

Vergaderjaar 2018–2019

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**35 091**

## **Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma Justitie**

**HT<sup>1</sup>**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juli 2018

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij negen fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC). De onderhavige fiches maken onderdeel uit van het Meerjarig Financieel Kader (2021–2027).

Fiche 1: MFK – Verordening Rechten en Waarden Programma

Fiche 2: MFK – Verordening Justitie Programma

Fiche 3: MFK – pakket: Verordeningen Toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (2021–2027)

Fiche 4: MFK – Verordening voor de realisatie van een financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, de Connecting Europe Facility (CEF)

Fiche 5: MFK – LIFE-verordening 2021–2027

Fiche 6: MFK – Wijziging van de machtigingsverordening van de EU inzake Staatssteun

Fiche 7: MFK – Verordening voor het programma van de interne markt

Fiche 8: MFK – Verordening en Besluit Horizon Europa 2021–2027 – het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie

Fiche 9: MFK – Besluit Raad wijziging beschikking ITER

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
S.A. Blok

<sup>1</sup> De letters HT hebben alleen betrekking op 22 112.

## Fiche 2: MFK – Verordening Justitie Programma

### 1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling voor de periode 2021–2027 van het programma «Justitie»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
30 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM (2018) 384
- d) *EUR-Lex*  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1530631119127&uri=CELEX:52018PC0384>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*  
SWD (2018) 290, SWD (2018) 291 en SEC (2018) 274
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 81, eerste en tweede lid, en artikel 82, tweede lid van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*  
Gekwalificeerde meerderheid.
- j) *Rol Europees Parlement*  
Medebeslissingsprocedure.

### 2. Essentie voorstel

#### a) *Inhoud voorstel*

Dit voorstel is onderdeel van het pakket aan voorstellen dat de Commissie heeft uitgebracht in het kader van het Meerjarig Financieel Kader voor 2021–2027. De Commissie stelt voor het programma Justitie voor de periode 2021–2027 in te stellen. Dit programma is een vervolg op het gelijknamige programma in de lopende periode 2014–2020. Dit programma zal samen met het programma Rechten en Waarden, waarover u separaat een fiche toegaat, deel uit maken van het Justitie, Rechten en Waarden Fonds (JRVF, Justice, Rights and Values Fund). Het fonds is gericht op de bevordering van beleid dat in overeenstemming is met de grondrechten en waarden van de Europese Unie en op de ontwikkeling van een Europese rechtsruimte op basis van de rechtsstaat en wederzijds vertrouwen. In dit verband kan erop gewezen worden dat de Commissie op 2 mei jl. ook een mechanisme<sup>2</sup> heeft geïntroduceerd dat als doel heeft om de EU-begroting te beschermen tegen financiële risico's als gevolg van tekortkomingen van de rechtsstaat<sup>3</sup>. Het nieuwe programma Justitie beoogt aan de doelstellingen bij te dragen door de justitiële samenwerking in civiele en strafzaken te vergemakkelijken en te ondersteunen alsmede de rechtsstaat te bevorderen. Verder kan dit worden bereikt door het ondersteunen van gerechtelijke opleidingen alsmede het vergemakkelijken van de toegang tot het recht en effectieve rechtsmiddelen. De Commissie stelt ten behoeve van de tenuitvoerlegging van het programma Justitie werkprogramma's voor.

<sup>2</sup> COM/2018/324.

<sup>3</sup> Zie ook Kabinetsappreciatie Europese Commissievoorstel voor een Meerjarig Financieel Kader, Kamerstukken II, 2017–2018, 2018D31801, blz. 12–13.

Het Justitie-programma zal nauw samenhangen met andere beleidsmaatregelen en financieringsprogramma's in het MFK, met name op het gebied van:

- Werkgelegenheid, sociale zaken en onderwijs: bijvoorbeeld de opleiding van de beoefenaars van juridische beroepen (ten behoeve van rechtsbedeling en handhavingscapaciteit);
- Het externe beleid, ontwikkelingssamenwerkings- en uitbreidingsbeleid: bijvoorbeeld versterken van toegang tot de rechter en de rechtsstaat in landen buiten de EU;
- De interne markt: vennootschapsrecht, overeenkomstenrecht en consumentenrecht dragen bij tot een Europese rechtsruimte;
- De strategische infrastructuur: digitalisering en interconnectie van ICT-systemen zijn ook aan de orde op gebied van justitie (door programma Digitaal Europa);
- Onderzoek en innovatie: gericht op een inclusieve en veilige samenleving, waaronder justitiële en consumentenaangelegenheden, op nieuwe technologieën waaronder cyberbeveiliging en artificiële intelligentie;
- Migratie, grensbeheer en interne veiligheid: gericht op de totstandkoming van een Europese ruimte van veiligheid en recht, zoals bijvoorbeeld ten behoeve van de bescherming van slachtoffers, verbetering van detentieomstandigheden en samenwerking tussen instanties op het gebied van veiligheid zoals Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie;
- Milieubeleid: door bestrijding van milieucriminaliteit en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

