

Vergaderjaar 2015–2016

33 709

EU voorstel: Verordening oprichting Europees openbaar ministerie COM(2013)534¹

S

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 21 december 2015

De vaste commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad² en voor Veiligheid en Justitie³ hebben op 3 november 2015 de lopende onderhandelingen over een verordening voor een Europees Openbaar Ministerie (EOM) besproken naar aanleiding van het verslag van de JBZ-Raad van 8–9 oktober 2015 (32 317, FG) en naar aanleiding van de brief van 6 oktober 2015 inzake bestrijding van EU-fraude (33 709, R).⁴ Daarnaast heeft ook op 3 november een voortgangsgesprek met de Tweede Kamerrapporteur voor het EOM, de heer Recourt, plaatsgevonden. Naar aanleiding hiervan hebben de leden van deze commissies de Minister van Veiligheid en Justitie op 17 november 2015 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 18 december 2015 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

¹ Zie dossier E130041 op www.europapoort.nl.

² Samenstelling Immigratie en Asiel / JBZ-Raad:
Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Strik (GL) (*vice-voorzitter*), Knip (VVD), Beuving (PvdA), De Grave (VVD), P. van Dijk (PVV), Schrijver (PvdA), Gerkens (SP), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Knapen (CDA), Markuszower (PVV) (*voorzitter*), Nooren (PvdA), Oomen-Ruijten (CDA), Rombouts (CDA), Van Rooijen (50PLUS), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

³ Samenstelling Veiligheid en Justitie:
Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Swagerman (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), P. van Dijk (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

⁴ Zie Edossier E130041 op www.europapoort.nl.

BRIEF VAN DE VOorzITTERS VAN DE VASTE COMMISSIES VOOR IMMIGRATIE & ASIEL /JBZ-RAAD EN VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 17 november 2015

De leden van de **SP**-fractie hebben naar aanleiding hiervan de volgende vragen en opmerkingen. De leden van de **SGP**-fractie sluiten zich aan bij deze vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie vinden het met de regering van belang dat Europese subsidiefraude wordt aangepakt. Deze leden zijn echter van mening dat er onvoldoende wordt gedaan aan preventie en handhaving en opsporing door de lidstaten. De leden van de SP-fractie hebben er zorgen over dat de oplossing niet wordt gezocht in samenwerking, preventie en prestatieafspraken, maar in het ultimatum remedium opsporing en afstand van autonomie. De aan het woord zijnde leden hebben daarom een aantal vragen aan de regering:

1.

De Europese Rekenkamer heeft voor de 21e keer op rij geen positief oordeel kunnen vellen over de rechtmatigheid van de EU-uitgaven.⁵ Er zijn opnieuw veel fouten gevonden. Als bijvoorbeeld gedeclareerde kosten van een EU-project niet subsidiabel zijn maar toch worden vergoed, is er sprake van een fout in de uitgaven. Het foutenpercentage bedroeg over 2013 4,7%. Dit betekent dat er voor bijna € 7 miljard aan fouten is geconstateerd. Zo blijkt uit het EU-tendrapport 2015. Uit het op 10 november 2015 gepresenteerde jaarverslag van de Europese Rekenkamer blijkt dat ook in 2014 4,4 procent van de uitgaven onrechtmatig was.

De verantwoording die EU-lidstaten afleggen over de besteding van EU-geld is niet verbeterd. Slechts drie lidstaten – Denemarken, Zweden en Nederland – hebben hierover in 2013 vrijwillig een nationale verklaring opgesteld. Andere EU-lidstaten doen dit tot op heden niet.

Wel gaan tegenwoordig de «annual summaries» van de lidstaten (overzichten van in de lidstaat verrichte controles op rechtmatige besteding van EU-subsidies) vergezeld van het oordeel van een onafhankelijke auditinstantie. Maar de annual summaries worden niet op politiek-bestuurlijk niveau opgesteld. Daardoor kunnen er geen consequenties worden verbonden aan eventuele onrechtmatigheden. Bovendien zijn annual summaries (anders dan nationale verklaringen) geen openbare documenten waar elke EU-burger kennis van kan nemen.

Wat wordt eraan gedaan om de EU-lidstaten de verantwoording over de besteding van EU-geld te laten verbeteren?

2.

Bent u het met de leden van de SP-fractie eens dat de problemen bij de verantwoording van EU-uitgaven een omgeving creëren waarin het mogelijk is om EU-(subsidie)fraude te plegen en om dit te kunnen verhullen? Wat wordt er op Europees verband aan gedaan om lidstaten bewust te maken dat zij door een betere verantwoording kunnen bijdragen aan compliant gedrag en voorkoming van EU-(subsidie)fraude? Volgens de voorzitter van de Europese Rekenkamer is er een cultuur-

⁵ EU-tendrapport 2015 van de Algemene Rekenkamer, Ontwikkelingen in het financieel management van de Europese Unie, 10 februari 2015.

omslag nodig bij de lidstaten. Delen de lidstaten deze mening? En zo ja, wat wordt eraan gedaan dat deze cultuuromslag plaatsvindt?

