

Europa lanceert haar eigen 'EPPO'-kuur

written by Dennis _ Rombaut _ | januari 12, 2018



Uit het jaarlijkse financiële rapport van de Europese Commissie blijkt dat zowel de Europese Unie als haar lidstaten regelmatig in aanraking komen met internationale BTW fraude en fraude met EU-gelden[1]. Om dit soort fraude – die in veel gevallen grensoverschrijdend van aard is – efficiënt aan te pakken, is er een instelling nodig die over de landsgrenzen heen een onderzoek kan instellen en tot vervolging kan overgaan.

Momenteel kunnen enkel nationale autoriteiten EU-fraude onderzoeken en vervolgen, waarbij hun bevoegdheid ophoudt bij hun landgrens. Ook de huidige EU-organen – OLAF (het EU-Bureau voor fraudebestrijding), Eurojust (het EU-Agentschap voor strafrechtelijke samenwerking) en Europol (de Europese Politiedienst) – kunnen geen strafrechtelijk onderzoek uitvoeren of fraudezaken vervolgen. Bovendien leveren niet alle lidstaten gelijke inspanningen op het gebied van rechtshandhaving en leidt het geringe aantal vervolgingen tot een laag terugvorderingpercentage met betrekking tot de bedragen die door fraude zijn misgelopen.

Om deze inefficiënte aanpak van fraude met EU-gelden te verbeteren en ervoor te zorgen dat EU-gelden beter geïnvesteerd kunnen worden, stelde de Europese Commissie in juli 2013 voor om een 'EPPO'[2] ofte Europees Openbaar Ministerie (EOM) op te richten[3].

De grondslag voor zulk een Europees Openbaar Ministerie is terug te brengen naar het Verdrag van Lissabon van 13 december 2007 dat in haar artikel 86 al stelde :

“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.”[4]

Na 4 jaar van onderhandeling richten 20 EU-landen (Oostenrijk, België, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Estland, Finland, Frankrijk, Duitsland, Griekenland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Portugal, Roemenië, Slowakije, Spanje en Slovenië) op 12 oktober 2017 het Europees Openbaar Ministerie op. Een opvallende afwezige in dit lijstje is buurland Nederland dat zich initieel verzette tegen het voorstel aangezien zij dit een aantasting van hun soevereiniteit achten.

Toch verklaarde premier Rutte op 16 oktober 2017 in de Kamer dat Nederland zal toetreden tot het EPPO in haar huidige vorm.

Na dit akkoord kwam de *Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie* tot stand.

Bij de bestrijding garandeert de verordening dat een verdachte beschikt over alle rechten die hem krachtens de EU-wetgeving en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie toekomen. Deze rechten worden uitdrukkelijk vermeld en betreffen onder andere: tolk- en vertaaldiensten, informatie en inzage in het dossier, toegang tot een advocaat, het recht om te zwijgen en het vermoeden van onschuld, ... Bovendien beschikt de verdachte over de rechten van verdediging die hem op grond van het nationale procesrecht worden toegekend.

Het Europees Openbaar Ministerie zelf wordt opgericht als onafhankelijk en gedecentraliseerd openbaar vervolgingsorgaan van de Europese Unie dat bevoegd zal zijn voor het onderzoeken, vervolgen en voor het gerecht brengen van strafbare feiten 'die de financiële belangen van de Unie schaden'[5]. Welke gedragingen hieronder vallen wordt uitdrukkelijk geregeld in de EU-Richtlijn 2017/1371[6], ongeacht of diezelfde strafbare gedraging naar nationaal recht als een ander strafbaar feit kan worden gekwalificeerd.

