

Brussel, 17.7.2013
SWD(2013) 275 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

voorstel voor een verordening van de Raad

tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie

{COM(2013) 534 final}
{SWD(2013) 274 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

voorstel voor een verordening van de Raad

tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

1.1. Beperkingen van de bestaande maatregelen

Wegens het ontbreken van een Europees handhavingstelsel, het gebrek aan continuïteit bij de handhavingsmaatregelen en het gebrek aan een onderliggend gemeenschappelijk Europees vervolgingsbeleid is de rechtshandhaving vaak zwak of ontoereikend. Hoewel de strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden daadwerkelijk Europese strafbare feiten zijn, is het handhavingstelsel in het huidige institutioneel en rechtskader versnipperd en bijna uitsluitend gebaseerd op nationale maatregelen.

Eurojust en Europol kunnen de lidstaten wel ondersteunen bij de behandeling van dergelijke zaken, en doen dat ook, maar zij zijn geen van beide in staat om alle geïdentificeerde kwesties aan te pakken, met name doordat zij de opsporing en de vervolging op nationaal niveau niet kunnen sturen. Hoewel OLAF op EU-niveau een heel belangrijke rol speelt bij de strijd tegen fraude en onregelmatigheden, zijn de activiteiten ervan beperkt tot administratief onderzoek. OLAF draagt de resultaten van dat onderzoek over aan de nationale autoriteiten, die beslissen of zij al dan niet daaraan een strafrechtelijk gevolg geven.

Zelfs als alle door het Verdrag geboden mogelijkheden optimaal zouden worden benut, zouden de bestaande en geplande maatregelen, zoals de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS) en de hervormingen van Eurojust, Europol en OLAF, onvoldoende zijn om alle betrokken problemen aan te pakken.

1.2. Weinig opsporing, vervolging en afschrikking

De vervolging van strafbare feiten waarbij de EU-begroting in het geding is, wordt door de autoriteiten van een aantal lidstaten doorgaans als van secundair belang beschouwd. Aangezien er geen EU-autoriteit bestaat voor de opsporing en vervolging van grensoverschrijdende strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, blijft de nationale rechtshandhaving op dit gebied versnipperd.

Momenteel is er op nationaal en Europees niveau onvoldoende informatie-uitwisseling en coördinatie om dergelijke feiten effectief te vervolgen. Op verschillende niveaus en tussen verschillende autoriteiten wordt de coördinatie, samenwerking en informatie-uitwisseling belemmerd, waardoor opsporing en vervolging van de betrokken strafbare feiten niet goed mogelijk is.

Slechts een zeer klein deel van het totale frauduleus verkregen bedrag, namelijk minder dan 10%, wordt van criminelen teruggevorderd. Daaruit blijkt dat het huidige handhavingstelsel onvoldoende afschrikt.

Op dit moment bestaat er geen centraal orgaan dat de huidige belemmeringen kan wegnemen en de continuïteit van het opsporings- en vervolgingsproces kan garanderen.

2. RECHT OM OP TE TREDEN, SUBSIDIARITEIT EN GRONDRECHTEN

2.1. Rechtsgrondslag

Artikel 86 VWEU bepaalt dat het Europees Openbaar Ministerie strafbare feiten moet bestrijden die de financiële belangen van de EU schaden, dat het op de grondslag van Eurojust moet worden ingesteld en dat het bevoegd zal zijn voor het opsporen, vervolgen en voor het gerecht brengen van daders van dergelijke feiten. Voorts bepaalt artikel 86 VWEU dat het Europees Openbaar Ministerie moet worden ingesteld volgens een bijzondere wetgevingsprocedure: de Raad moet met eenparigheid van stemmen besluiten, na goedkeuring door het Europees Parlement.