3.

Wat wordt gedaan aan preventie en bestuurlijke handhaving ter voorkoming van EU-subsidiefraude door de EU en door de lidstaten? In de brief van 6 oktober 2015 inzake bestrijding van EU-fraude wordt namelijk niet gesproken over preventieve maatregelen en handhaving en hoe compliant gedrag door de EU én de lidstaten wordt bevorderd. De leden van de SP-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering hierop.

4.

Op pagina 4 van de brief van 6 oktober 2015 staat dat de cijfermatige gegevens van OLAF over de opvolging van justitiële aanbevelingen door de lidstaten ten grondslag liggen aan het voorstel van de Europese Commissie tot oprichting van een EOM. Het OLAF, ondersteund door Europol en Eurojust, is destijds ingevoerd om Europese subsidiefraude aan te pakken. Is het de regering bekend dat er een intern onderzoek zou plaatsvinden over het functioneren van het OLAF, omdat de startinformatie die OLAF aan de landen aanbiedt, onvoldoende blijkt te zijn om opsporingsonderzoeken op te kunnen doen. Zo ja, kan de regering hier nader over informeren? Is het de regering bekend wat eraan gedaan is om de prestaties van OLAF te verbeteren? Is het bekend wanneer de resultaten van dit intern onderzoek worden verwacht?

5.

In de brief van 6 oktober 2015 staat op pagina 3 dat de autoriteiten in de lidstaten volgens OLAF niet allemaal even stelselmatig zaken melden aan OLAF. In 2014 hebben bijvoorbeeld 21 lidstaten minder dan 5 zaken bij OLAF aangebracht. De effectiviteit van de bestrijding van EU-fraude door de diensten van de Europese Commissie en OLAF is uit de aard der zaak mede afhankelijk van de mate waarin de lidstaten op het gebied van gedeeld beheer onregelmatigheden en (mogelijke) fraudegevallen melden in overeenstemming met de sectorale EU-wetgeving op dat terrein. Loopt een EOM niet tegen hetzelfde probleem aan? Geen vervolging zonder (start)informatie. Graag de reactie van de regering.

6.

Er zijn in 2013 1.294 fraudezaken aangemeld bij het Europese antifraudebureau OLAF. Zo blijkt uit het EU-trendrapport 2015. Hoeveel van deze zaken zijn onderzocht en wat is het resultaat hiervan? Hoeveel EU-subsidiegeld is hiervan teruggehaald? Er zou sprake zijn van 500 miljoen euro aan fraude met EU subsidiegeld. Hoeveel EU subsidiegeld is er in 2013 verstrekt in Europa?

7.

Is de 500 miljoen EU-subsidiefraude te differentiëren per EU land?

8.

Nationale openbare ministeries kunnen nu al zelf Europese subsidieonderzoeken doen. Ook kunnen via Eurojust, OLAF of Europol opsporings- of vervolgingshandelingen worden verricht. Probleem nu is dat de lidstaten niet altijd een gelijke inspanning voor de handhaving leveren. Waarom is er niet voor gekozen prestatieafspraken per land te maken? Waarom een EOM en waarom niet een Europese gecoördineerde aanpak? Waarom zal een land dat nu geen of een zeer beperkte inspanning voor de handhaving levert straks wel opsporingscapaciteit hiervoor beschikbaar stellen? De leden van de SP-fractie kunnen zich voorstellen dat een land met beperkte opsporingscapaciteit deze opsporingscapaciteit beschikbaar wil houden

voor de inzet voor nationale zware criminaliteit. Graag ontvangen deze leden de reactie van de regering hierop.

9.

Hoeveel EU-subsidiefraude zaken heeft Nederland per jaar in de afgelopen vijf jaar gedaan? Welke opsporingsdiensten hebben deze onderzoeken uitgevoerd en hoeveel subsidiegeld is hiermee teruggehaald? Zijn deze gegevens ook bekend voor de andere Europese landen?

10.

De wens van de EU om een eigen EOM en wellicht vervolgens een eigen Europees FBI is voor de EU te begrijpen om redenen dat een aantal landen onvoldoende aan de aanpak van EU subsidie fraude doet. Maar vindt de regering dit ook wenselijk, temeer Nederland wel voldoende doet aan verantwoording en wel de fraude aanpakt? Vindt de regering het wenselijk dat er een aparte strafrechtketen ontstaat? Waarom zou Nederland haar autonomie afstaan als andere landen de cultuuromslag laten liggen? Als er een probleem in de basis ligt, dan moet eerst dat probleem worden opgelost. Het wegzetten van autonomie in de EU zal dit probleem niet oplossen. Graag de reactie van de regering hierop.

11.

Staart de regering zich nu niet blind op het prestigieuze project EOM als kers op de taart van het EU-Voorzitterschap? Graag ontvangen deze leden de reactie van de regering hierop.

12.

De commissie-Meijers heeft in haar schrijven van 9 juni 2015 aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer haar zorg geuit over de rechtsbescherming in EOM-zaken.⁶ De leden van de SP-fractie sluiten zich bij deze vragen aan en zien graag de antwoorden van de regering tegemoet. Het betreft de volgende vragen:

12a.

Rechterlijke toetsing in een transnationale context

«Als bij de toepassing van onderzoeksmaatregelen en dwangmiddelen in EOM-zaken het recht van de lidstaat van uitvoering geldt, dient evenzeer te worden vastgelegd hoe de rechterlijke controle op onderzoeksmaatregelen en dwangmiddelen vorm krijgt. Indien een onderzoeksmaatregel wordt uitgevoerd in lidstaat A, maar de verdachte uiteindelijk in lidstaat B voor de rechter komt, roept dat vragen op over rechterlijke controle op de uitvoerende macht. Normaliter kan de rechter een sanctie verbinden aan eventueel onrechtmatig handelen van de opsporings- en vervolgingsautoriteiten. Hoewel een rechter goed op de hoogte zal zijn van de regels in zijn eigen lidstaat, kan hij niet zonder meer beoordelen of een maatregel wel rechtmatig is als die in en naar het recht van een andere lidstaat is uitgevoerd. De Nederlandse jurisprudentie over rechtmatig binnentreden en doorzoekingen is bijvoorbeeld tamelijk complex. De Commissie Meijers vraagt zich af hoe de Minister denkt over rechterlijke controle op transnationale onderzoeken.»

12b.

Voorzienbaarheid en kenbaarheid van strafvorderlijk optreden

«Een andere vraag die zich voordoet in een transnationaal strafrechtelijk onderzoek is de rechtmatigheid van het kiezen voor een rechtsregime met de minste procedurele waarborgen bij de uitvoering van een opsporingsmaatregel. Het gaat hierom digitale doorzoekingen, het onderscheppen

⁶ CM1509, Algemeen Overleg JBZ-Raad van 15 en 16 juni 2015, te raadplegen op www.commissie-meijers.nl.

van internationale telecommunicatie, maar ook wachten totdat de verdachte opduikt in een lidstaat waar aanhoudingen sneller geautoriseerd worden. Dit raakt aan een fundamenteel onderdeel van de democratische rechtsstaat: de burger moet kunnen voorzien welke regels en waarborgen op hem van toepassing zijn. Nu treedt er een gevaar van willekeur op: niet omdat de regels er niet zijn, vaag geformuleerd of genegeerd worden, maar omdat de uitvoerende macht straks kan kiezen uit meer dan 20 soorten rechtsregimes. Indien de Minister dit gevaar van willekeur ook onderkent, vraagt de Commissie Meijers zich af welke aanpassingen aan de verordening hij nodig acht om dit te voorkomen.»

12c.

Harmonisatie ten behoeve van effectieve rechtsbescherming

«Voorgaande vragen geven reeds blijk van de aan strafrechtspiegeling inherente spanning tussen effectieve criminaliteitsbestrijding en adequate rechtsbescherming. Hoe begrijpelijk ook de wens is om een slagvaardig mechanisme te creëren ter bestrijding van EU-fraude, de rechtspositie van betrokken (Nederlandse) burgers dient niet uit het oog te worden verloren. In dat verband is het niet goed te volgen dat verdere harmonisatie van procedurele rechten in de context van EOM-zaken categorisch wordt tegengehouden. De Commissie Meijers vraagt zich af of de Minister open staat voor verdere harmonisatie van procedurele rechten als dit nodig zal blijken om te voorkomen dat (Nederlandse) burgers in de knel komen tussen uiteenlopende strafrechtstelsels.»

12d.

Toegevoegde waarde EOM in huidige vorm

«In meer algemene zin vraag de Commissie Meijers zich af hoe de regering denkt dat dit systeem voldoende slagkracht kan genereren, nu het de bekende problemen van samenwerking -bijv. toelaatbaarheid van bewijsmateriaal -helemaal niet oplost. Als onlosmakelijke keerzijde hiervan is ook niet goed doordacht hoe dit systeem effectieve rechtsbescherming -niet alleen van verdachten, maar mogelijk ook slachtoffers -mogelijk maakt. De insteek lijkt vanuit (een gevoeld) nationaal belang te zijn, niet vanuit (EU) burgerschap: bescherming tegen criminaliteit, maar ook tegen willekeurige inbreuken op je rechten. Deelt de Minister het oordeel dat de onderhandelingsfocus te veel bij soevereiniteit en te weinig bij de burger ligt?»

De commissies voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad en voor Veiligheid en Justitie zien graag uw reactie op bovenstaande vragen tegemoet binnen vier weken na dagtekening van deze brief.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,
G. Markuszower

Voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2015

In uw brief van 17 november jl. heeft u een aantal vragen gesteld over EU-subsidiefraude en een Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM). Graag beantwoord ik, mede namens de Minister van Financiën, de in uw brief gestelde individuele vragen door middel van deze brief. Volledigheidshalve wijs ik in dit verband graag naar mijn eerdere brief van 6 oktober jl. over de bestrijding van EU-fraude⁷. Deze brief bevat een beschrijving van de bestaande anti-fraude maatregelen binnen de Europese Commissie en de rol van OLAF, de onafhankelijke anti-fraude eenheid van de Europese Commissie en kan daarom helpen de onderstaande antwoorden in breder perspectief te plaatsen.

