatie van het OM is namelijk te strikt.

Opvatting Ministerie van Financiën/FIOD

Het Ministerie van Financiën sluit zich aan bij de insteek dat uitgegaan kan worden van een selectie van aan het EOM te melden zaken. De FIOD accepteert dat daarmee de beslissing over al dan niet vervolging instellen primair aan het EOM is en er tot die tijd niet bestuurlijk kan worden opgetreden. Daarbij speelt op de achtergrond voor Financiën, als verantwoordelijke voor de FIOD, het volgende belang mee. Zoals hierboven is aangegeven, worden veel zaken op dit moment niet door de FIOD bij het OM gemeld, maar langs bestuursrechtelijke weg afgedaan. Wanneer ongefilterd zou worden gemeld, en een zaak vervolgens door het EOM wordt teruggezonden naar het OM, is het – zoals hierboven bij punt 2 is aangegeven – niet vanzelfsprekend dat deze zaak alsnog door de Belastingdienst langs bestuursrechtelijke weg kan worden afgedaan; het zal veeleer op de weg van het OM deze dan af te doen, waarbij het OM bovendien voor een deel ook weer een beroep zal moeten doen op opsporingscapaciteit van de FIOD.

Het Ministerie van Financiën stelt daarover: *De zienswijze van het OM heeft aanzienlijke gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de Belastingdienst en de Douane. Enerzijds leidt de uitgebreide meldplicht er immers toe dat de Belastingdienst en de Douane bij het doen van hun controles elk vermoeden van een PIF-delict zonder meer moeten melden bij het EOM. Omdat het daarbij om grote aantallen gaat legt dat druk op de capaciteit van genoemde organisaties (nog los van de vraag of het EOM en het OM de hoeveelheid (terug)meldingen effectief kunnen verwerken). Anderzijds zorgt deze ongefilterde meldplicht voor ingewikkelde juridische vraagstukken. Zo is het bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend dat de aan het EOM voorgelegde maar niet aldaar in behandeling genomen zaak alsnog via de nationale administratieve weg kan worden afgedaan. Alle gevolgen zullen nader in kaart moeten worden gebracht. Bij voorbaat kan er wel van worden uitgegaan dat dit grote financiële consequenties met zich brengt die uitgedrukt moeten worden in de claim die wordt ingediend om de komst van het EOM op nationaal niveau te kunnen balanceren.*

Als u een andere uitleg van de meldplicht kiest dan door ons geadviseerd is, gelet op de gevolgen voor FIOD, overleg met de Staatssecretaris van Financiën aangewezen.

Bijlage

Eindnoten

¹ *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO), Study for the LIBE Committee*, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department citizens' rights and constitutional affairs, 2016, p. 9.

² Het EOM dient overeenkomstig dit artikel te worden ingesteld op grondslag van Eurojust, hetgeen inhoudt dat de Verordening een nauwe band tussen het EOM en Eurojust tot stand dient te brengen. Verordening (EU) 2017/1939 van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie („EOM”), overweging 10.

³ In COM(2012) 363 final, 2012/0193 (COD) wordt op p. 2 verwezen naar COM(2011) 595 final en *Accompanying Staff working documents* SEC(2011)1107, 1108 and 1109 final.

⁴ COM(2011) 293 final, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations, An integrated policy to safeguard taxpayers' money*, Brussels, 26.5.2011, p.3. Ook: Brussels, 11.7.2012, COM(2012) 363 final 2012/0193 (COD) *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law*, p. 2.

⁵ COM(2011) 293 final, p. 6-9.

⁶ COM(2013) 534.

⁷ *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO), Study for the LIBE Committee*, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department citizens' rights and constitutional affairs, 2016, p. 9/10.

⁸ Brussels, 17.7.2013, SWD(2013) 274 final, Commission staff working document, Impact Assessment, *Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, p. 7.

⁹ European Commission, Brussels, 17.7.2013, SWD(2013) 274 final, Commission Staff Working Document Impact assessment, *Accompanying the Proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, p. 81.

¹⁰ *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO), Study for the LIBE Committee*, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department citizens' rights and constitutional affairs, 2016, p. 10.

¹¹ Verordening (EU) 2017/1939 van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie („EOM”), overweging 12.

¹² Het gaat om: België, Bulgarije, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Nederland en Malta.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>.

¹⁴ Zie nadien ook de moties van Van Oosten en Segers van 11 juni 2015 (TK 32 317 nr. 302) en van Van Oosten van 9 maart 2016 (TK 32 317, nr. 398).