2.2. Subsidiariteit en de noodzaak van EU-maatregelen

De strafrechtelijke opsporings- en vervolgingsautoriteiten van de lidstaten zijn op dit moment niet in staat een gelijkwaardig niveau van bescherming en handhaving te bieden. Aangezien de EU zelf het best in staat is haar financiële belangen te beschermen, gelet op de specifieke EU-regels ter zake, is zij ook het best in staat om ervoor te zorgen dat ten aanzien van de strafbare feiten die deze belangen schaden, vervolging wordt ingesteld.

3. DOELSTELLINGEN

Doelstellingen	
Algemeen	Bijdragen tot de <u>versterking van de bescherming van de financiële belangen van de EU</u> en tot de verdere ontwikkeling van een gebied van recht, alsook het vertrouwen bevorderen dat de bedrijven en burgers in de EU in de EU-instellingen stellen, zulks met inachtneming van de grondrechten die in het Handvest zijn verankerd.
Specifiek/operationeel	- Een <u>coherent Europees systeem in het leven roepen voor het opsporen en vervolgen</u> van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden. <u>De opsporing en vervolging</u> van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, <u>efficiënter en effectiever</u> doen verlopen. <u>Vaker vervolging instellen, zodat het vaker tot een veroordeling komt en tot de terugvordering</u> van frauduleus verkregen EU-geld. - Zorgen voor <u>nauwe samenwerking en effectieve informatie-uitwisseling</u> tussen de Europese en de nationale bevoegde autoriteiten. <u>Een sterkere afschrikking oproepen</u> met betrekking tot het plegen van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden.

4. BELEIDSOPTIES EN DE EFFECTEN DAARVAN

Opties waarbij geen Europees Openbaar Ministerie wordt ingesteld

4.1. Beleidsoptie 1: basisscenario – geen beleidsverandering

Er zouden geen nieuwe maatregelen worden genomen op EU-niveau. Strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, zouden nog steeds uitsluitend op nationaal niveau worden vervolgd.

4.2. Beleidsoptie 2: geen nieuwe regelgevende maatregelen op EU-niveau

Er zouden geen wetgevingsinitiatieven worden genomen op EU-niveau en er zouden evenmin nieuwe organen worden ingesteld. Wel zouden er niet-wetgevende maatregelen worden genomen om de nationale en EU-inspanningen ter bestrijding van de betrokken strafbare feiten te ondersteunen.

4.3. Beleidsoptie 3: versterking van de bevoegdheden van Eurojust

Deze optie houdt in dat Eurojust nieuwe bevoegdheden zou krijgen om zelf de aanzet te geven tot opsporingen in de EU. Eurojust en de nationale leden ervan zouden overeenkomstig artikel 85 VWEU het recht hebben om nationale openbare ministeries bindende instructies te geven met betrekking tot het instellen van opsporingen en vervolgingen in de lidstaten.

Opties waarbij een Europees Openbaar Ministerie wordt ingesteld

4.4. Beleidsoptie 4a: oprichting van een eenheid “Europees Openbaar Ministerie” binnen Eurojust

Deze optie houdt in dat binnen Eurojust een centrale eenheid "Europees Openbaar Ministerie" zou worden opgericht. Eurojust zou dan als overkoepelende structuur het “moederagentschap” zijn van het Europees Openbaar Ministerie. De eenheid “Europees Openbaar Ministerie” zou exclusief bevoegd zijn voor zaken die schadelijk zijn voor de financiële belangen van de EU en zou bestaan uit aanklagers en opsporingsbeambten die gespecialiseerd zijn in strafbare feiten van financiële aard.

4.5. Beleidsoptie 4b: oprichting van een Europees Openbaar Ministerie in collegevorm

Het Europees Openbaar Ministerie zou net als Eurojust worden georganiseerd in de vorm van een college van nationale leden die door de lidstaten zijn benoemd. De nationale leden zouden wel een duidelijker en sterker mandaat krijgen. Het college zou meerderheidsbesluiten nemen met betrekking tot de opsporing en vervolging van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU, waar ook in de EU, schaden.

