

Vergaderjaar 2011–2012

**22 112**

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

**Nr. 1302**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 december 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 22 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 01: Verordening Gezondheid voor groei 2014–2020 (Kamerstuk 22 112, nr. 1294)

Fiche 02: Mededeling dubbele belasting (Kamerstuk 22 112, nr. 1295)

Fiche 03: Aanpassing rente- royaltyrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1296)

Fiche 04: Mededeling totaalaanpak van migratie en mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1297)

Fiche 05: Verordening kredietbeoordelaars (Kamerstuk 22 112, nr. 1298)

Fiche 06: Mededeling actieplan tegen het toenemend gevaar van antimicrobiële Resistentie (Kamerstuk 22 112, nr. 1299)

Fiche 07: Verordeningen Asiel- en Migratiefonds en Intern Veiligheidsfonds (2014–2020) (Kamerstuk 22 112, nr. 1300)

Fiche 08: Verordening Rechten en Burgerschap Programma (Kamerstuk 22 112, nr. 1301)

Fiche 09: Verordening Programma Justitie voor de periode 2014–2020

Fiche 10: Verordening beheerplan haring ten westen van Schotland (Kamerstuk 22 112, nr. 1303)

Fiche 11: Stroomlijningspakket richtlijnen voor producten (Kamerstuk 22 112, nr. 1304)

Fiche 12: Verordening en richtlijn op het terrein van accountancy (Kamerstuk 22 112, nr. 1305)

Fiche 13: Mededeling ontwikkeling maritieme strategie voor de Atlantische Oceaan (Kamerstuk 22 112, nr. 1306)

Fiche 14: Verordening EU ondersteuning van ontmanteling van nucleaire installaties in Bulgarije, Litouwen en Slowakije (Kamerstuk 22 112, nr. 1307)

Fiche 15: Mededeling «stress tests» van kerncentrales in de Europese Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 1308)

Fiche 16: Verordening verbod op ontvinnen van haaien (Kamerstuk 22 112, nr. 1309)

Fiche 17: Mededeling en verordeningen Horizon 2020 – kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 1310)

Fiche 18: Verordeningen aanpassing bezoldiging en pensioenbijdrage personeel van de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 1311)

Fiche 19: Mededeling aardobservatie «Global Monitoring for Environment and Security (GMES)» (Kamerstuk 22 112, nr. 1312)

Fiche 20: Financieringsvoorstel Europees Ontwikkelingsfonds (2014–2020) (Kamerstuk 22 112, nr. 1313)

Fiche 21: Verordening Creatief Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 1314)

Fiche 22: Mededeling inzake versterkte solidariteit binnen de EU op het gebied van asiel (Kamerstuk 22 112, nr. 1315)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
H. P. M. Knapen

## **Fiche: Verordening Programma Justitie voor de periode 2014–2020**

### **1. Algemene gegevens**

*Titel voorstel:* Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling voor de periode 2014–2020 van het programma «Justitie»

*Datum Commissiedocument:* 15 november 2011

*Nr. Commissiedocument:* COM (2011) 759

*Prelex:*

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=201045](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=201045)

*Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:*  
SEC (2011) 1364  
SEC (2011) 1365

*Behandelingstraject Raad:* JBZ-Raad

*Eerstverantwoordelijk ministerie:* Ministerie van Veiligheid en Justitie

*Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

*a) Rechtsbasis:*

Artikel 81 lid 1 en 2, artikel 82 en artikel 84 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

*b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement:*

De besluitvormingsprocedure zal verlopen via de gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing van het Europees Parlement.

*c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:*

De Commissie zal jaarlijkse werkprogramma's aannemen in de vorm van uitvoeringshandelingen volgens de raadplegingsprocedure, met behulp van een comité bestaande uit lidstaten.

### **2. Samenvatting BNC-fiche**

In het programma Justitie 2014–2020 zullen drie bestaande fondsen worden samengebracht, met als doel het fonds en de aanvraagprocedures efficiënter en resultaatgerichter te kunnen beheren. Het nieuwe programma beoogt bij te dragen aan het ontstaan van een daadwerkelijke rechtsruimte door het bevorderen van justitiële samenwerking in civiele en strafzaken.

De rechtsbasis van het voorstel is artikel 81 lid 1 en 2, artikel 82 en artikel 84 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Deze artikelen vormen een voldoende rechtsbasis voor de voorgestelde verordening. Het subsidiariteitsoordeel en het proportionaliteitsoordeel zijn positief.

De Commissie beoogt met het voorstel meer flexibiliteit te creëren en de toegang tot de fondsen te verbeteren ten opzichte van het vorige financieel kader. In tegenstelling tot het Asiel- en Migratiefonds en het

Interne Veiligheidsfonds stelt de Commissie voor de tenuitvoerlegging van het programma Justitie jaarprogramma's voor.

