



**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 13 November 2013  
(OR; en,nl)**

**16042/13**

---

**Interinstitutional File:  
2013/0255 (APP)**

---

**EPPO 23  
EUROJUST 117  
CATS 80  
FIN 739  
COPEN 194  
INST 601  
PARLNAT 277**

**OPINION**

---

from: The Dutch Senate

date of receipt: 18 October 2013

to: Council

---

Subject: Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office  
Doc. 12558/13 EPPO 3 EUROJUST 58 CATS 35 FIN 467 COPEN 108  
[COM(2013) 534 final]

---

*- Opinion<sup>1</sup> on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality*

Delegations will find attached the above mentioned Opinion.

Encl.

---

<sup>1</sup> This opinion is available in English on the interparliamentary EU information exchange site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



Voorzitter

# Eerste Kamer der Staten-Generaal

Voorzitter van de Raad van de Europese Unie  
Rue de la Loi 175  
1048 Bruxelles

Binnenhof 22  
postbus 20017  
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 47  
fax 070-312 92 33

e-mail [voorzitter@eerstekamer.nl](mailto:voorzitter@eerstekamer.nl)  
internet [www.eerstekamer.nl](http://www.eerstekamer.nl)

*datum* 17 oktober 2013  
*betreft* Gemotiveerd advies (subsidiariteit) over het EU-voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (COM(2013)534)  
*ons kenmerk* 153768.02U

Geachte Voorzitter,

De Eerste Kamer der Staten-Generaal heeft, overeenkomstig de daarvoor vastgestelde procedure, het bovengenoemde voorstel getoetst aan het beginsel van subsidiariteit. Daarmee is toepassing gegeven aan artikel 5 EU-Verdrag en Protocol 2 bij het Verdrag van Lissabon betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

Met deze brief stel ik u in kennis van het oordeel van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Identieke brieven zijn gezonden aan de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Nederlandse regering.

De meerderheid van de Eerste Kamer<sup>1</sup> is van oordeel dat het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (hierna: EOM) (COM(2013) 534) niet voldoet aan het beginsel van subsidiariteit. De Kamer onderschrijft het belang van een effectieve bestrijding van fraude met EU-middelen, maar is van mening dat het strafrecht primair een nationale bevoegdheid is en dat derhalve opsporing en vervolging van deze delicten primair een taak is van de nationale autoriteiten. Volgens de Kamer heeft de Europese Commissie onvoldoende onderbouwd wat de meerwaarde is van het creëren van een nieuwe Europese bevoegdheid op het gebied van strafrechtelijke opsporing en vervolging. Het heeft de voorkeur van de Eerste Kamer dat de Unie zich richt op het verbeteren en versterken van de onafhankelijkheid, effectiviteit en efficiëntie van OLAF en de samenwerking met de lidstaten, in plaats van deze juist af te zwakken zoals de Commissie voorstelt. Voorts stelt de Commissie weliswaar in het impact assessment dat lidstaten onvoldoende ondernemen tegen fraude met EU-middelen, maar zij onderbouwt dit onvoldoende. Ook de rapportages van OLAF bieden onvoldoende basis voor die stelling.

<sup>1</sup> Het betreft de volgende fracties: de VVD (16 zetels), PVV (10 zetels), SP (8 zetels), ChristenUnie (2 zetels), 50Plus (1 zetel), PvdD (1 zetel) en OSF (1 zetel).



datum 17 oktober 2013  
ons kenmerk 153768.02U  
blad 2

Voorts constateert de Kamer dat fraude in de regel plaatsvindt op nationaal c.q. lokaal niveau en zij is dan ook van mening dat een adequate bestrijding daarvan afhankelijk is van daadkrachtig optreden op dat niveau.

Ook de aan het EOM toegekende bevoegdheden zijn te vergaand; deze dienen aan de nationale autoriteiten te worden voorbehouden. Met betrekking tot de aan het EOM toe te kennen exclusieve bevoegdheden ontstaat het risico dat de vervolging van strafbare feiten op nationaal niveau wordt tegengewerkt, mede omdat onduidelijk is hoever de definitie van de "financiële belangen van de Unie" strekt. Voorts kan het EOM met doorzettingsmacht bewerkstelligen dat de nationale instanties de Europese onderzoeken faciliteren, waarmee het risico ontstaat dat de Europese onderzoeken ten koste gaan van nationale prioriteiten en de nationale afweging hoe opsporingsmiddelen het meest effectief kunnen worden ingezet tegen fraude. Ook kan een optreden van het EOM daardoor bij nationale strafrechtelijke autoriteiten tot conflicten leiden in de verhouding met die autoriteiten. Bovendien blijkt uit het voorstel van de Europese Commissie niet op welke wijze in een dergelijke situatie een conflict opgelost dient te worden.

Weliswaar is het de bedoeling dat het Europees Openbaar Ministerie exclusief bevoegd wordt ten aanzien van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, maar die afbakening zal in de praktijk, zeker in de uitvoering, vrijwel nooit te maken zijn. Strafbare feiten, met name in complexe zaken, staan vrijwel nooit op zichzelf maar zijn doorgaans een samenstel van verschillende wetsovertredingen. Er worden grote afstemmingsproblemen en ingewikkelde prioriteringsvraagstukken voorzien, mede door deze verwevenheid van wetsovertredingen.