#### *b) Impact assessment Commissie*

In aanloop naar het voorstel voor de financiering op het gebied van justitie voor de periode 2021–2027 heeft de Commissie een impact assessment over het Justitie programma 2014–2020 uitgevoerd<sup>4</sup> en lidstaten en andere betrokken geraadpleegd. Uit het impact assessment en de consultaties kwam naar voren dat het bestaande programma hoge toegevoegde waarde heeft geleverd. De effectiviteit en efficiëntie worden positief beoordeeld, terwijl de flexibiliteit is verbeterd. Desalniettemin kwam er een aantal tekortkomingen aan het licht. Op basis daarvan heeft de Commissie ervoor gekozen om de procedures te vereenvoudigen.

### **3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel**

#### *a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

Zoals vastgelegd in de kamerbrief van 1 juni 2018 over de kabinetsappreciatie van het MFK-voorstel van de Commissie, richt de Nederlandse onderhandelingspositie op het MFK zich op een modern en financieel houdbaar MFK. Nieuwe uitdagingen vragen om een herijking van de invulling en prioriteiten van de EU-begroting opdat het MFK nieuwe prioriteiten zoals onderzoek en innovatie, veiligheid, migratie en klimaat sterker reflecteert. Dit vraagt een ambitieus gemoderniseerde begroting die de EU in staat stelt gezamenlijke uitdagingen adequaat en tijdig te adresseren en die effectief en efficiënt optimale Europese toegevoegde waarde genereert. Brexit vereist een neerwaartse bijstelling van het MFK; een kleinere EU vraagt om een kleiner budget. De inzet is om via bezuinigingen op bestaand beleid versterkte of nieuwe prioriteiten te financieren, als ook de financiële gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te vangen. Voorkomen moet worden dat Brexit leidt tot een onevenredig hoge rekening voor andere lidstaten en een

<sup>4</sup> SWD (2018) 290, SWD (2018) 291 en SEC (2018) 274.

stijging van de afdrachten. De financiering van het MFK moet rechtvaardig, transparant en simpel waarbij de lasten eerlijk moeten worden verdeeld. De Nederlandse netto betalingspositie dient ook in het komende MFK in lijn te zijn met de positie van lidstaten met een vergelijkbaar welvaartsniveau.

Ten aanzien van dit specifieke voorstel steunt Nederland het belang van justitiële samenwerking en rechtsstaat, in het bijzonder het verbeteren van effectiviteit van nationale rechtsstelsels en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Het belang van opleiding om tot een gemeenschappelijke juridische, gerechtelijke en rechtsstatelijke cultuur te komen wordt onderschreven. Nederland is een democratische rechtsstaat die alertheid en onderhoud vergt om de vrijheid en veiligheid van burgers blijvend te kunnen waarborgen. Het zorgen voor een vrije, veilige en rechtvaardige samenleving is een kerntaak van de overheid. Het belang van de rechtsstaat en de werking van het recht vragen inzet van de EU. Een goed functionerende rechtsstaat in alle lidstaten is ook van belang voor het functioneren van de Europese interne markt.

*b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Nederland beoordeelt het voorstel van het Justitie programma positief, omdat het zal bijdragen aan de verwezenlijking van de volgende algemene doelstellingen:

- Verbetering van de implementatie en praktische toepassing van EU-regelgeving;
- Verkrijgen van kennis en input vanuit de praktijk ter voorbereiding van aangekondigde voorstellen voor regelgeving teneinde de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving te garanderen;
- Bevordering van operationele samenwerking tussen de lidstaten ten behoeve van de toepassing in de ruimste zin van bestaande EU-wetgeving;
- Versterking van de rechtsstaat en rechtsstatelijke waarden.
- Innovatie en vernieuwing binnen het justitiedomein door middel van digitalisering en
  - o E-law-toepassingen te bevorderen.

Daarbij is het van belang dat de gefinancierde projecten daadwerkelijk toegevoegde waarde creëren op EU-niveau. Vanuit deze gedachte kunnen de uitgangspunten van het voorgestelde Justitie Programma worden onderschreven. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het Justitie Programma niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027.