1.

Wat wordt eraan gedaan om de EU-lidstaten de verantwoording over de besteding van EU-geld te laten verbeteren?

De door u genoemde verbeteringen in de verantwoording van EU uitgaven in lidstaten zijn mede door de inzet van Nederland neergelegd in het EU Financieel Reglement⁸. Zo is de mogelijkheid tot het uitbrengen van een Nationale Verklaring expliciet opgenomen, zijn de «Annual Summaries» verzwaaard, en dienen er beheersverklaringen met onafhankelijke auditopinie te worden afgegeven.

De Europese Commissie (hierna: de Commissie) verplicht lidstaten niet om de «Annual Summaries» te publiceren en om de beheersverklaring op politiek niveau te ondertekenen. Nederland ziet op deze punten nog ruimte voor verbetering en blijft daarom pleiten – op relevante momenten, zoals tijdens de jaarlijkse Dechargeprocedure – voor betere verantwoording, meer transparantie, betere kwaliteit van regelgeving, vereenvoudiging en meer aandacht voor doeltreffendheid bij de besteding van EU fondsen.

2.

Bent u het met de leden van de SP-fractie eens dat de problemen bij de verantwoording van EU-uitgaven een omgeving creëren waarin het mogelijk is om EU-(subsidie)fraude te plegen en om dit te kunnen verhullen? Wat wordt er op Europees verband aan gedaan om lidstaten bewust te maken dat zij door een betere verantwoording kunnen bijdragen aan compliant gedrag en voorkoming van EU-(subsidie)fraude? Volgens de voorzitter van de Europese Rekenkamer is er een cultuuromslag nodig bij de lidstaten. Delen de lidstaten deze mening? En zo ja, wat wordt eraan gedaan dat deze cultuuromslag plaatsvindt?

Fraude met EU-middelen moet strikt worden tegengegaan. De EU regelgeving is dan ook voorzien van voorschriften waardoor lidstaten de beheers- en controlesystemen zo dienen in te richten dat deze fraude zoveel mogelijk detecteren. Ik heb geen informatie beschikbaar over de vraag of ook de lidstaten van mening zijn dat er een cultuuromslag nodig is. Voor meer details over de initiatieven van de Commissie inzake het anti-fraude beleid verwijs ik naar het antwoord op vraag 3.

3.

⁷ EK, 2015–2016, 33 709, R.

⁸ Zie TK, 2014–2015, 24 202, nr. 32.

Wat wordt gedaan aan preventie en bestuurlijke handhaving ter voorkoming van EU-subsidiefraude door de EU en door de lidstaten? In de brief van 6 oktober 2015 inzake bestrijding van EU-fraude wordt namelijk niet gesproken over preventieve maatregelen en handhaving en hoe compliant gedrag door de EU en de lidstaten wordt bevorderd. De leden van de SP-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering hierop.

4.

Is het de regering bekend dat er een intern onderzoek zou plaatsvinden over het functioneren van het OLAF, omdat de startinformatie die OLAF aan de landen aanbiedt, onvoldoende blijkt te zijn om opsporingsonderzoeken op te kunnen doen. Zo ja, kan de regering hier nader over informeren? Is het de regering bekend wat eraan gedaan is om de prestaties van OLAF te verbeteren? Is het bekend wanneer de resultaten van dit intern onderzoek worden verwacht?

In de Europese regelgeving voor de programmaperiode 2014–2020 is vastgelegd dat de Management Autoriteiten (MA's) verantwoordelijk zijn voor de «eerstelijnscontrole» en daarmee verplicht zijn om doeltreffende fraudepreventiemaatregelen te nemen op basis van vastgestelde risico's⁹. In de praktijk werkt dit als volgt: om EU-geld uit te keren, stelt de MA ontwerp subsidieregelingen op. Voordat de MA deze subsidieregelingen officieel vaststelt, voert de MA een risicoanalyse uit met bijzondere aandacht voor de controleerbaarheid van de subsidievoorwaarden. Wanneer restrisico's niet als laag kunnen worden gekwalificeerd, worden er extra maatregelen genomen of wordt de ontwerpregeling aangepast net zo lang totdat alle restrisico's als laag worden gekwalificeerd. Op grond van de door de MA vastgestelde subsidieregeling kan een begunstigde een subsidieaanvraag doen. Op grond van deze aanvraag voert de MA een 100% administratieve controle uit op naleving van de subsidievoorwaarden (op basis van de subsidieregeling) door de aanvrager (begunstigde). De aanvrager moet daarbij bewijsstukken aanleveren voor alle (tussentijdse) declaraties van subsidiabele kosten. Aan de hand van de risicoanalyse worden door de MA tevens steekproefsgewijs controles ter plaatse gedaan tijdens de looptijd van de subsidie op de naleving van de subsidievoorwaarden door de begunstigde. De MA analyseert periodiek de uitkomsten van de controles voor (bij)sturing, zoals het aanpassen van subsidieregeling, het intensiveren van controles op subsidieaanvragen en/of het verbeteren van de voorlichting. De onafhankelijke Audit Autoriteit (in Nederland onderdeel van de Audit Dienst Rijk) toetst de opzet en werking van deze controlesystemen en rapporteert de uitkomsten daarvan jaarlijks aan de Commissie. Jaarlijks rapporteert het kabinet over de bevindingen in de jaarlijkse Nationale Verklaring.