Nederland staat over het geheel genomen positief tegenover het voorstel om drie fondsen tot één fonds terug te brengen om daarmee resultaatgerichter en eenvoudiger procedures te bewerkstellingen. Het programma drugspreventie en informatie – een volksgezondheidsdoel – komt in het voorgestelde Justitie Programma echter niet meer terug, wat vanuit Nederlandse optiek een gemis is, mede gezien de «balanced approach» in het Nederlandse drugsbeleid. Het kabinet zal hier dan ook aandacht voor vragen. Dit betekent dat samenwerking op het terrein van justitie, asiel en migratie een zwaarder accent zal moeten krijgen in het nieuwe MFK, binnen de beperkte financiële kaders.

### **3. Samenvatting voorstel**

#### *– Inhoud voorstel*

De Commissie stelt voor om het programma Justitie in te stellen in de periode 2014–2020. In dit programma zullen drie bestaande fondsen worden samengebracht, met als doel het fonds en de aanvraagprocedures efficiënter en resultaatgerichter te kunnen beheren. Het betreft de fondsen burgerlijk recht (JCIV) en strafrecht (JPEN) en het programma drugspreventie en informatie (DPIP). Met deze samenvoeging in het Justitie Programma wordt naast vereenvoudiging en efficiëntie van de werking van de fondsen, een alomvattende financieringsbenadering op dit gebied mogelijk en een efficiëntere toewijzing van middelen voor horizontale thema's, zoals opleidingen.

Het nieuwe programma beoogt bij te dragen aan het ontstaan van een daadwerkelijke rechtsruimte door het bevorderen van justitiële samenwerking in civiele en strafzaken. Om deze algemene doelstelling te bereiken, beoogt het voorstel effectieve, volledige en consistente toepassing van Uniewetgeving op dat gebied te bevorderen, de toegang tot het recht te verbeteren en de vraag naar en het aanbod van drugs te voorkomen en beperken. Dit kan worden bereikt door het ondersteunen van opleidingen en bewustwording, het versterken van netwerken en het faciliteren van transnationale samenwerking.

De Commissie beoogt met het voorstel de toegang tot de fondsen te verbeteren ten opzichte van het vorige financieel kader door het aantal fondsen terug te brengen en de financieringsregels- en procedures te vereenvoudigen. Er zijn geen bedragen gereserveerd voor specifieke beleidsterreinen om meer flexibiliteit te creëren. In tegenstelling tot het Asiel- en Migratiefonds en het Interne Veiligheidsfonds stelt de Commissie voor de tenuitvoerlegging van het programma Justitie jaarprogramma's voor.

#### *– Impact assessment Commissie*

In aanloop naar het voorstel voor de financiering op het gebied justitie voor de periode 2014–2020 heeft de Commissie een impact assessment uitgevoerd (SEC (2011) 1 364 en SEC (2011) 1365) en lidstaten en andere betrokken geraadpleegd. Uit het impact assessment en de consultaties kwam naar voren dat de bestaande programma's op het gebied van justitie, recht en gelijke behandeling op effectiviteit en efficiëntie positief worden beoordeeld. Desalniettemin kwam er een aantal tekortkomingen aan het licht. Op basis daarvan heeft de Commissie ervoor gekozen om het aantal programma's en procedures terug te brengen.

#### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

##### *a) Bevoegdheid*

De rechtsbasis van het voorstel is artikel 81 lid 1 en 2, artikel 82 en artikel 84 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De combinatie van artikelen 81 en 82 geven een basis voor ondersteuning van de justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken. Artikel 84 voorziet het vaststellen van maatregelen ter stimulering en ondersteuning van het optreden van de lidstaten op het gebied van misdadaadpreventie. Daarmee vormen deze artikelen een voldoende rechtsbasis voor de voorgestelde verordening.

##### *b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

*Subsidiariteit:* 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 van het drugsbeleid. 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 en het stimuleren van correcte, coherente en consistente toepassing van EU-wetgeving. 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.

*Proportionaliteit:* 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 bestrijding van vraag naar en aanbod van drugs. De verordening regelt de vaststelling van deze doelstellingen en de wijze waarop het Programma ten uitvoer kan worden gebracht. Daarmee gaat het niet verder dan wat nodig is voor het doel en kan het proportionaliteitsoordeel positief luiden.

##### *c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Nederland kan zich vinden in de keuze van de Commissie voor de raadplegingsprocedure. Deze keuze is in overeenstemming met de Comitologieverordening.

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

##### *Consequenties EU-begroting*

De financiële enveloppe voor de tenuitvoerlegging van het Justitie Programma voor de periode 2014–2020 zal volgens het Commissievoorstel € 472 miljoen bedragen. De onderhandelingen over het Justitie Programma maken voor wat betreft de bedragen integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020.