¹⁵ Bijlage bij Kamerstuk 33709 nr. 3 (conceptbrief van 25 oktober 2013).

¹⁶ Brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 12 december 2013, EK 33709, nr. F. Hiermee kunnen nationale parlementen van de lidstaten van de EU ten aanzien van nieuwe voorstellen voor Europese wetgeving aangeven dat het onderwerp van een wetsvoorstel niet op Europees niveau, maar op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau thuishoort. Bij voorstellen op het terrein van justitie en politie is een kwart van de stemmen van de nationale parlementen genoeg om een gele kaart te trekken. In zo'n geval moet de Europese Commissie het voorstel heroverwegen. Zie art. 12 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en voor de procedurele details: protocollen 1 (art. 3), 2 (art. 7, lid 2).

¹⁷ Zie onder meer de brief van toenmalig rapporteur EOM van 16 april 2014, EK 33709, nr. H.

¹⁸ Bijlage bij Kamerstuk EK 33709 nr. W.

¹⁹ EK 33709 Y en EK 33 709 X en Handelingen 2016-2017, nr. 10, item 10.

²⁰ EK 33 709, AC.

²¹ Regeerakkoord Vertrouwen in de Toekomst 2017-2021 10 oktober 2017, p. 50.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 709, nr. 14, p. 4.

²³ Eerste Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 709, AJ. ChristenUnie, VVD, PvdA, CDA, GroenLinks, OSF en D66 stemden voor. De motie-Van Hattem c.s. zag op niet-deelname aan het EOM door Nederland Eerste Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 709, AF.

²⁴ Besluit (EU) 2018/1094 van de Commissie van 1 augustus 2018 ter bevestiging van de deelname van Nederland aan de nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie, Publicatieblad EU, L196, 61e jaargang 2 augustus 2018.

²⁵ Richtlijn (EU) 2017/1371 van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, artikel 1 en (o.m.) overwegingen 3 en 4. De Richtlijn is niet bindend voor en niet van toepassing op het VK en Denemarken (overwegingen 37 en 38 van de PIF-Richtlijn).

²⁶ PIF-Richtlijn artikel 2 lid 1 onder a.

²⁷ Overweging 11 PIF-Richtlijn.

²⁸ Artikel 3 PIF-Richtlijn.

²⁹ Art. 4 PIF-Richtlijn.

³⁰ Welke is gebaseerd op de Overeenkomst opgesteld op grond van K.3 van het Verdrag betreffende EU aangaande de bescherming van financiële belangen van de EG van 26 juli 1995.

³¹ Verhoging van de strafmaat van drie naar vier jaar.

³² Verordening (EU) 2017/1939 van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie, overweging 12.

³³ Overweging 12 EOM-Verordening.

³⁴ Overweging 20 EOM-Verordening.

³⁵ Overweging 31 EOM-Verordening.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 709, nr. 14 p. 2 en 4.

³⁷ Eerste Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 709 AG.

³⁸ Handelingen Eerste Kamer 3 april 2018, 20172018-25-7-35. De minister is daarbij uitgegaan van een dertigdal EOM-zaken voor Nederland per jaar, waarvan het OM de helft thans al behandelt. De minister stelt dat er als gevolg daarvan enerzijds capaciteit wordt vrijgespeeld bij het Nederlandse OM voor 15 zaken en er anderzijds op EOM-niveau capaciteit voor 30 zaken nodig is. Daarbij wijst hij op het feit dat de bezoldiging van de Nederlandse EP's en EDP's onder EOM-begroting valt.

³⁹ Art. 17 lid 1 PIF-Richtlijn.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 709, nr. 14 p. 2.

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 33 709, nr. 14 p. 3 en 4.

⁴² De inschattingen gingen in november 2016 ging uit van jaarlijkse, structurele kosten van €1.500.000,- en in februari 2018 van jaarlijkse, structurele kosten van €1.129.700 en incidentele kosten van € 500.000.

Uitdrukkelijk is aangegeven dat de schattingen zijn gebaseerd op aannames en onvolledige informatie. Mocht in een later stadium blijken dat de aannames en inzichten anders zijn, dan kan dit leiden tot aanpassing van de claim.

⁴³ Handleiding Overheidstarieven 2018, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2017, p. 5. Hierin is uitgegaan van €17.650 overheadkosten per fte, exclusief de kosten voor externe inhuur. Voorts is aangegeven dat voor ondersteunende organisatieonderdelen dit apart kan worden begroot.