Nederland hecht veel belang aan het bevorderen van contacten en daarmee de uitwisseling van kennis en ervaring tussen functionarissen (inclusief leden van de rechterlijke macht) die in de praktijk moeten werken met EU-recht. Dat kan via geïnstitutionaliseerde netwerken (zoals het Europees Justitieel Netwerk, EJN), maar ook door bijeenkomsten over een bepaald onderwerp te organiseren en te financieren. Dergelijke gremia kunnen ook bijdragen aan het leveren van praktische input wanneer de Commissie nieuwe regelgeving voorbereidt. Nederland hecht groot belang aan de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving, en input van personen uit de praktijk kan hieraan bijdragen. Het stimuleren van grensoverschrijdende operationele samenwerking dient betrekking te hebben op de daadwerkelijke toepassing van EU-instrumenten of gericht te zijn op de bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit die op EU-niveau als prioriteit zijn aangemerkt. Een kritische toetsing is noodzakelijk om te voorkomen dat projecten worden gefinancierd die geen of beperkte meerwaarde hebben op EU-niveau. De financiering van onderzoeksprojecten ter voorbereiding van aangekondigde regelgeving

acht Nederland van groot belang. Degelijke impact assessments die het probleem waarvoor de toekomstige regelgeving een oplossing moet bieden goed in kaart brengen, alsmede de verschillende oplossingsrichtingen en gevolgen daarvan voor de lidstaten, zijn noodzakelijk. Het voorgestelde Justitie Programma maakt deze activiteiten mogelijk. Nederland kan zich goed vinden in de met Justitie-programma afgestemde inzet van andere programma's in het MFK zowel binnen het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (verschillende fondsen zoals het Integraal Veiligheid Fonds, ISF) als daarbuiten, bijvoorbeeld door de genoemde inzet van gelden voor onderzoek en innovatie, digitalisering en opleidingen alsmede inzake de middelen voor agentschappen.

#### *c) Eerste inschatting van krachtenveld*

De onderhandelingen rondom dit Programma vallen binnen de onderhandelingen rondom het Meerjarig Financieel Kader 2021–2027. Specifieke informatie over het krachtenveld met betrekking tot dit programma is op dit moment nog niet bekend.

### **4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit**

#### *a) Bevoegdheid*

De rechtsbasis van het voorstel is artikel 81, eerste en tweede lid, artikel 82, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU). Het gaat hier om een gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten (zie artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU). Op grond van artikel 81, eerste lid, VWEU ontwikkelt de Unie een justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen. Artikel 81, tweede lid, VWEU voorziet in de vaststelling van maatregelen met het oog op de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, de grensoverschrijdende betekening en kennisgeving van gerechtelijke en buitengerechtelijke stukken, de daadwerkelijke toegang tot de rechter en de ondersteuning van de opleiding van magistraten en justitieel personeel. Art. 82, tweede lid, VWEU bevat een grondslag voor de vaststelling van maatregelen ter bevordering van justitiële samenwerking in strafzaken. Naar de mening van het kabinet vormen deze artikelen een voldoende rechtsbasis voor de voorgestelde verordening.

#### *b) Subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. De Commissie wil door middel van het financieringsprogramma Justitie toegevoegde waarde leveren bij de realisering van EU-beleidsdoelstellingen op de gebieden van justitiële samenwerking in civiele en strafzaken en de rechtsstaat. Nederland verwacht dat de in de verordening genoemde activiteiten zullen bijdragen aan een effectieve toepassing van het acquis door het ontwikkelen van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, het vergroten van grensoverschrijdende samenwerking en netwerken, het stimuleren van correcte, coherente en consistente toepassing van EU-wetgeving en de bevordering van de rechtsstaat. Deze grensoverschrijdende samenwerking en het bieden van een Europees platform voor wederzijds leren tussen lidstaten is een belangrijke component van dit financieringsprogramma en ondersteunt lidstaten bij het verwezenlijken van doelstellingen van het justitiële EU-beleid. Daarom luidt het subsidiariteitsoordeel positief.

### *c) Proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Zoals hierboven beschreven, richt het programma zich met name op het ontstaan van een daadwerkelijke rechtsruimte door het bevorderen van justitiële samenwerking in civiele en strafzaken en de rechtsstaat. De verordening regelt de inhoudelijke reikwijdte (doeleinden en activiteiten) en de wijze waarop het programma ten uitvoer kan worden gebracht. De voorgestelde maatregelen gaan niet verder dan wat nodig is voor de doeleinden het doel en de inzet van de EU staat hiertoe in de juiste verhouding.