Het EPPO is in geen geval bevoegd voor strafbare feiten met betrekking tot nationale directe belastingen, maar zal zich voornamelijk bezig houden met [fraude met EU-middelen](#) voor bedragen van meer dan 10 000 euro alsmede met ingewikkelde grensoverschrijdende gevallen van [btw-fraude](#) waarbij voor meer dan 10 miljoen euro schade wordt berokkend. [7]

Wat de [organisatie en werking van het EPPO](#) betreft, zal het EPPO fungeren als collegiaal orgaan, bestaande uit 2 niveaus. Het centrale niveau bestaat onder meer uit een Europees hoofdaanklager, die de algemene verantwoordelijkheid draagt over het EPPO. Het decentrale niveau wordt gevormd door de gedelegeerde Europese aanklagers, die werkzaam zijn in de lidstaten en verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse verloop van strafrechtelijke onderzoeken en vervolgingen, in overeenstemming met de wet- en regelgeving van die lidstaat.[8]

Opmerkelijk is dat de Europese gedelegeerde openbare aanklagers in functie kunnen blijven als nationale openbare aanklager (en dus twee petten dragen). Wanneer zij optreden in het kader van het mandaat van het EOM, zijn zij echter volledig onafhankelijk van de nationale vervolgingsdiensten.

Het centrale niveau zorgt voor het monitoren van, leiden van, en toezien op alle door gedelegeerd Europees aanklagers uitgevoerde onderzoeken en vervolgingen. Zo wordt een coherent onderzoeks- en vervolgingsbeleid in heel Europa gewaarborgd.

Een voorbeeld van dit beoogd coherent beleid is de subsidiariteitsregel uit artikel 26.4 van de EPPO-Verordening waarbij, als uitgangspunt, een zaak ingesteld en behandeld wordt door de gedelegeerde Europese aanklager uit de lidstaat waar zich het zwaartepunt van de strafbare activiteit bevindt.

Wanneer er verscheidene met elkaar verband houdende strafbare feiten zijn gepleegd die onder de bevoegdheid van het EPPO vallen, zal de gedelegeerd Europese Aanklager van de lidstaat waar de meeste van die feiten zijn gepleegd, bevoegd zijn.[9]

Indien het EPPO van mening is dat het bevoegd is om een strafbaar feit verder te onderzoeken kan het beroep doen op haar in artikel 27 omschreven evocatierecht. Op die manier kan het EPPO, na overleg met de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat en mits naleving van de procedurele verplichtingen, het onderzoek evoceren van de betrokken LS en een grensoverschrijdend coherent onderzoek voeren.

Samengevat zal het EPPO dus in alle deelnemende lidstaten als één instantie optreden en ervoor zorgen dat de Europese en nationale inspanningen op het gebied van rechtshandhaving worden samengevoegd in een één naadloze en efficiënte aanpak. Zo kan het snel en over nationale grenzen heen reageren (bv. snelle informatie-uitwisseling, gecoördineerde politieonderzoeken, ...) zonder dat er langdurige procedures voor justitiële samenwerking aan te pas komen. Het maakt verder een gemeenschappelijk vervolgingsbeleid mogelijk, waardoor er een einde komt aan de huidige versnipperde aanpak.

Nu een belangrijke institutionele lacune is opgevuld, is het wachten tot de opbouw en uitbouw van het EPPO voltooid is. Verwacht wordt dat deze fase een drietal jaar in beslag zal nemen waardoor het EPPO op zijn vroegst eind 2020 operationeel zal zijn.

De datum waarop het EPPO zijn taken zal opnemen, zal op voorstel van de Europees hoofdaanklager door de Commissie worden vastgesteld, zodra het EPPO is ingesteld. De verordening bepaalt dat die datum niet eerder is dan 3 jaar na de inwerkingtreding van deze verordening[10].

Tot slot zal de Commissie volgend jaar de eerste stappen zetten voor een eventuele toekomstige uitbreiding van de taken van het EPPO tot de bestrijding

van grensoverschrijdend terrorisme.

To be continued, dus... [Klik hier om contact met ons kantoor op te nemen.](#)

Christian CLEMENT

Jens VANHELLEMONT

[1] European Commission, *Protection of the European Union's financial interests – Fight against fraud 2015 Annual Report*, Brussels, 14/07/2016, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_en.pdf

[2] European Public Prosecutor's Office (Nederlands v
ertaald: Europees Openbaar Ministerie

[3] European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation Eurojust*, document 2013/0256, Brussels, 17/7/2013.

[4] artikel 86 VWEU (Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie)

[5] Artikel 22 Verordening 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (hierna: EPPO-Verordening)

[6] Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law.

[7] Artikel 22 EPPO-Verordening *juncto* artikel 2, lid 2 en artikel 3, lid 2, D van de Richtlijn 2017/1371.

[8] Inzake structuur van het EPPO: zie Hoofdstuk 3, afdeling I EPPO-Verordening.

[9] Toewijzing en bevoegdheidsregeling: zie artikel 26 e.v. EPPO-verordening

[10] Artikel 120 EPPO-Verordening

L'Europe lance le Parquet européen

Il ressort du rapport budgétaire annuel de la Commission européenne que l'Union européenne et les États-membres rencontrent régulièrement de la fraude internationale à la TVA et des fraudes au détriment du budget européen[1]. Pour s'attaquer de façon efficace à ces fraudes – qui sont naturellement le plus souvent internationales par nature, il était nécessaire de mettre sur pied une institution qui puisse enquêter au-delà des frontières pour ensuite engager des poursuites.

À ce jour, seules les autorités nationales peuvent enquêter sur les fraudes au détriment du budget européen et poursuivre leurs auteurs. Les compétences de ces autorités nationales s'arrêtent toutefois à leurs frontières. Les organes européens quant à eux – OLAF (l'Office européen de la lutte antifraude), Eurojust (l'Unité de coopération judiciaire de l'EU) – ne peuvent ni mener d'enquêtes pénales, ni poursuivre les auteurs de fraudes. De plus, tous les États-membres ne déploient pas les mêmes moyens pour faire appliquer la loi. Le faible nombre de poursuites aboutit à un faible taux de recouvrement, lorsque l'on compare les montants récupérés à ceux perdus en raison de la fraude.

Pour améliorer cette situation et assurer que le budget européen puisse être mieux investi, la Commission a proposé en juillet 2013 d'instaurer un « EPPO »[2], ou « Parquet européen »[3].

Le fondement d'un tel Parquet européen peut être ramenée au Traité de Lisbonne du 13 décembre 2007, qui disposait déjà dans son article 86 :

« Pour combattre les infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union, le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à une procédure législative spéciale, peut instituer un Parquet européen à partir d'Eurojust. »[\[4\]](#)

Après 4 années de négociations, le Parquet européen a finalement été mis en place le 12 octobre 2017 par 20 États européens (l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, l'Espagne et la Slovénie). À noter l'absence notable des Pays-Bas, qui s'étaient initialement opposés au projet estimant qu'il s'agissait d'une violation de leur souveraineté. Le Premier Ministre Rutte a

toutefois déclaré le 16 octobre 2017 à la Chambre que les Pays-Bas se joindraient au projet dans sa forme actuelle.

Suite à cet accord fut adopté le Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen.

Le Règlement garantit qu'un suspect dispose de tous les droits reconnus par la législation européenne et notamment la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ces droits sont explicitement mentionnés en comprenant, entre autres, les services de traduction et d'interprétation, l'information et l'accès au dossier, l'accès à un avocat, le droit de garder le silence et la présomption d'innocence. Le suspect bénéficie également des droits de la défense reconnus au niveau de la procédure nationale.

Le Parquet européen sera établi comme un organe de poursuites indépendant et décentralisé de l'Union européenne, qui sera compétent pour enquêter, poursuivre et traduire en justice les infractions pénales « portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union »[5]. Les comportements qui tombent dans le champ d'application de cette disposition sont explicitement mentionnés dans la Directive européenne 2017/1371[6], indépendamment de la qualification de ces comportements dans les droits nationaux.

L'EPPO (Le Parquet européen) ne sera en aucun cas compétent pour les infractions qui concernent les impôts nationaux directs, mais mènera les procédures portant [principalement sur des fraudes impliquant des fonds de l'UE](#) pour des montants supérieurs à 10 000 euros ainsi que sur des cas transfrontaliers complexes de [fraude à la TVA](#) causant plus de 10 millions d'euros de dommages[7].