⁴⁴ Waaronder Hercules III (fraude, corruptie en andere onwettige activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden). De Europese Commissie kondigde in mei 2018 een nieuw EU Antifraudeprogramma aan dat Hercules III moet gaan vervangen.

⁴⁵ Expenditure - Shared Management

(a) Commission Delegated Regulation (EU) 2015/1970 of 8 July 2015 supplementing Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council with specific provisions on the reporting of irregularities concerning the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund; Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1974 of 8 July 2015 setting out the frequency and the format of the reporting of irregularities concerning the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund, under Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council;

(b) Commission Delegated Regulation (EU) 2015/1971 of 8 July 2015 supplementing Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council with specific provisions on the reporting of irregularities concerning the European Agricultural Guarantee Fund and the European Agricultural Fund for Rural Development and repealing Commission Regulation (EC) No 1848/2006; Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1975 of 8 July 2015 setting out the frequency and the format of the reporting of irregularities concerning the European Agricultural Guarantee Fund and the European Agricultural Fund for Rural Development, under Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council;

(c) Commission Delegated Regulation (EU) 2015/1972 of 8 July 2015 supplementing Regulation (EU) No 223/2014 of the European Parliament and of the Council with specific provisions on the reporting of irregularities concerning the Fund for European Aid to the Most Deprived; Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1976 of 8 July 2015 setting out the frequency and the format of the reporting of irregularities concerning the Fund for European Aid to the Most Deprived, under Regulation (EU) No 223/2014 of the European Parliament and of the Council;

(d) Commission Delegated Regulation (EU) 2015/1973 of 8 July 2015 supplementing Regulation (EU) No 514/2014 of the European Parliament and of the Council with specific provisions on the reporting of irregularities concerning the Asylum, Migration and Integration Fund and the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management; Commission Implementing Regulation (EU) 2015/1977 of 8 July 2015 setting out the frequency and the format of the reporting of irregularities concerning the Asylum, Migration and Integration Fund and the instrument for financial support for police cooperation, preventing and combating crime, and crisis management, under Regulation (EU) No 514/2014 of the European Parliament and of the Council.

Revenue - Own Resources

COUNCIL REGULATION (EU, Euratom) No 608/2014 of 26 May 2014 laying down implementing measures for the system of own resources of the European Union

Commission Implementing Decision (EU, Euratom) 2018/195 of 8 February 2018 establishing forms for reporting on fraud and irregularities affecting entitlements to traditional own resources and on inspections relating to traditional own resources pursuant to Council Regulation (EU, Euratom) No 608/2014.

Bron: OLAF (mailwisseling 3 september 2018).

⁴⁶ SWD(2016) 237 final, Commission Staff Working Document, *Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union's financial interests - Fight against Fraud 2015 Annual Report*, p. 12. Fraude onderscheidt zich van onregelmatigheid door het opzettelijk karakter.

⁴⁷ *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud, 2016 Annual Report*, Brussels 20.7.2017, COM(2017), 383 final, p. 14.

⁴⁸ SWD(2017) 266 final, PART 1/2, Commission Staff Working Document, *Statistical evaluation of irregularities reported for 2016, Own Resources, Natural Resources, Cohesion Policy, Pre-accession and Direct expenditure*,

Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union's financial interests - Fight against Fraud, Annual Report 2016, Tables NR-16-19, p. 37-42. Bij het bepalen van het gemiddelde is het OM ervan uitgegaan dat de in de tabellen genoemde aantallen kunnen worden opgeteld.

⁴⁹ SWD(2018) 383 final, Commission Staff Working Document, *Follow-up on recommendations to the Commission report on the protection of the EU's financial interests – fight against fraud, 2016, Accompanying the document, Report from the Commission to the European Parliament and the Council, 29th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests – Fight against Fraud – 2017*, tables NR 22-28, p.53-59. Bij het bepalen van het gemiddelde is het OM ervan uitgegaan dat de in de tabellen genoemde aantallen kunnen worden opgeteld.

⁵⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/funding-grants_nl.