## **5. Financiële implicaties, gevolgen voor gelddruk en administratieve lasten**

### *a) Consequenties EU-begroting*

De voorgestelde omvang van het Justitie Programma bedraagt 305 miljoen euro voor de periode 2021–2027 (lopende prijzen). Het programma maakt onderdeel uit van het *JRVF*, dat een totale omvang kent van 947 miljoen euro. Ten opzichte van de gezamenlijke omvang in de huidige MFK-periode (2014–2020) van de programma's die straks onder dit fonds vallen, stelt de Commissie een nominale stijging van 6% voor. Hierbij is rekening gehouden met de Brexit, door binnen de huidige programmering de uitgaven in het VK buiten beschouwing te laten.

Zoals vastgelegd in de Kamerbrief van 1 juni 2018 over de Kabinetsappreciatie van het Commissie MFK-voorstel, maken de onderhandelingen over de toekomst van EFRO en het Cohesiefonds voor wat betreft de financiële aspecten, integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2021–2027. Nederland hecht eraan dat besprekingen over de toekomst van EFRO en het Cohesiefonds niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de toekomst van EFRO en het Cohesiefonds zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen zoals hierboven toegelicht, te weten een ambitieus gemoderniseerd en financieel houdbaar MFK. Dit vraagt scherpe keuzes, én bezuinigingen. Om het vertrek van het Verenigd Koninkrijk op te kunnen vangen en nieuwe prioriteiten te kunnen financieren moeten substantiële bezuinigingen worden doorgevoerd. Het kabinet streeft naar substantiële bezuinigingen binnen traditionele beleidsterreinen zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het cohesiebeleid, waarmee een aanvullende Nederlandse bijdrage als gevolg van Brexit vermeden kan worden en die ruimte bieden voor de financiering van nieuwe beleidsprioriteiten. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

Geen.

### *c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Geen.

*d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*

Gezien de ongewijzigde opzet van programma zullen de gevolgen voor bedrijfsleven en sommige overheidsinstanties neutraal zijn met oog op regeldruk en administratieve lasten. Met de vereenvoudiging wat betreft het behandelen van subsidieaanvragen en stroomlijnen van procedures worden de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en betrokken overheidsinstanties verlicht.

*e) Gevolgen voor concurrentiekracht*

Geen.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Niet van toepassing.

*b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Artikel 11, lid 2, van het voorstel kent de Commissie de bevoegdheid toe om het werkprogramma vast te stellen door middel van een uitvoeringshandeling. Het kabinet kan instemmen met de keuze voor een uitvoeringshandeling, omdat deze bevoegdheid voor de Commissie gericht is op de uitvoering van de verordening volgens eenvormige voorwaarden. Nederland kan zich vinden in de keuze van de Commissie voor de raadplegingsprocedure. Deze keuze is in overeenstemming met de Comitologie-verordening, waarbij de Commissie een uitvoeringsbevoegdheid wordt toegekend, zoals ook in de afgelopen periode is gebeurd met het Programma Justitie.

Artikel 12, lid 2 van het voorstel kent de Commissie de bevoegdheid toe om gedelegeerde handelingen voor de ontwikkeling van een kader voor monitoring en evaluatie vast te stellen, onder meer door wijziging van bijlage II teneinde de indicatoren waar nodig te herzien en aan te vullen. Deze bevoegdheid wordt aan de Commissie toegekend tot en met 31 december 2027. De keuze voor gedelegeerde handelingen ligt volgens het kabinet voor de hand omdat het gaat om een bevoegdheid tot aanvulling en wijziging van een bijlage bij de verordening.

*c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De datum van inwerkingtreding is 1 januari 2021. Dit is haalbaar.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Een tussentijdse evaluatie van het programma zal verschijnen om te bepalen of het fonds na 2027 in stand moet blijven, waar het moet worden aangepast of worden opgeheven. Na het einde van het programma (2027) zal het programma worden geëvalueerd door middel van het onderzoeken van de impact op de lange termijn.

## **7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving**

De opzet van het programma is ongewijzigd, zodat eruit dien hoofde geen invloed op de uitvoering wordt verwacht. Naar verwachting wordt de uitvoerbaarheid van de procedures rondom dit nieuwe fonds verbeterd door middel van de vereenvoudiging en standaardisering van procedures. Dit heeft een positief effect op alle instanties die aanspraak willen maken op de Europese subsidies. Wat betreft de handhaving van de verordening zijn geen problemen voorzien.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen.