

Fiche 6: Mededeling voorstel uitbreiding bevoegdheden Europees Openbaar Ministerie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE: Een Europa dat bescherming biedt: een initiatief om de bevoegdheden van het Europees Openbaar Ministerie uit te breiden tot grensoverschrijdende terroristische misdrijven

b) Datum ontvangst Commissiedocument

12 september 2018

c) Nr. Commissiedocument

COM (2018) 641 final

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52018DC0641&qid=1537272699888>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

In samenhang met de voorliggende Mededeling heeft de Europese Commissie de Europese Raad verzocht samen met het Europees Parlement haar voorstel tot uitbreiding van het mandaat van het Europees OM (EOM) te steunen. Momenteel is het EOM bevoegd tot strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt. Dit mandaat zou volgens het voorstel van de Commissie worden uitgebreid tot het bestrijden van terroristische misdrijven in de EU. De Commissie stelt dat er geen algemene aanpak op Europees niveau is voor onderzoek en vervolging van terroristische misdrijven. Deze Europese dimensie is naar de mening van de Commissie nodig om een uniforme en effectieve juridische aanpak in de EU te verzekeren. Het EOM zal daarbij ook nauw samenwerken met onder andere Eurojust en Europol. In concreto zou de Europese Raad er in de optiek van de Commissie mee moeten instemmen artikel 86 (1) en (2), VWEU te wijzigen zodat het EOM bevoegd zou worden ten aanzien van terrorismebestrijding, in casu (grensoverschrijdende) strafbare feiten als bedoeld in de artikelen 3 tot en met 12 en 14 van EU-richtlijn 2017/ 541 van 15 maart 2017 inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad en tot wijziging van Besluit 2005/671/JBZ van de Raad.

Een bijlage bij de Mededeling bevat daartoe een ontwerpbesluit. Indien de Europese Raad zou besluiten tot uitbreiding van de bevoegdheden van het EOM, kan de Commissie een wijziging van de verordening tot oprichting van het EOM¹ voorstellen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland neemt deel aan het EOM vanuit de gedachte dat het EOM een impuls zal geven aan de strafrechtelijke bestrijding van EU-fraude. Zoals in het Coalitieakkoord 10 oktober 2017 staat, is financiële criminaliteit vaak verweven met grensoverschrijdende zware georganiseerde criminaliteit. Een effectieve aanpak kan Nederland niet alleen. Samenwerking tussen de lidstaten van de EU is onontkoombaar, ook voor de effectiviteit van Nederlandse strafrechtelijk onderzoek. Deelname aan het EOM vergemakkelijkt de samenwerking om fraude met EU-geld te bestrijden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is niet overtuigd van het nut en de noodzaak van uitbreiding van het EOM-mandaat. Net als voor andere lidstaten geldt, is terrorismebestrijding ook in Nederland al een topprioriteit. Terrorismen staat niet op zichzelf, maar is verweven met andere criminele activiteiten en vaak verborgen in de lokale gemeenschap. De aanpak daarvan vraagt een brede aanpak met een goede nationale en lokale aansluiting. Bij de opsporing en vervolging door het Nederlandse OM geldt een specifieke werkwijze, waarbij wordt uitgegaan van een nationaal afgestemde, maar vooral lokale aanpak in nauwe samenwerking met de plaatselijke autoriteiten. Internationale samenwerking is uiteraard cruciaal. Wat Nederland betreft, is die samenwerking het meest effectief en noodzakelijk als het gaat om het voorkomen van radicalisering en het beschermen van burgers. Lidstaten kunnen daar nog meer aan doen, onder andere via verbeterde informatie-uitwisseling tussen de lidstaten onderling, via en tussen EU-agentschappen (met name Europol en Eurojust) en door middel van EU-informatiesystemen. De huidige interoperabiliteitsvoorstellen bieden een kans om de informatiepositie van lidstaten te verbeteren doordat voorzien wordt in verbeterde, snellere en effectievere samenwerking tussen zes centrale EU-informatiesystemen, evenals bepaalde Europol en Interpol gegevens. Dit in lijn met de tijdens het Nederlands EU-voorzitterschap ontwikkelde EU-routekaart voor informatievoorziening en informatie-uitwisseling inclusief interoperabiliteitoplossingen. Er is de laatste jaren een sterke stijging te zien in gedeelde informatie en gebruik van de Europese informatiesystemen. Dit onderstreept de grote inspanningen die lidstaten leveren in het kader van de opsporing en vervolging van terrorismeverdachten, waarbij zij voor internationale samenwerking kunnen terugvallen op bestaande structuren en instrumenten (Eurojust, Europol, gemeenschappelijke onderzoeksteams). Het kabinet meent dat het EOM de tijd moet krijgen te doen waarvoor het oorspronkelijk is opgericht en dat pas na een grondige evaluatie kan worden bezien of de EOM-verordening het EOM voldoende armslag biedt om zijn primaire taak goed te kunnen vervullen. Conform de motie van het lid Leijten (Kamerstukken II, 2018-2019, 21 501-20, nr. 1360) heeft Nederland in de eerste gedachtewisseling helder gemarkeerd dat Nederland niet overtuigd is van nut en noodzaak hiervan, en dat er geen politieke steun is voor een dergelijke uitbreiding.

¹ Verordening 2017/1939 van 31 oktober 2017, PB, L 283 van 31 oktober 2017, p. 1

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Blijkens het verslag van de informele Europese Raad op 20 september jl. dat de Kamer op 24 september jl.² heeft ontvangen, toonden enkele lidstaten zich bij deze gelegenheid positief over dit voorstel, terwijl enkele andere lidstaten zich juist terughoudend opstelden. Voor een nader inzicht in het krachtenveld dienen de eerste besprekingen in Raadskader echter te worden afgewacht.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) *Bevoegdheid*

De grondhouding van het kabinet met betrekking tot de bevoegdheid voor deze mededeling is positief. Deze mededeling heeft betrekking op het terrein van de Ruimte voor Vrijheid, Veiligheid en Recht, waartoe ook het terrein van de justitiële samenwerking in strafzaken, met inbegrip van het EOM, behoort. Op dit terrein is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, sub j, VWEU).

Daarbij wijst kabinet erop dat de besluitvorming over uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM, op basis van artikel 86, vierde lid, VWEU, na instemming van het Europees Parlement en consultatie met de Commissie moet plaatsvinden door de Europese Raad, die daarover bij unanimitieit beslist. Dat betekent dat daarvoor ook de instemming van Nederland nodig is.

b) *Subsidiariteit*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is negatief. Zoals het kabinet in de geannoteerde agenda voor de informele Europese Raad op 20 september jl.³ heeft aangegeven, is het voornamelijk niet overtuigd van de noodzaak de uitbreiding van de mandaat van het EOM aan de orde te stellen. Het kabinet is evenmin overtuigd door de inhoudelijke gronden die de Commissie in de Mededeling heeft aangevoerd voor de beoogde uitbreiding tot terrorismebestrijding. Immers, de opsporing en vervolging van terrorisme in de Europese Unie worden naar de mening van het kabinet voldoende aangepakt op het niveau van de lidstaten. En voor zover de lidstaten daarbij onderlinge samenwerking zoeken is naar de mening van het kabinet niet overtuigend aangetoond dat aanvullende maatregelen op EU-niveau, meer in het bijzonder een uitbreiding van de bevoegdheid van het EOM noodzakelijk zijn voor een effectievere bestrijding van terroristische misdrijven in de EU.

c) *Proportionaliteit*

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is negatief. Het kabinet meent dat het voorstel dat de Commissie in deze Mededeling doet verder gaat dan noodzakelijk is.

² Kamerstukken II, 2018-2019, 21 501-20, nr. 1365.

³ Kamerstukken II 2018-2019, 21 501-20, nr. 1358.

In de eerste plaats zijn er namelijk andere, minder vergaande alternatieven om de doelstellingen die de Commissie voor ogen heeft te bereiken. Zo is versterking van de samenwerking van EU-lidstaten op dit terrein mogelijk door middel van verbeterde informatie-uitwisseling tussen de lidstaten onderling, via en tussen EU-agentschappen (met name Europol en Eurojust) en door middel van EU-informatiesystemen. Daarnaast zal, zoals eerder gebeurde met Europol, de positie van Eurojust binnenkort worden versterkt met de op handen zijnde inwerkingtreding van de nieuwe Eurojust verordening. Daarmee kan de eerder bedoelde doelstelling afdoende worden bereikt zonder dat de uitgebalanceerde nationale en lokale aanpak van terrorisme met alle betrokken instanties onder druk dreigt te komen.

d) Financiële gevolgen

De Commissie geeft in de Mededeling aan dat een eventuele uitbreiding van het mandaat van het EOM gevolgen zal hebben voor de begroting van het EOM. Deze financiële gevolgen kunnen echter pas concreet in beeld worden gebracht zodra er een wetgevend voorstel is uitgewerkt. Eventuele budgettaire gevolgen van deze afspraken voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

Het kabinet is van mening dat de EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting. Bovendien zal over de middelen voor 2019 besloten moeten worden in het kader van de onderhandelingen over de EU-jaarbegroting 2019. Met betrekking tot de middelen voor de periode na 2020, is de algemene kabinetsinzet ten aanzien van het volgende MFK van toepassing. Hierbij is het voor Nederland cruciaal dat niet vooruit wordt gelopen op het volgende MFK (2021-2027). De financiële gevolgen voor na 2020 dienen derhalve deel uit te maken van de onderhandelingen over het nieuwe MFK, zodat het gehele MFK-pakket integraal beoordeeld kan worden.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Deze gevolgen zijn voornamelijk niet aan de orde.