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 317, nr. 350, p. 2,

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-unie/begroting-europese-unie/beheer-en-controle-europese-middelen> en https://www.europa-nu.nl/id/vjasedzq2zym/subsidies_van_de_europese_unie_2014_2020. Nederland heeft in de

programmaperiode 2014-2020 samen met de Europese Commissie acht Europese fondsen in beheer. In de Nationale verklaring 2018 staan deze fondsen vermeld, onderverdeeld in drie categorieën:

- Landbouwfondsen: Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO);
- Structuur- en investeringsfondsen: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF) en Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (EFMB), Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV);
- Migratie- en veiligheidsfondsen: Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF) en Fonds voor de Interne Veiligheid (ISF).

⁵² https://www.europa-nu.nl/id/vh94fvv1eky2/subsidies_voor_nederland. Voor de bron wordt daar verwezen naar de website van de Europese Commissie.

⁵³ Verordening (EU, EURATOM) Nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad, art. 1.

⁵⁴ Artikelen 3 en 4 Verordening (EU, EURATOM) Nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad.

⁵⁵ Artikelen 7 lid 3 en 8 lid 2 Verordening (EU, EURATOM) Nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad.

⁵⁶ Artt 5 lid 1 en 17 lid 1 Verordening (EU, EURATOM) Nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad.

⁵⁷ The OLAF report 2017, figuur 15, p. 43 en p. 9.

⁵⁸ SWD(2016) 237 final, Commission Staff Working Document, Methodology regarding the statistical evaluation of reported irregularities for 2015, Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of the European Union's financial interests - Fight against Fraud 2015 Annual Report, p. 8.

⁵⁹ The OLAF report 2017, p. 39-41. OLAF wijst in noot 13 op een mogelijk gedeeltelijke overlap tussen de resultaten van de lidstaten, die uit verschillende informatiesystemen zijn gegenereerd.

⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 317, nr. 350, p.3.

⁶¹ Artikel 124 RO.

⁶² Artikelen. 167 en 242 Sv.

⁶³ Artikel 80 lid 2 en 3 AWR. Door de rolverdeling tussen het OM en de fiscale autoriteiten wordt het opportuniteitsbeginsel van het OM niet doorbroken; wel is het zo dat de instanties die met de handhaving van het belastingrecht zijn belast, bij de beslissingen die zij nemen het opportuniteitsbeginsel kunnen toepassen. W. Geelhoed, *Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2013, p. 188.

⁶⁴ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden Stcrt. 2014, 24442.

⁶⁵ Voorbeeld van een OM-Beleidsregel betreft: *Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in Nederland en de Aanwijzing opsporing en vervolging buitenlandse corruptie*. De Landelijk Corruptieofficier van justitie zorgt ervoor dat de meldingen worden voorgelegd aan de Coördinatiecommissie Rijksrecherche (CCR) en hij heeft een coördinerende rol bij de aanpak van de door Nederlandse (recht)personen in het buitenland gepleegde corruptie. Voorbeelden van ministeriële circulaire's betreffen: *Circulaire Aanhoudings- en ondersteuningseenheden*. Deze voorziet onder meer in het niveau waarop de toestemming voor de inzet van aanhoudings- en ondersteuningseenheden binnen het OM dient te worden verleend. Een ander voorbeeld betreft de *Circulaire bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2015*.

⁶⁶ 2008A021.

⁶⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 317, nr. 350, p.3.

⁶⁸ Artikel 8 en overwegingen 16, 17 en 21 EOM-Verordening.

⁶⁹ Overwegingen 51, 53 en artikel 24 lid 6 EOM-Verordening.

⁷⁰ Artikel 24 lid 4 onder a EOM-Verordening.

⁷¹ Overweging 81 EOM-Verordening.