De MA's vorderen subsidiebedragen terug wanneer er onregelmatigheden worden geconstateerd bij de controles. Bij onregelmatigheden boven het bedrag van € 10.000 informeert de MA de Commissie. Indien er op basis van deze onregelmatigheid vermoedens van mogelijke fraude bestaan, worden deze vermoedelijke fraudegevallen gemeld bij OLAF, het antifraudebureau van de Commissie, het Nederlandse OM, en de nationale Anti Fraude Coördinatie Service (AFCOS). Deze organisaties kunnen besluiten tot nader onderzoek. De rechter oordeelt uiteindelijk of er daadwerkelijk sprake is van fraude.

⁹ Zie Verordening (EU) 1303/2013 van 17 december 2013, artikel 125, 4c.

De AFCOS, die elke lidstaat verplicht heeft ingesteld op grond van de OLAF-verordening¹⁰, wisselen goede praktijken met elkaar uit. Daarnaast werken steeds meer lidstaten aan een nationale antifraude strategie, zoals de Commissie ook aanbeveelt. De Commissie ondersteunt de lidstaten in het voorkomen van fraude door regelgeving aan te passen, zoals het herzien en simplificeren van de aanbestedingsverordeningen, begrippen als belangenverstrengeling eenduidiger te definiëren, en regelgeving rond verplicht melden aan te scherpen. Ook dienen in de programmaperiode 2014–2020 resultaten van doeltreffende fraudebestrijdingsmaatregelen en vermoedelijke fraudegevallen te worden opgenomen in de «Annual Summaries». Voor de structuurfondsen is er een IT-tool (ARACHNE) ontwikkeld om risicovolle projecten vroeg te kunnen identificeren. ARACHNE is echter minder dan een jaar in gebruik, zodat het nog te vroeg is conclusies te trekken over de resultaten daarvan. Vanuit OLAF is er een permanente preventiewerkgroep waar alle lidstaten in vertegenwoordigd zijn, en zijn er steunprogramma's voor het geven van voorlichting, trainingen, of het (tijdelijk) versterken van de capaciteit van douane of politie in de lidstaten (Hercule III).

OLAF werkt aan het verzamelen van gegevens over de justitiële follow-up van zijn administratieve onderzoeken. Een interne werkgroep is opgezet om op bilaterale basis met individuele lidstaten te bezien wat de mogelijke redenen zijn voor de beslissing van nationale autoriteiten niet te vervolgen na de aanbeveling daartoe door OLAF. Die werkzaamheden lopen nog.¹¹

Er loopt echter geen intern onderzoek naar het functioneren van OLAF. In 2011 heeft de Europese Rekenkamer een «Special Report»¹² uitgebracht over de follow-up van »Special Report» 1/2005 betreffende het beheer van OLAF. Dit rapport bevatte negen aanbevelingen voor verdere maatregelen door OLAF. Deze aanbevelingen zijn betrokken bij de herziening van de interne structuur en procedures binnen OLAF in 2012 en 2013. De laatste twee aanbevelingen zijn meegenomen in het kader van de totstandkoming van de gewijzigde OLAF-verordening in 2013. Ingevolge artikel 19 van deze gewijzigde OLAF-verordening is de Commissie wel verplicht een evaluatie van de toepassing van deze verordening voor te leggen aan de Raad en het Europees parlement. Dat moet uiterlijk 2 oktober 2017 gebeuren. De voorbereidingen van deze evaluatie zijn inmiddels bij de Commissie in gang gezet. De evaluatie zal alle aspecten van de toepassing van de OLAF-verordening omvatten.

5.

In de brief van 6 oktober 2015 staat op pagina 3 dat de autoriteiten in de lidstaten volgens OLAF niet allemaal even stelselmatig zaken melden aan OLAF. In 2014 hebben bijvoorbeeld 21 lidstaten minder dan 5 zaken bij OLAF aangebracht. De effectiviteit van de bestrijding van EU-fraude door de diensten van de Europese Commissie en OLAF is uit de aard der zaak mede afhankelijk van de mate waarin de lidstaten op het gebied van gedeeld beheer onregelmatigheden en (mogelijke) fraudegevallen

¹⁰ Zie Verordening (EU) 883/2013 van 11 september 2013, artikel 3, vierde lid.

¹¹ Zie ook p. 23 van het Activity Report van OLAF over 2014: «In 2014, OLAF undertook for the first time and in relation to a number of Member States only, a systematic legal analysis of decisions by which the national authorities concerned (mostly prosecution services, but sometimes the police or customs) had determined not to pursue cases following OLAF judicial recommendations. This analysis has already led to a number of corrections and updates compared to the data reported in 2013. OLAF intends to develop this analysis over the coming years in order for the Office and its partners to learn from experience and to identify means of improving the rate of indictment and the capacity of Member States to prosecute fraud affecting the financial interests of the EU.»