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

Geen

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

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

De gevolgen voor bedrijfsleven en sommige overheidsinstanties die een beroep zullen doen op het nieuwe fonds zijn positief met oog op de regeldruk en administratieve lasten. Door de drie fondsen bijeen te brengen wordt de procedure van aanvraag tot subsidies vereenvoudigd. Naast deze vereenvoudiging wordt ook een tijdswinst voorzien wat betreft het behandelen van subsidieaanvragen, welke ten goede komt aan de dienstverlening. Het stroomlijnen van deze procedures verlicht daarmee de administratieve lasten voor bedrijfsleven en betrokken overheidsinstanties.

## **6. Implicaties juridisch**

*Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sancti-  
nering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Niet van toepassing

*Voorgestelde datum inwerkingtreding met commentaar t.a.v.  
haalbaarheid*

De datum van inwerkingtreding is 1 januari 2014. Dit is haalbaar.

*Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Een tussentijdse evaluatie van het programma zal uiterlijk midden 2018 verschijnen om te bepalen of het fonds na 2020 in stand moet worden gedacht, moet worden aangepast of moet worden opgeheven. Na het einde van het Programma (2020) zal een evaluatie naar de lange-termijn impact van het Programma worden uitgevoerd.

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

*a) Uitvoerbaarheid*

De verordening stelt voor om drie fondsen samen te voegen. Naar verwachting zal dit een positieve invloed hebben op een vereenvoudiging en standaardisering van procedures voor bedrijfsleven en overheidsinstanties die aanspraak willen maken op de Europese subsidies.

*b) Handhaafbaarheid*

Wat betreft de handhaving van de verordening zijn geen problemen voorzien.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Geen

## **9. Nederlandse positie**

Zoals uit de evaluatie en impact assessment van de bestaande fondsen is gebleken, kunnen de fondsen efficiënter en resultaatgerichter worden ingericht door aangrenzende fondsen samen te voegen. Door stroomlijning van aanvraagprocedures en hun behandeling wordt tijdswinst geboekt, die naar verwachting ten goede komt aan alle partijen. Nederland staat positief tegenover het inrichten van één fonds op het gehele gebied van de justitiële samenwerking in civiele en strafzaken. Het is van belang dat binnen de krappere budgettaire kaders voldoende financiering wordt gevonden om in te spelen op de uitdagingen op de door het programma bestreken terreinen. Evenwel zal Nederland

aandacht vragen voor het feit dat het programma drugspreventie en informatie in het voorgestelde Justitie Programma niet meer terug komt.

Zoals het kabinet aan Commissaris Reding (Justitie) op 28 juni 2011 heeft geschreven (Kamerstukken II, 2010/11, 32 317, nr. 64), dient EU-financiering op het terrein van justitiële samenwerking volgens Nederland bij te dragen 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 buiten het strikte kader van de toepassing van bestaande EU-wetgeving, voor zover er althans een duidelijk aantoonbare meerwaarde op EU-niveau is.

Daarbij is 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 veel belang aan het bevorderen van contacten en daarmee de uitwisseling van kennis en ervaring tussen personen die in de praktijk moeten werken met de EU-instrumenten. Dat kan via geïnstitutionaliseerde netwerken (zoals het Europees Justitieel Netwerk, EJN), maar ook door (ad hoc) 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. Overigens blijft voor Nederland voorop staan dat iedere lidstaat zelf verantwoordelijk is voor de financiering en implementatie van EU-regelgeving.

Een belangrijk punt van aandacht is voor Nederland de raakvlakken tussen het Justitie Programma en het Interne Veiligheidsfonds. De Commissie geeft in haar financiële statement bij de verordening aan dat middelen tussen het Justitie Programma en het Rechten en Burgerschap Programma gedeeld kunnen worden om gemeenschappelijk doelen te bereiken. Nederland vindt dit positief, maar merkt op dat delen van middelen ook mogelijk zou moeten zijn tussen het Justitie Programma en het Interne Veiligheidsfonds, bijvoorbeeld bij projecten met zowel politieke als justitiële aspecten.

*Relatie met Meerjarig Financieel Kader (MFK)*

De onderhandelingen over het Justitie Programma maken voor wat betreft de financiële aspecten integraal onderdeel uit van de onderhandelingen over het Meerjarig Financieel Kader (MFK) 2014–2020. Nederland hecht eraan dat besprekingen over het Justitie Programma niet vooruitlopen op de integrale besluitvorming betreffende het MFK. De beleidsmatige inzet van Nederland bij de vormgeving van het Justitie Programma zal ondersteunend moeten zijn aan de Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen, te weten een substantiële vermindering van de Nederlandse afdrachten aan de EU en een hervormde begroting die is toegespitst op de prioriteiten van dit decennium. Binnen dit kader blijft vanzelfsprekend de ruimte bestaan om op de inhoud actief in te spelen op het verloop van de onderhandelingen.