-
- ⁷² Overweging 82 EOM-Verordening.
- ⁷³ Artikel 4 EOM-Verordening.
- ⁷⁴ Overweging 63 EOM-Verordening.
- ⁷⁵ Art. 2 lid 1 onder a PIF-Richtlijn.
- ⁷⁶ Artt. 22 lid 1 en 5 EOM-Verordening.
- ⁷⁷ Overweging 11 PIF-Richtlijn. Opmerkelijk is dat de tekst van artikel 5 lid 1 in de Engelse versie een bredere scope kent, waardoor ook medeplegen als deelnemingsvorm hieronder lijkt te vallen. Hoewel er geen toelichting is opgenomen bij dit lid en daarmee dus niet vast te stellen is hoe de Europese wetgever dit bedoeld heeft, lijkt het in de geest van de wetgeving niet logisch dat de verplichting aan de lidstaten 'enkel' geldt voor uitlokking en medeplichtigheid (en poging), en niet ook voor medeplegen.
- ⁷⁸ Art. 3 PIF-Richtlijn.
- ⁷⁹ Art. 3 lid 2 PIF-Richtlijn.
- ⁸⁰ Artt. 4 en 2 lid 2 PIF-Richtlijn.
- ⁸¹ Art. 22 lid 1 EOM-Verordening.
- ⁸² Artt. 4 en 5 PIF-Richtlijn.
- ⁸³ Art 22 lid 4 EOM-Verordening.
- ⁸⁴ Art. 4 PIF-Richtlijn.
- ⁸⁵ Richtlijn overweging 8. Onder de definitie van 'overheidsfunctionaris' worden ook personen verstaan die geen ambt bekleden, maar desondanks zijn aangesteld en op vergelijkbare wijze een overheidsfunctie in verband met de EU-middelen uitoefenen, zoals contractanten die bij het beheer van die middelen worden betrokken, aangezien bij het beheer van EU-middelen in toenemende mate particulieren worden betrokken (artikel 4 lid 4 en overweging 10 PIF-Richtlijn).
- ⁸⁶ De bevoegdheid met betrekking tot onlosmakelijk verbonden strafbare feiten kan uitsluitend overeenkomstig artikel 25, lid 3 worden uitgeoefend (artikel 22 lid 3 EOM-Verordening).
- ⁸⁷ Overweging 54 EOM-Verordening. (n.b.: Nederlandse vertaling van de tekst in de verordening klopt niet.)
- ⁸⁸ Overweging 55 EOM-Verordening.
- ⁸⁹ Overweging 56 EOM-Verordening.
- ⁹⁰ Art. 23 EOM-Verordening.
- ⁹¹ Art. 25 lid 2 en 4 EOM-Verordening.
- ⁹² Overweging 60 EOM-Verordening.
- ⁹³ Artikel 25 lid 3 EOM-Verordening. Punt b) van de eerste alinea van dit artikel is niet van toepassing op strafbare feiten als bedoeld in artikel 3, onder a), b) en d), van de (omgezette) PIF-Richtlijn.
- ⁹⁴ Artikelen 27 lid 8 en 34 lid 3 EOM-Verordening. In een dergelijke situatie kan het EOM algemene richtsnoeren uitvaardigen op basis waarvan besloten kan worden het evocatierecht niet uit te oefenen of op basis waarvan verwijzing van de zaak naar de bevoegde nationale autoriteiten kan plaatsvinden.
- ⁹⁵ Overwegingen 48, 49 en 53 EOM-Verordening.
- ⁹⁶ Artikel 24 lid 1 en overweging 49 EOM-Verordening.
- ⁹⁷ Artikel 24 lid 2 EOM-Verordening.
- ⁹⁸ Artikel 24 lid 4 EOM-verordening.
- ⁹⁹ Artikel 24 lid 3 EOM-Verordening.
- ¹⁰⁰ Artikel 24 lid 5 EOM-verordening.
- ¹⁰¹ Overweging 50 EOM-verordening.
- ¹⁰² Artikel 24 en overwegingen 47-53 EOM-Verordening.
- ¹⁰³ Overweging 51 EOM-Verordening.
- ¹⁰⁴ Artikel 24 lid 9 EOM-Verordening.
- ¹⁰⁵ Overweging 49 en artikel 24 leden 6 en 7.
- ¹⁰⁶ Artikel 26 lid 4 EOM-Verordening.
- ¹⁰⁷ Artikelen 25 lid 1, 26 leden 1 en 3, 27 lid 1 en 5 EOM-Verordening.
- ¹⁰⁸ Overwegingen 14 en 69 EOM-Verordening.
- ¹⁰⁹ Artikel 13 lid 1 en overweging 30, 34 en 35 EOM-Verordening.
- ¹¹⁰ Artikel 10 EOM-Verordening.
- ¹¹¹ Artikel 12 lid 5 EOM-Verordening.
- ¹¹² Overweging 15 EOM-Verordening.
- ¹¹³ Artikel 105 lid 3 EOM-Verordening. Zie: N. Franssen, *The future judicial cooperation between the EPPO and non-participating Member States*, October 1, 2018.
- ¹¹⁴ Artikel 31 lid 3, laatste alinea EOM-Verordening gaat ervan uit dat wanneer niet het recht van de lidstaat van de assisterende EDP rechterlijke toestemming voor een maatregel voorschrijft, maar wel het recht van de lidstaat van de behandelende EDP, de toestemming door laatstgenoemde EDP moet worden verkregen en samen met de toewijzing moet worden ingediend.
- ¹¹⁵ Overweging 66 EOM-verordening.
- ¹¹⁶ Artikel 25 lid 1 EOM-Verordening.
- ¹¹⁷ Overweging 58 EOM-Verordening.
- ¹¹⁸ Artikel 12 lid 4 EOM-Verordening. In dergelijke gevallen dienen de lidstaten niet verplicht te worden te voorzien in toetsing door de nationale rechter, zonder evenwel afbreuk te doen aan artikel 19 VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie („het Handvest”), overweging 30 EOM-Verordening.
- ¹¹⁹ Overweging 33 EOM-Verordening.
- ¹²⁰ Artikelen 17 lid 2 en 13 lid 3 EOM-Verordening. In het geval waarin de EDP niet in staat is zijn taak als EDP te vervullen, treedt de EP in overleg met de bevoegde nationale strafvervolgingsinstanties, teneinde te bepalen of voorrang dient te worden gegeven aan zijn taken uit hoofde van deze verordening. De Europese aanklager