¹² No 2/2011.

melden in overeenstemming met de sectorale EU-wetgeving op dat terrein. Loopt een EOM niet tegen hetzelfde probleem aan? Geen vervolging zonder (start)informatie. Graag de reactie van de regering.

De tekst van de ontwerpverordening inzake het EOM, zoals die aan de JBZ Raad van 3 december jl. is voorgelegd, bevat bepaalde, juridisch bindende informatieverplichtingen voor de nationale autoriteiten. Een verschil met de huidige praktijk zal zijn dat na de instelling van het EOM de positie van de nationale openbaar ministeries met betrekking tot EU-fraude een andere wordt. In lidstaten die de oprichting van het EOM steunen, zal het voor de nationale openbare ministeries juist aantrekkelijk zijn om fraudezaken te melden bij het EOM, aangezien het EOM gespecialiseerd is in dergelijke zaken en de samenwerking in grensoverschrijdende zaken in geval van betrokkenheid van het EOM eenvoudiger zal kunnen verlopen.

6.

Er zijn in 2013 1.294 fraudezaken aangemeld bij het Europese antifraudebureau OLAF. Zo blijkt uit het EU-trendrapport 2015. Hoeveel van deze zaken zijn onderzocht en wat is het resultaat hiervan? Hoeveel EU-subsidiegeld is hiervan teruggehaald? Er zou sprake zijn van 500 miljoen euro aan fraude met EU subsidiegeld. Hoeveel EU subsidiegeld is er in 2013 verstrekt in Europa?

Als OLAF een melding krijgt van een vermoeden van mogelijke fraude, toetst het eerst of er voldoende aanleiding is een onderzoek te openen dan wel dat de zaak beter door de nationale autoriteiten kan worden afgedaan. Deze fase duurt gemiddeld 2 maanden. Aan het eind van deze fase valt het besluit tot al dan niet opening van een onderzoek. In 2013 heeft OLAF 1294 vermoedens van mogelijke fraude ontvangen¹³. OLAF heeft in 2013 253 onderzoeken geopend, 34 coördinatiezaken gestart en 961 vermoedens afgewezen. In 2013 heeft OLAF verder 415 onderzoeken en coördinatiezaken afgerond. Daarbij zij aangetekend dat onderzoeken soms langer dan een jaar duren, zodat in deze aantallen onderzoeken zijn meegenomen die betrekking hebben op meldingen uit eerdere jaren of in eerdere jaren waren geopend. OLAF heeft op basis van de afgeronde onderzoeken aanbevelingen gedaan tot het terugvorderen van in totaal € 402,8 miljoen. Het feitelijk teruggevorderde bedrag in 2013 bedroeg € 117 miljoen. Ook hier geldt dat deze bedragen overwegend zijn gerelateerd aan onderzoeken uitgevoerd in eerdere jaren. Ter illustratie, de omvang van de EU-begroting in 2013 bedroeg ca. € 151 miljard.

In 2014 heeft OLAF 1417 vermoedens van fraude ontvangen¹⁴, 234 onderzoeken geopend en 54 coördinatiezaken. 1067 vermoedens van mogelijke fraude zijn afgewezen. In datzelfde jaar zijn 307 onderzoeken afgesloten en aanbevelingen voor terugvordering gedaan ter hoogte van € 901 miljoen. Het daadwerkelijk teruggevorderde bedrag bedroeg in 2013 € 206,5 miljoen. De omvang van de EU-begroting bedroeg in 2014 ca. € 142 miljard. Ook hierbij geldt dat de cijfers niet alleen betrekking hebben op zaken die in 2014 zijn gemeld en afgehandeld.

Voor zover het gaat om het totale geraamde bedrag van € 500 miljoen aan schade als gevolg van fraude, zij er op gewezen dat dit bedrag een ruw gemiddelde is van het cijfer inzake aan OLAF gemelde frauduleuze onregelmatigheden zoals die zijn terug te vinden in de jaarlijkse PIF-verslagen aan de Raad en het Europees parlement in de periode 2010–2012. Daarbij gelden twee kanttekeningen: ten eerste kan alleen een

¹³ OLAF Activity Report 2013.

¹⁴ OLAF Activity Report 2014.

door de nationale autoriteiten ontdekte onregelmatigheid/fraude worden gemeld aan OLAF en ten tweede moet de onregelmatigheid dan ook als frauduleus zijn gemeld (dus niet als niet-frauduleus). OLAF heeft de ervaring dat de lidstaten niet allemaal even consistent rapporteren. Dat heeft deels te maken met het feit dat het niet melden van een geconstateerde onregelmatigheid als frauduleus in sommige lidstaten de weg vrijmaakt voor versnelde en vereenvoudigde terugvorderingsprocedures. Anders dan in het geval van de kwalificatie fraude hoeven zij daardoor dan namelijk geen gerechtelijke procedure te doorlopen. De werkelijke omvang van EU-fraude, zoals dat ook voor nationale fraudes of andere vormen van criminaliteit geldt, kan niet met zekerheid worden vastgesteld.