De Eerste Kamer is voorts van mening dat een optimale inzet van de bestaande nationale en Europese mechanismen voldoende mogelijkheden bieden tot een effectieve bestrijding van fraude met EU-middelen. De Europese Commissie dient de bestaande mechanismen in het kader van Eurojust en OLAF te optimaliseren om tot een effectieve bestrijding van EU-fraude te komen. Ook ziet de Eerste Kamer meerwaarde in verdergaande samenwerking tussen de opsporings- en vervolgingsinstanties van de nationale lidstaten.

Om bovengenoemde redenen komt de Eerste Kamer der Staten-Generaal in meerderheid tot het oordeel dat het voorstel tot oprichting van het Europees Openbaar Ministerie (COM (2013) 534) strijdig is met het beginsel van subsidiariteit.

Hoogachtend,

Ankie Broekers-Knol  
Voorzitter Eerste Kamer der Staten-Generaal



*datum* 17 oktober 2013  
*ons kenmerk* 153768.02U  
*blad* 3

*Courtesy translation*

*datum* 17 oktober 2013  
*betreft* Reasoned opinion (breach of subsidiarity) on the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office (DOC(2013)534)  
*ons kenmerk* 153768.02U

Dear Mr Barroso,

In accordance with the applicable procedure, the Senate and the House of Representatives of the States General in The Netherlands have assessed the proposal for a Council regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office on the basis of the principle of subsidiarity. As such, use was made of Article 5 of the EU Treaty and Protocol 2 of the Treaty on the Functioning of the European Union concerning the application of the principles of subsidiarity and proportionality.

This letter serves to inform you of the reasoned opinion of the Senate of the States General. Identical letters have been sent to the European Parliament, the Council, and the Dutch government.

The majority of the Senate is of the opinion that the proposal is in conflict with the principle of subsidiarity<sup>2</sup>. According to the principle of subsidiarity the European Union should only undertake action if this is more effective than action taken at national level, so if the Member States are not sufficiently able to achieve the objectives of the proposed action. The majority of the Senate is of the opinion that the European Commission fails to sufficiently justify the added value of a European approach.

The Senate endorses the importance of effective combating of fraud with EU means, but considers criminal law to be primarily a national competence. That is why investigation and prosecution of such offences is primarily a duty of national authorities.

Moreover, the Senate has observed that as a rule fraud is committed at national or local level and that adequate combating of fraud therefore depends on taking a firm line at that level. The Commission did not adequately substantiated the added value of the creation of a new EU competence in the field of criminal investigation and prosecution. The Senate gives preference to a EU focus on improving and strengthening the independence, effectivity and efficiency of OLAF in its cooperation with member states, rather than weaken this, as the Commission proposes. Moreover, the Commission argues in the impact assessment that member undertake

<sup>2</sup> This majority consists of the fractions: VVD (People's Party for Freedom and democracy, 16 seats), PVV (Party for Freedom, 10 seats), SP (The Socialist Party, 8 seats), ChristenUnie (ChristianUnion, 2 seats), 50PLUS (50PLUS, 1 seat), PvdD (Party for the Animals, 1 seat), OSF (Independent Senate Group, 1 seat).



*datum* 17 oktober 2013  
*ons kenmerk* 153768.02U  
*blad* 4

inadequate action against EU-fraud, but this argument lacks a solid basis, nor do the communications of OLAF.

Besides, the powers given to the EPPO are too far reaching; these should be reserved to the national authorities. The exclusive powers to be given to the EPPO involve the risk of prosecution of offences at national level to be obstructed, partly because it remains unclear how far the definition of "the financial interests of the Union" stretches. Moreover, the EPPO has the overriding power to make sure that national offices facilitate European investigations, which involves the risk that European investigations will prevail over national priorities and the national assessment on how criminal investigation instrument can be deployed against fraud most effectively. Consequently, actions taken by the EPPO may lead to conflicts with national authorities in the relation with these authorities. Moreover, the proposal of the European Commission does not make clear how a conflict has to be settled in such a situation.

Although the European Public Prosecutor's Office is admittedly intended to have exclusive competence in respect of crimes affecting the Union's financial interests, such a demarcation will hardly ever be achievable, certainly in practice. Crimes, particularly in complex cases, virtually never stand on their own, but are generally a combination of different breaches of the law. Major problems of coordination and complicated issues of prioritisation are foreseen, partly because breaches of the law are so closely interwoven.

Furthermore, the Senate is of the opinion that making optimal use of existing national and European mechanisms provides sufficient facilities for effective combating of fraud with EU-means. In order to achieve effective combating of EU fraud the European Commission must optimize the existing mechanism of Eurojust and the European Anti-Fraud Office OLAF. The Senate also sees added value in intensified cooperation between the investigation and prosecution offices of the Member States.

For the aforementioned reasons, the Senate of the States General considers in majority the proposal to establish the EPPO to be inconsistent with the principle of subsidiarity.

Yours sincerely,

Ankie Broekers-Knol  
President of the Senate of the Netherlands