kan de permanente kamer voorstellen om de zaak toe te wijzen aan een andere gedelegeerd Europese aanklager in dezelfde lidstaat of dat hij zelf het onderzoek zal doen.

¹²¹ Wanneer de gedelegeerd Europese aanklagers handelen in het kader van het EOM, worden de met deze taken gepaard gaande uitgaven van de gedelegeerd Europese aanklagers beschouwd als operationele uitgaven van het EOM (artikel 91 lid 5 EOM-Verordening).

¹²² Artikel 96 EOM-verordening.

¹²³ Overweging 105 EOM-verordening.

¹²⁴ Overweging 77 EOM-Verordening.

¹²⁵ Artikel 34 lid 8 EOM-Verordening.

¹²⁶ Artikel 34 lid 7 EOM-Verordening.

¹²⁷ Overweging 77 EOM-Verordening.

¹²⁸ Artikel 34 lid 5 EOM-Verordening.

¹²⁹ Artikel 34 lid 6 EOM-Verordening.

¹³⁰ Overweging 47 EOM-Verordening.

¹³¹ Artikel 44 lid 2 EOM-Verordening.

¹³² Artikel 26 lid 1 EOM-Verordening.

¹³³ Artikel 24 lid 7 EOM-Verordening.

¹³⁴ Artikel 45 lid 1 en 3 EOM-Verordening.

¹³⁵ Artikel 28 lid 1 EOM-Verordening.

¹³⁶ Artikel 26 lid 1 EOM-Verordening.

¹³⁷ Artikelen 44 en 45 leden 1 en 3 EOM-Verordening.

¹³⁸ Artikel 28 lid 1 EOM-Verordening.

¹³⁹ artikel 24 lid 7 EOM-Verordening.

¹⁴⁰ Artikel 44 EOM-Verordening.

¹⁴¹ Artikel 44 EOM-Verordening.

¹⁴² artikel 40 lid 3 EOM-Verordening.

¹⁴³ Artikel 27 leden 2 en 5 EOM-Verordening.

¹⁴⁴ Artikel 46 EOM-Verordening.

¹⁴⁵ Artikel 33 en overweging 76 EOM-Verordening.

¹⁴⁶ Artikel 31 leden 1 en 3 EOM-Verordening.

¹⁴⁷ Artikelen 99 en 105 lid 3 EOM-Verordening.

¹⁴⁸ Artikelen 99, 104 en overweging 109 EOM-Verordening.

¹⁴⁹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

¹⁵⁰ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

¹⁵¹ Artikel 91 EOM-Verordening.

¹⁵² Overweging 113 EOM-Verordening.

¹⁵³ Artikel 91 lid 7 EOM-Verordening.

¹⁵⁴ Artikel 91 lid 5 EOM-Verordening. Kosten voor operationele ondersteuning komen volgens CIE voor rekening van de nationale autoriteiten (verslag expertgroep van artikel 20 (4) EOM 3 juli 2018).

¹⁵⁵ Artikel 96 lid 6 en overweging 113 EOM-Verordening.

¹⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 32 317, nr. 350 p. 3.

¹⁵⁷ COM (2018) 386.

¹⁵⁸ Zie het kader van artikel 86 VWEU in dit document, lid 4. Eerste Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 33 709, AM, p. 2 en COM(2017) 650 final, annex 1 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Commission Work Programme 2018, An agenda for a more united, stronger and more democratic Europe, p.5.