

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2642

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede 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: MFK – Verordening Rechten en Waarden Programma

Fiche: MFK – Verordening Justitie Programma (Kamerstuk 22 112, nr. 2643)

Fiche: MFK – pakket: Verordeningen Toekomstig Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (2021 – 2027) (Kamerstuk 34 965, nr. 2)

Fiche: MFK – Verordening voor de realisatie van een financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, de Connecting Europe Facility (CEF) (Kamerstuk 22 112, nr. 2644)

Fiche: MFK – LIFE-verordening 2021–2027 (Kamerstuk 22 112, nr. 2645)

Fiche: MFK – Wijziging van de machtigingsverordening van de EU inzake Staatssteun (Kamerstuk 22 112, nr. 2646)

Fiche: MFK – Verordening voor het programma van de interne markt (Kamerstuk 22 112, nr. 2647)

Fiche: MFK – Verordening en Besluit Horizon Europa 2021–2027 – het Europese kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (Kamerstuk 22 112, nr. 2648)

Fiche: MFK – Besluit Raad wijziging beschikking ITER (Kamerstuk 22 112, nr. 2649)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: MFK – Verordening Rechten en Waarden Programma

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma «Rechten en Waarden» voor de periode 2021 tot 2027
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
30 mei 2018
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2018) 383
- d) *EUR-Lex*
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1530628451085&uri=CELEX:52018PC0383R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1530628451085&uri=CELEX:52018PC0383R(01))
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SEC (2018) 290, SEC (2018) 291, SEC (2019) 274
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Het voorstel is gebaseerd op artikel 16, tweede lid, artikel 19, tweede lid, artikel 21, tweede lid, artikel 24, artikel 167 en artikel 168 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 om het programma Rechten en Waarden voor de periode 2021–2027 in te stellen. Dit programma zal samen met het programma Justitie, waarover u separaat een fiche toegaat, deel uitmaken van het Justitie, Rechten en Waarden Fonds (JRVF, *Justice, Rights and Values Fund*) dat gericht is op het bevorderen 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 er op gewezen worden dat de Commissie op 2 mei jl. ook een mechanisme¹ heeft geïntroduceerd dat als doel heeft om de EU-begroting te beschermen tegen financiële risico's als gevolg van tekortkomingen van de rechtsstaat².

In het programma Rechten en Waarden voor de periode 2021–2027 zullen twee bestaande programma's worden samengebracht: het programma Rechten, gelijkheid en burgerschap (*REC, Rights, Equality and Citizenship*), en het programma Europa voor burgers (*Europe for Citizens*). Het nieuwe programma beoogt bij te dragen aan de bescherming en stimulering van de fundamentele rechten en de waarden, zoals deze in het

¹ COM (2018) 324

² Zie Kabinetsappreciatie Europese Commissievoorstel voor een Meerjarig Financieel Kader, Kamerstuk 21 501-20, nr. 1349, blz. 12–13

Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn benoemd, mede door het ondersteunen van maatschappelijke organisaties gericht op het behouden van open, democratische en inclusieve samenlevingen. Om deze algemene doelstelling te bereiken, beoogt het voorstel gelijkheid en rechten te bevorderen, de betrokkenheid van en deelname aan het democratisch leven te bevorderen en geweld te bestrijden.

Het programma zal zich meer in het bijzonder richten op het voorkomen en bestrijden van ongelijkheden en discriminatie op gronden van geslacht, raciale of etnische oorsprong, religie of overtuiging, beperking leeftijd en seksuele oriëntatie en het ondersteunen van beleid gericht op gendergelijkheid en anti-discriminatie alsmede beleid gericht op bestrijding van racisme en alle vormen van onverdraagzaamheid, voor het bevorderen van de rechten van het kind, de rechten van mensen met een beperking, EU-burgerschap en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voorts richt het programma zich op het vergroten van het begrip van de burger voor de Unie, haar geschiedenis, cultureel erfgoed en diversiteit en op het bevorderen van uitwisseling en samenwerking tussen burgers van verschillende landen, de maatschappelijke en democratische deelname van burgers en verenigingen. Tenslotte richt het programma zich op het voorkomen en bestrijden van alle vormen van geweld tegen kinderen, jonge mensen en vrouwen en andere risico-groepen en het ondersteunen en beschermen van slachtoffers van zulk geweld. De Commissie stelt ten behoeve van de tenuitvoerlegging van het programma Rechten en Waarden werkprogramma's voor.

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

- Werkgelegenheid, sociale zaken en onderwijs: bijvoorbeeld om integratie van migranten, sociale inclusie van kansarme groepen en gelijke kansen te bevorderen;
- Het externe beleid, ontwikkelings- en uitbreidingsbeleid: bijvoorbeeld versterken van mensenrechten, rechtsstaat en anti-discriminatie in landen buiten de EU;
- De interne markt: het mondig maken van burgers en consumenten alsmede, vennootschapsrecht, overeenkomstenrecht en consumentenrecht dragen bij tot een Europese rechtsruimte voor de EU-burgers en consumenten;
- Migratie, grensbeheer en interne veiligheid: gericht op sociale cohesie, integratie van migranten door voorkomen en bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat, haatuitingen en gewelddadig extremisme en zo bijdragen tot de strijd tegen radicalisering en terrorisme, de bestrijding van discriminatie, geweld tegen vrouwen en kinderen alsmede de bestrijding van mensenhandel;
- Milieubeleid: door het aanpakken van gezondheidsvraagstukken.