En ce qui concerne l'[organisation et le travail de l'EPPO](#), celui-ci fonctionnera comme un organe collégial consistant en deux niveaux. Le niveau central consistera entre autres du chef du Parquet européen, qui est le chef du Parquet européen dans son ensemble. Le niveau décentralisé est constitué des procureurs européens délégués affectés dans les États membres, responsables de la conduite des enquêtes et des poursuites pénales « au jour le jour » conformément à la législation de l'État membre[8].

Il est à noter que les procureurs européens délégués peuvent rester en fonctions comme procureurs nationaux (et donc porter les deux casquettes). Lorsqu'ils agissent dans le cadre du mandat du Parquet européen, ils sont toutefois parfaitement indépendants des pouvoirs judiciaires nationaux.

Le niveau central assure le suivi, la direction et la supervision des enquêtes et poursuites menées par les procureurs européens délégués. On vise ainsi à garantir une politique d'enquêtes et de poursuites cohérente au niveau européen.

Un exemple de cet objectif d'une politique cohérente est le principe de subsidiarité de l'article 26.4 du Règlement EPPO lequel prévoit, comme point de départ, qu'un dossier est établi et traité par le procureur européen délégué de l'État-membre dans lequel se situe le centre de gravité des activités illicites.

Lorsque sont commises plusieurs infractions, connexes entre elles, relevant de la compétence du Parquet européen c'est le procureur européen délégué de l'État-membre dans lequel la plupart de ces faits ont été posés qui sera compétent[9].

Lorsque l'EPPO est d'avis qu'il convient d'enquêter sur une infraction pénale, il peut exercer le droit d'évocation prévu à l'article 27. L'EPPO peut ainsi, après consultation de l'autorité compétente de l'État-membre concerné et sous réserve du respect des obligations procédurales, évoquer l'enquête et mener lui-même une enquête transfrontalière cohérente.

En bref, l'EPPO va donc agir dans tous les États-membres participants pour assurer que les efforts européens et nationaux pour l'application des lois soient fusionnés dans une unique approche, transparente et efficace. Le Parquet européen pourra de cette manière réagir rapidement au-delà des frontières nationales (échange accéléré d'information, enquêtes policières coordonnées,...) sans nécessiter de longues procédures de coopération judiciaire. Cette approche permettra également une politique de poursuites commune, mettant ainsi fin à l'approche fragmentée actuelle.

Avant que l'on puisse toutefois considérer cette importante lacune institutionnelle comme étant comblée, reste maintenant à attendre la mise en place définitive de l'EPPO. Il est prévu que cette phase de mise en place prenne environ trois ans, de sorte que le Parquet européen sera en principe opérationnel pour la fin 2020.

La date à laquelle le Parquet européen entrera en fonctions sera déterminée par la Commission sur proposition du chef du Parquet européen, dès que le Parquet européen sera en place. Le règlement stipule que cette date ne devrait pas être antérieure à trois ans après l'entrée en vigueur du Règlement[10].

La Commission prendra également dès l'année prochaine les premières mesures afin d'éventuellement étendre, dans le futur, les compétences de l'EPPO à la lutte

contre le terrorisme transfrontalier.

Une affaire à suivre, donc... [n'hésitez pas à prendre contact avec nos spécialistes.](#)

Christian CLEMENT

Jens VANHELLEMONT

[1] European Commission, *Protection of the European Union's financial interests — Fight against fraud 2015 Annual Report*, Brussels, 14/07/2016, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pifreport_2015_en.pdf

[2] European Public Prosecutor's Office (En français: Parquet européen).

[3] European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation Eurojust*, document 2013/0256, Brussels, 17/7/2013.

[4] Article 86 TFEU (Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne)

[\[5\]](#) Article 22 Règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen (Règlement EPPO)

[6] Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law.

[7] Article 22 Règlement EPPO *juncto* article 2, al. 2 en article 3, al. 2, D de la Directive 2017/1371.

[8] En ce qui concerne la structure de l'EPPO: v. Chapitre 3, section I Règlement EPPO.

[9] Répartition et compétences: v. article 26 et s. Règlement EPPO.

[10] Article 120 Règlement EPPO.