4.6. Beleidsoptie 4c: oprichting van een gedecentraliseerd Europees Openbaar Ministerie

Bij deze optie zou het Europees Openbaar Ministerie bestaan uit een centrale Europese structuur die wordt ondersteund door in de lidstaten gevestigde gedelegeerde Europese aanklagers die geïntegreerd zijn in de nationale systemen en op grond van het nationaal recht volledig bevoegd zijn om als aanklager op te treden. De centrale structuur zou hiërarchisch bevoegd zijn om de gedelegeerde Europese aanklagers instructies te geven. Het Europees Openbaar Ministerie zou voor de uitvoering van zijn taken samenwerken met de nationale politie- en vervolgingsdiensten en zou verantwoordelijk zijn voor het voor de rechter brengen van zaken.

4.7. **Beleids optie 4d: oprichting van een gecentraliseerd Europees Openbaar Ministerie**

Deze optie houdt in dat een centraal Europees Openbaar Ministerie zou worden opgericht dat over alle juridische en praktische capaciteiten beschikt om de betrokken strafbare feiten op te sporen en te vervolgen, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de nationale openbare ministeries.

4.8. **Horizontale kwesties in verband met de opties 4a-4d**

1.1.1. *Samenwerking tussen het Europees Openbaar Ministerie en Eurojust*

In het kader van de vier opties waarbij het Europees Openbaar Ministerie zou worden opgericht, moet veel aandacht worden besteed aan het cruciale punt van de band ervan met Eurojust. Bij elke optie moeten de administratieve en functionele diensten worden gedeeld.

1.1.2. *Het gebruik van personeelsleden van OLAF voor de instelling van het Europees Openbaar Ministerie*

Een deel van de personeelsleden van OLAF zou worden gebruikt voor het instellen van het Europees Openbaar Ministerie, gelet op hun ervaring met het verrichten van opsporingen.

1.1.3. *Samenwerking met derde landen*

Bij de verschillende opties die zijn geïdentificeerd voor het instellen van het Europees Openbaar Ministerie, moet er ook rekening mee worden gehouden dat het Europees Openbaar Ministerie zal moeten samenwerken met de autoriteiten van derde landen. De verschillen tussen de vier opties zijn op dit gebied echter marginaal en mogen geen invloed hebben op de uiteindelijke keuze.

5. **BEOORDELING VAN DE BELEIDSOPTIES**

5.1. **Status quo (beleids optie 1) – Basisscenario**

Verwacht effect	
Doeltreffendheid voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen	Gering. Er zijn geen redenen om te verwachten dat de zwakke stimulansen en de vaak beperkte nationale capaciteit om complexe EU-fraudezaken aan te pakken, zonder krachtige corrigerende maatregelen zouden verbeteren.
Effect op de grondrechten	Geen. Op het gebied van de grondrechten zou er niets veranderen. Het Handvest van de grondrechten zou uitsluitend worden toegepast wanneer het om een kwestie van EU-recht gaat, bijvoorbeeld in het kader van het regime van het Europees aanhoudingsbevel.
Haalbaarheid	Hoog.
Effect op de rechtsstelsels van de lidstaten	Geen. Het basisscenario is de minst ingrijpende optie.
Effect op de bestaande	Geen.

instellingen van de EU	
Kosten	Geen.
Voordelen	Zeer gering.