b) Impact assessment Commissie

In aanloop naar het voorstel voor de financiering op het gebied van rechten en waarden voor de periode 2021–2027 heeft de Commissie een impact assessment uitgevoerd³, en lidstaten en andere betrokkenen geraadpleegd. Uit het impact assessment en de consultaties kwam naar voren dat de bestaande programma's op het gebied van rechten, gelijke behandeling en burgerschap op effectiviteit en efficiëntie positief worden beoordeeld. Desalniettemin kwam een aantal tekortkomingen aan het licht. Op basis daarvan heeft de Commissie ervoor gekozen om de twee

³ SEC (2018) 290, SWD (2018) 291 en SEC (2018) 274

programma (rechten, gelijkheid en burgerschap en Burgers voor Europa) samen te voegen en 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 Commissie MFK-voorstel, 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 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 voorstel wat betreft het beleid steunt Nederland de fundamentele rechten en waarden van de EU, het EU-burgerschap, gelijke behandeling, het bestrijden van discriminatie in alle mogelijke vormen (artikel 1 van de Grondwet), beter begrip van de EU, democratische en maatschappelijke deelname van burgers en verenigingen, het tegengaan van geweld en het opkomen voor slachtoffers van geweld. Nederland is een democratische rechtsstaat waarin de vrijheid en veiligheid van burgers blijvend moeten worden gewaarborgd.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Nederland beoordeelt het voorstel van het rechten en waarden programma positief, omdat het zal bij dragen aan de verwezenlijking van de volgende algemene doelstellingen:

- Bevorderen van grondrechten en waarden zoals de democratie, mensenrechten, rechtsstaat alsmede gelijke behandeling en non-discriminatie;
- Bevorderen van gelijkheid en rechten in brede zin;
- Bevorderen van burgerschap en democratische participatie;
- Bestrijden van geweld en ondersteunen van slachtoffers van geweld.

Daarbij is van belang dat de gefinancierde projecten daadwerkelijk toegevoegde waarde creëren op EU-niveau. Vanuit deze gedachte kunnen de uitgangspunten van het voorgestelde Rechten en Waarden Programma grotendeels worden onderschreven. Bij de uitvoering moet wel worden gelet op de toegevoegde waarde van optreden op EU-niveau.

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 alsmede aan het bevorderen van bewustwording van de grondrechten en de waarden van de EU. Dat kan via geïnstitutionaliseerde netwerken 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 en beleid voorbereidt. Op het gebied van grondrechten en waarden zou de nadruk moeten liggen op het identificeren, ontwikkelen en uitwisselen van beste praktijken, en op informatie en bewustzijnsverhoging. Nederland hecht groot belang aan de uitvoerbaarheid van nieuwe regelgeving en voorwaardenscheppend beleid en de 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 en gericht te zijn op de bestrijding van bepaalde vormen van ongelijkheid en discriminatie 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. Dergelijke 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 Rechten en Waarden Programma maakt deze activiteiten mogelijk.

Nederland kan zich goed vinden in de met het Rechten en Waarden-programma afgestemde inzet van andere programma's, zowel op het gebied van veiligheid en migratie als op het terrein van de integratie van migranten, het mondiger maken van burgers en consumenten en de inzet voor gendergelijkheid en anti-discriminatie alsmede inzake de middelen voor agentschappen.

c) Eerste inschatting 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

Het voorstel van de Commissie tot een samenvoeging van de bestaande fondsen tot een programma Rechten en Waarden is gebaseerd op de gedeelde bevoegdheden tussen de EU en haar lidstaten en aanvullende bevoegdheden van de EU om lidstaten te ondersteunen op (zie de artikelen 16(2), 19(2), 21(2) en 24 in combinatie met de artikelen 167 en 168 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit zijn volgens het kabinet de juiste rechtsbases.

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. De Commissie wil door middel van het financieringsprogramma Rechten en Waarden toegevoegde waarde leveren bij de realisering van EU-beleidsdoelstellingen voortvloeiend uit grondrechten en waarden van de EU en de rechten van de EU-burger. Omdat het gaat over rechten waar EU-burgers gebruik van maken in grensoverschrijdende gevallen, ligt optreden van de EU in dit geval in de rede. Daarnaast draagt dit programma bij aan de ontwikkeling van onderling vertrouwen tussen lidstaten en grensoverschrijdende samenwerking alsmede het stimuleren van correcte, coherente en consistente toepassing van EU-wetgeving. Deze grensoverschrijdende samenwerking en het bieden van een

Europees platform voor wederzijdse kennisoverdracht tussen lidstaten is een belangrijke component van dit financieringsprogramma en ondersteunt lidstaten bij de bescherming van de genoemde grondrechten.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief. Zoals hierboven beschreven, richt het programma zich vooral op bewustwording van waarden en Europese grondrechten van EU-burgers, evenals het ondersteunen van kennisuitwisseling tussen lidstaten op de verschillende terreinen die dit programma zal beslaan. 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 regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De voorgestelde omvang van het Rechten en Waarden Programma bedraagt 641,7 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

Gezien de beperkt gewijzigde opzet van het programma (namelijk de samenvoeging van twee programma's) zullen de gevolgen voor bedrijfsleven en sommige overheidsinstanties neutraal zijn met het oog op de regeldruk en administratieve lasten. Met de vereenvoudiging wat betreft het behandelen van subsidieaanvragen en stroomlijnen van procedures worden de administratieve lasten voor bedrijfsleven en betrokken overheidsinstanties verlicht.

d) 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 13, 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 Comitologieverordening, waarbij aan de Commissie een uitvoeringsbevoegdheid wordt toegekend, zoals ook in afgelopen periode is gebeurd bij de voorloper-programma's REC en Europa voor burgers.

Art. 14, 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 worden gedacht, 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. Deze evaluatie is wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De verordening stelt voor om twee programma's samen te voegen, op grond waarvan echter geen of een beperkte invloed op de uitvoering wordt verwacht. Naar verwachting wordt de uitvoerbaarheid van de procedures rondom dit nieuwe programma wel 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.