Het is niet mogelijk het totale bedrag aan EU subsidiegeld in 2013 te noemen. Fraude met EU-gelden raakt overigens alle aspecten van de EU-begroting en niet alleen subsidies en andere uitgaven.

7. Is de 500 miljoen EU-subsidiefraude te differentiëren per EU land?

Nee, dat is niet mogelijk. Een differentiatie van het aantal fraudegevallen per lidstaat geeft hoe dan ook niet een alomvattend beeld, omdat de beschikbare cijfers alleen aangeven wat er bij OLAF bekend is.

8. Nationale openbare ministeries kunnen nu al zelf Europese subsidieonderzoeken doen. Ook kunnen via Eurojust, OLAF of Europol opsporings- of vervolgingshandelingen worden verricht. Probleem nu is dat de lidstaten niet altijd een gelijke inspanning voor de handhaving leveren. Waarom is er niet voor gekozen prestatieafspraken per land te maken? Waarom een EOM en waarom niet een Europese gecoördineerde aanpak? Waarom zal een land dat nu geen of een zeer beperkte inspanning voor de handhaving levert straks wel opsporingscapaciteit hiervoor beschikbaar stellen? De leden van de SP-fractie kunnen zich voorstellen dat een land met beperkte opsporingscapaciteit deze opsporingscapaciteit beschikbaar wil houden voor de inzet voor nationale zware criminaliteit. Graag ontvangen deze leden de reactie van de regering hierop.

De Europese Commissie heeft in haar oorspronkelijke voorstel voor het EOM geopteerd voor een sterk centralistisch en hiërarchisch model. Gaande de onderhandelingen, heeft het EOM echter een geheel andere structuur gekregen, waarbinnen de deelnemende lidstaten bijvoorbeeld een vertegenwoordiger in het College op het centrale niveau zullen krijgen. Daarnaast is er veel meer sprake van een voortdurende dialoog tussen het centrale niveau van het EOM, in het bijzonder de uit de betrokken lidstaat afkomstige Europese aanklager, aan de ene kant en de gedelegeerde aanklagers, respectievelijk de nationale autoriteiten aan de andere kant. Het mag niet op voorhand worden uitgesloten dat het EOM in deze gewijzigde context zal besluiten meer maatwerk te leveren, toegespitst op de specifieke situatie in individuele lidstaten. Dat zal uiteraard in de praktijk moeten blijken. De suggestie prestatieafspraken met individuele lidstaten te maken, is, even los van de vraag welke instantie dat dan namens de EU zou moeten doen, vanuit de Nederlandse verhoudingen op zich begrijpelijk. Echter, voor veel lidstaten is dit een volstrekt onbekende notie, die zij ook niet associëren met de werkzaamheden van een ten principale met strafrechtelijke handhaving belaste organisatie als het EOM. Om die reden acht ik de suggestie in dit stadium

van de onderhandelingen op basis van het voorstel van de Commissie uit 2013 in alle eerlijkheid een gepasseerd station en daarmee een onhaalbare kaart.

9.

Hoeveel EU-subsidiefraude zaken heeft Nederland per jaar in de afgelopen vijf jaar gedaan? Welke opsporingsdiensten hebben deze onderzoeken uitgevoerd en hoeveel subsidiegeld is hiermee teruggehaald? Zijn deze gegevens ook bekend voor de andere Europese landen?

In de OM-systemen stonden per 14 december 2015 de in de onderstaande tabel opgenomen en aan EU-fraude te relateren aantallen zaken geregistreerd. De maatschappelijke classificatie (onderdeel van het zakenregistratiesysteem van het OM) vormt daarvoor een indicatie. Er kunnen aan een zaak meerdere maatschappelijke classificaties worden toegekend, waardoor dubbeltellingen kunnen ontstaan. In het betrokken systeem wordt niet geregistreerd hoeveel subsidiegeld is teruggehaald. Bij de bestrijding van EU-fraude zijn met name de FIOD, politie, Koninklijke Marechaussee en douane betrokken. Het is niet mogelijk binnen de door u aangegeven termijn aan te geven wat exact het aandeel van iedere individuele organisatie is geweest.

Maatschappelijke classificatie	instroomperiode / jaar						Totaal
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Europese Unie – Heffing	0	2	1	0	0	0	3
Europese Unie – Herkomst	1	0	7	0	0	2	10
Europese Unie – Overig	2	3	7	7	0	0	19
Fiscale fraude OB – carrousel	21	24	28	10	10	2	95
Fiscale fraude OB – Intra Communautaire Transacties	22	6	5	3	2	0	38
Logistieke fraude	1	7	6	8	9	0	31
Overige Fraude Internationaal	35	14	78	15	0	0	142
Subsidiefraude – Communautair (EU)	1	0	1	0	0	0	2
Subsidiefraude – Meerdere organen	15	2	0	0	1	0	18
Totaal aantal maatschappelijke classificaties	98	58	133	43	22	4	358

Een kanttekening bij deze cijfers is dat op dit moment nog niet definitief vaststaat wat er onder het begrip EU-fraude ingevolge de zgn. PIF-richtlijn zal worden verstaan. Voor de goede orde, het feit dat BTW-carrousel in dit overzicht zijn meegenomen, impliceert geenszins dat deze onder de werkingssfeer van de PIF-richtlijn zullen komen te vallen. De discussie daarover in EU-verband is nog in volle gang.