5.2. Geen nieuwe regelgevende maatregelen op EU-niveau (beleids optie 2)

Verwacht effect	
Doeltreffendheid voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen	Gering. Deze optie zou in een zekere mate bijdragen tot een meer coherent Europees systeem voor de opsporing en vervolging van de betrokken strafbare feiten en zou daarmee ook het afschrikkend effect van de rechtsthandhaving kunnen bevorderen. Deze bijdrage zou echter gering zijn.
Effect op de grondrechten	Gering. Deze beleids optie zou <i>a priori</i> weinig effect hebben op de grondrechten.
Haalbaarheid	Gemiddeld. Deze optie is moeilijk toe te passen in de praktijk, aangezien zij veel inspanningen vraagt op verschillende gebieden.
Effect op de rechtsstelsels van de lidstaten	Gering. Een beter gebruik van de EU-organen, van de instrumenten voor wederzijdse rechtshulp en van andere gelijkaardige instrumenten voor justitiële samenwerking, zou bepaalde positieve effecten kunnen hebben in de lidstaten.
Effect op de bestaande instellingen van de EU	Gering. Deze optie zou naar verwachting een beperkt effect hebben op de werking van Eurojust en OLAF.
Kosten¹	Gemiddeld. De kosten van deze optie zouden ongeveer 35 miljoen euro bedragen ² .
Voordelen	De voordelen van een betere terugvordering en afschrikking bij deze optie worden geraamd op ongeveer 265 miljoen euro.

5.3. Een versterking van Eurojust (beleids optie 3)

Verwacht effect	
Doeltreffendheid voor het bereiken van de	Gering. De opsporing en vervolging van de betrokken strafbare feiten zou slechts in geringe mate worden bevorderd, aangezien Eurojust nog steeds geen gezag zou hebben ten aanzien van de

¹ Alle kosten en baten worden uitgedrukt in cumulatieve actuele waarden (in prijzen van 2012), over een periode van 20 jaar.

² Meer informatie over de berekening van de kosten is te vinden in bijlage 4 bij de effectbeoordeling.

beleidsdoelstellingen	nationale openbare ministeries.
Effect op de grondrechten	Gering. Deze beleidsoptie zou slechts in geringe mate de grondrechten beïnvloeden.
Haalbaarheid	Hoog. Bij deze optie zou in grote mate worden voortgebouwd op bestaande instellingen en relevante EU-wetgeving.
Effect op de rechtsstelsels van de lidstaten	Laag tot gemiddeld. Eurojust zou bevoegd zijn om opsporingen in te stellen en vervolgingen voor te stellen, maar de eigenlijke gerechtelijke procedures zouden nog steeds uitsluitend op nationaal niveau worden geregeld.
Effect op de bestaande instellingen van de EU	Laag tot gemiddeld. Bij deze beleidsoptie zou Eurojust een aantal aanvullende bevoegdheden krijgen, maar het zou een Europees orgaan blijven dat bestaat uit nationale leden.
Kosten	Gemiddeld. De kosten van deze optie zouden ongeveer 50 miljoen euro bedragen.
Voordelen	De voordelen van een betere terugvordering en afschrikking bij deze optie worden geraamd op ongeveer 400 miljoen euro.

5.4. Oprichting van een eenheid “Europees Openbaar Ministerie” binnen Eurojust (beleidsoptie 4a)

Verwacht effect	
Doeltreffendheid voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen	Gemiddeld. De huidige nationale prioriteiten zouden nog steeds voorrang kunnen krijgen op de prioriteiten van de eenheid “Europees Openbaar Ministerie”.
Effect op de grondrechten	Gering. Identiek aan optie 3, met de noodzaak van rechterlijke toetsing zoals bij de opties 4b-4d.
Haalbaarheid	De politieke haalbaarheid van deze optie is beperkt, aangezien belangenconflicten en verschillen in de werkcultuur tussen de eenheid “Europees Openbaar ministerie” en Eurojust de doeltreffendheid van deze optie zouden kunnen beïnvloeden.
Effect op de rechtsstelsels van de lidstaten	Gemiddeld. De lidstaten zouden hun rechtsstelsels moeten aanpassen aan de nieuwe eenheid “Europees Openbaar Ministerie” en het vernieuwde Eurojust die over bepaalde rechtstreekse bevoegdheden beschikken.
Effect op de bestaande instellingen van de EU	Gemiddeld tot sterk. Eurojust zou een nieuwe administratieve eenheid moeten oprichten en zou ervoor moeten zorgen dat deze eenheid kan gebruikmaken van de administratieve structuren van Eurojust.

Kosten	Gemiddeld. De kosten van deze optie zouden ongeveer 40 miljoen euro bedragen.
Voordelen	De voordelen van een betere terugvordering en afschrikking bij deze optie worden geraamd op ongeveer 500 miljoen euro.

5.5. Europees Openbaar Ministerie in collegevorm (beleids optie 4b)

Verwacht effect	
Doeltreffendheid voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen	Laag tot gemiddeld. De meeste voordelen van de collegestructuur zouden worden tenietgedaan door de nadelen ervan.
Effect op de grondrechten	Gemiddeld. Een betere coördinatie en samenwerking zou een gering effect kunnen hebben op de bescherming van persoonsgegevens.
Haalbaarheid	Gemiddeld. De oprichting van een centraal ministerie in collegevorm dat opsporingen zou leiden en coördineren en zou beslissen over de vervolgingen die moeten worden ingesteld, bemoeilijkt de haalbaarheid van deze optie.
Effect op de rechtsstelsels van de lidstaten	Gemiddeld. De lidstaten zouden hun rechtsstelsels moeten aanpassen aan de bevoegdheid van het nieuwe Europees Openbaar Ministerie om de nationale rechtshandhavingsautoriteiten en openbare ministeries te sturen en tussen te komen in nationale gerechtelijke procedures.
Effect op de bestaande instellingen van de EU	Gemiddeld tot sterk. Deze optie zou een beperkte invloed hebben op Eurojust. De overblijvende delen van OLAF zouden bevoegd blijven voor bepaalde administratieve functies.
Kosten	Gemiddeld. De kosten van deze optie zouden ongeveer 70 miljoen euro bedragen ³ .
Voordelen	Gemiddeld. De voordelen van een betere terugvordering en afschrikking bij deze optie worden geraamd op ongeveer 500 miljoen euro.

5.6. Een Europees Openbaar Ministerie met een gedecentraliseerde, hiërarchische organisatie (beleids optie 4c)

Verwacht effect

³ Meer informatie over de berekening van de kosten en baten is te vinden in bijlage 4 bij de effectbeoordeling.

Doeltreffendheid voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen	Hoog. Deze optie houdt in dat een gespecialiseerd orgaan zou worden opgericht dat op een gecoördineerde en geïntegreerde wijze strafbare feiten opspoorst en vervolgt.
Effect op de grondrechten	Gemiddeld. Een betere coördinatie en samenwerking zou een gering effect kunnen hebben op de bescherming van persoonsgegevens.
Haalbaarheid	Gemiddeld tot hoog. Uit raadplegingen van belanghebbenden blijkt dat deze optie haalbaar zou moeten zijn.
Effect op de rechtsstelsels van de lidstaten	Gemiddeld. De lidstaten zouden hun rechtsstelsels moeten aanpassen aan de bevoegdheid van het nieuwe Europees Openbaar Ministerie om de nationale rechtshandhavingsautoriteiten en openbare ministeries te sturen en tussen te komen in nationale gerechtelijke procedures.
Effect op de bestaande instellingen van de EU	Gemiddeld tot sterk. Deze optie zou een beperkte invloed hebben op Eurojust. De bevoegdheden van OLAF zouden worden beperkt, maar het zou wel bepaalde administratieve functies blijven uitoefenen.
Kosten	Gemiddeld. De kosten van deze optie zouden ongeveer 370 miljoen euro bedragen.
Voordelen	De voordelen van een betere terugvordering en afschrikking bij deze optie worden geraamd op ongeveer 3 200 miljoen euro.

5.7. Een Europees Openbaar Ministerie met een gecentraliseerde, hiërarchische organisatie (beleidsoptie 4d)

Verwacht effect	
Doeltreffendheid voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen	Hoog. Het Europees Openbaar Ministerie zou bevoegd zijn om opsporingen te controleren en te sturen.
Effect op de grondrechten	Gemiddeld tot sterk. De analyse van punt 4c is ook hier van toepassing.
Haalbaarheid	Gemiddeld. Bij deze optie zouden de administratieve en rechtsstelsels van de lidstaten sterk moeten worden gewijzigd.
Effect op de rechtsstelsels van de lidstaten	Sterk. De lidstaten zouden hun rechtsstelsels moeten aanpassen aan een nieuw extern orgaan dat rechtstreeks tussen kan komen bij de nationale rechter.
Effect op de bestaande	Sterk. Het effect van de opties 4b en 4c geldt ook voor deze optie.

instellingen van de EU	
Kosten	Gemiddeld tot hoog. De kosten van deze optie zouden ongeveer 820 miljoen euro bedragen.
Voordelen	De voordelen van een betere terugvordering en afschrikking bij deze optie worden geraamd op ongeveer 2 900 miljoen euro.

5.8. Horizontale kwesties

1.1.4. Samenwerking tussen het Europees Openbaar Ministerie en Eurojust

Het Europees Openbaar Ministerie en Eurojust moeten hun administratieve en ondersteunende diensten delen. De beide organisaties hebben daar baat bij, en het is haalbaar.

1.1.5. Gevolgen van het gebruik van personeelsleden van OLAF voor de instelling van de centrale zetel van het Europees Openbaar Ministerie

Een deel van de personeelsleden van OLAF zou worden ingezet voor de instelling van de centrale zetel van het Europees Openbaar Ministerie. OLAF zou wel bepaalde administratieve onderzoeksfuncties die niet van strafrechtelijke aard zijn, blijven uitoefenen.

1.1.6. Samenwerking met derde landen

Zoals hierboven is aangegeven, zijn de verschillen tussen de opties op dit gebied zo gering dat dit criterium niet doorslaggevend kan zijn voor de keuze tussen de verschillende opties.

6. VERGELIJKENDE BEOORDELING

Doelstellingen/ kosten	Beleids- optie 1	Beleids- optie 2	Beleids- optie 3	Beleids- optie 4a	Beleids- optie 4b	Beleids- optie 4c	Beleids- optie 4d
Het bereiken van de beleidsdoelstellingen	Gering	Gering	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Hoog	Hoog
Jaarlijkse nettobaten⁴	Geen belangrijke effecten	25 miljoen euro	35 miljoen euro	50 miljoen euro	50 miljoen euro	315 miljoen euro	250 miljoen euro
Kosten-effectiviteit⁵	-	Gering	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Hoog	Gemiddeld
Effect op de grondrechten	-	Gering	Gering	Gering	Gemiddeld tot sterk.	Gemiddeld tot sterk.	Gemiddeld tot sterk.
Haalbaarheid	Hoog	Hoog	Hoog	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld tot hoog	Gemiddeld

⁴ Zie bijlage 4 voor nadere gegevens.

⁵ Geeft een indicatie van de resultaten van de kosten-batenanalyse per optie.

Effect op de bestaande instellingen van de EU	-	Zeer laag	Laag tot gemiddeld.	Gemiddeld tot sterk.	Gemiddeld tot sterk.	Gemiddeld tot sterk.	Sterk
Effect op de rechtsstelsels van de lidstaten	-	-	Gering	Gemiddeld	Gemiddeld	Gemiddeld	Sterk

7. NAUWERE SAMENWERKING

Zoals hierboven is aangegeven, voorziet het Verdrag in de mogelijkheid het Europees Openbaar Ministerie op te richten door middel van een nauwere samenwerking, indien de Raad niet met eenparigheid van stemmen kan besluiten. In deze effectbeoordeling wordt geen nauwkeurige analyse gemaakt van het specifieke effect van de verschillende opties in het kader van een andere wetgevingsprocedure.

8. MONITORING EN EVALUATIE

De Commissie is van plan twee tot vier jaar na de voltooiing van de instelling van het Europees Openbaar Ministerie een specifiek statistisch onderzoek te verrichten. Bij dat onderzoek zal in het bijzonder worden gekeken naar het aantal zaken dat het Europees Openbaar Ministerie behandelt en naar de bijbehorende bedragen.