10.

De wens van de EU om een eigen EOM en wellicht vervolgens een eigen Europees FBI is voor de EU te begrijpen om redenen dat een aantal landen onvoldoende aan de aanpak van EU subsidie fraude doet. Maar vindt de regering dit ook wenselijk, temeer Nederland wel voldoende doet aan verantwoording en wel de fraude aanpakt? Vindt de regering het wenselijk dat er een aparte strafrechtkenen ontstaat? Waarom zou Nederland haar autonomie afstaan als andere landen de culturomslag laten liggen? Als er een probleem in de basis ligt, dan moet eerst dat probleem worden opgelost. Het wegzetten van autonomie in de EU zal dit probleem niet oplossen. Graag de reactie van de regering hierop.

Het voorstel van de Commissie voor het EOM is een gegeven en vloeit voort uit artikel 86 VWEU. Het is – zo blijkt wel uit de opzet – geen eigen EOM van de EU. Immers, het EOM zal in de lidstaten werken met

nationale opsporingsambtenaren en via nationale rechters. Het is met andere woorden een instelling met een hybride karakter. Het is ook geen voorbode van een Europese FBI, want daarvoor biedt het Verdrag van Lissabon geen rechtsbasis. Wat het standpunt van Nederland over deelname aan het EOM of niet uiteindelijk zal zijn, het is inmiddels niet meer zozeer de vraag of er een EOM komt, maar welke vorm het zal krijgen en wanneer het er komt. De overgrote meerderheid van de lidstaten steunt de oprichting van het EOM. Dat geldt evenzeer voor het Europees parlement dat vanuit een sterke behoefte aan een effectieve bestrijding van fraude met EU gelden.

11.

Staart de regering zich nu niet blind op het prestigieuze project EOM als kers op de taart van het EU-Voorzitterschap? Graag ontvangen deze leden de reactie van de regering hierop.

De regering heeft nimmer het standpunt uitgedragen of anderszins de indruk gewekt dat het EOM de kers op de taart van het Nederlandse EU-Voorzitterschap is. De regering heeft wel bij voortdurend aangegeven dat de onderhandelingen over dit dossier zo nodig onder het Nederlandse Voorzitterschap zullen worden voortgezet en dat Nederland in die context als een «honest broker» zal optreden. Nu de onderhandelingen niet onder het huidige Voorzitterschap zijn afgerond, zal Nederland dan ook op 1 januari a.s. het stokje overnemen van Luxemburg en de onderhandelingen vervolgen op het punt waar deze na de JBZ Raad van 3 december jl. zijn beland.

12.

De commissie-Meijers heeft in haar schrijven van 9 juni 2015 aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Tweede Kamer haar zorg geuit over de rechtsbescherming in EOM-zaken. De leden van de SP-fractie onderschrijven deze vragen.

In reactie daarop zou ik het volgende willen antwoorden. Tijdens de onderhandelingen tot dusverre heeft de nadruk gelegen op de structuur en de afbakening van de bevoegdheid van het EOM ten opzichte van die van de nationale autoriteiten. Daarbij is overduidelijk gebleken dat verreweg de meeste lidstaten, waaronder Nederland, niets voelen voor harmonisatie van procedureel strafrecht in relatie tot het optreden van het EOM. De uitkomst van de onderhandelingen is dan ook dat er in de ontwerpverordening wordt verwezen naar de maatregelen op dit terrein die vallen onder de zgn. roadmap inzake procedurele waarborgen op EU-niveau. In aanvulling op deze EU-wetgeving, die al omgezet is of nog zal moeten worden in nationale wetgeving, zullen de procedurele waarborgen gelden die qualitate qua voortvloeien uit het van toepassing zijnde nationaal recht. Ik vind dat logisch, gelet op het feit dat de opsporing, vervolging en berechting van zaken die het EOM aanbrengt bij de nationale rechters overwegend plaatsvindt met inachtneming van geldende nationale wetgeving. Ik zie ook geen aanleiding voor een apart stelsel van procedurele waarborgen enkel en alleen voor zaken die onder de bevoegdheid van het EOM zullen komen te vallen. Ik zie in dit stadium ook geen grond voor de veronderstelling dat het geschetste stelsel op voorhand aanleiding geeft voor zorg over mogelijke willekeur.

Tot slot, in antwoord op de vraag hoe ik denk over rechterlijke controle op transnationale onderzoeken, verwijs ik graag naar het standpunt dat ik daarover heb ingenomen in mijn brief van 9 juli jl.¹⁵ in aanloop tot de informele JBZ-Raad van 10 juli jl.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

¹⁵ TK, 2014–2015, 32 317, nr 314.