

Vergaderjaar 2015–2016

**22 112**

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

**Nr. 2197**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 september 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij tien fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Besluit meerjarencader 2018–2022 EU-grondrechtenagentschap (FRA)

Fiche: Mededeling over roadmap Commissie voorstellen naar aanleiding van de Panama Papers (Kamerstuk 22 112, nr. 2198)

Fiche: Wijziging vierde anti-witwasrichtlijn en de richtlijn vennootschapsrecht (Kamerstuk 22 112, nr. 2199)

Fiche: Wijziging richtlijn administratieve samenwerking op het gebied van Belastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 2200)

Fiche: Verordening integratie LULUCF (Kamerstuk 34 535, nr. 2)

Fiche: Mededeling Een snellere overgang van Europa naar een koolstof-arme economie (Kamerstuk 34 535, nr. 3)

Fiche: Mededeling Europese strategie voor emissiearme mobiliteit (Kamerstuk 34 535, nr. 4)

Fiche: Mededeling versterking cyberbeveiligingssysteem en bevorderen cyberbeveiligingsbranche (Kamerstuk 22 112, nr. 2201)

Fiche: Verordening Brussel IIbis (herschikking) (Kamerstuk 22 112, nr. 2202)

Fiche: Verordening financiering capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling (Kamerstuk 22 112, nr. 2203)

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

## **Fiche: Besluit meerjarenkader 2018–2022 EU-grondrechten-agentschap (FRA)**

### **1. Algemene gegevens**

- a) *Titel voorstel*  
Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een meerjarenkader voor het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten voor 2018–2022
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*  
5 juli 2016
- c) *Nr. Commissiedocument*  
COM(2016) 442
- d) *EUR-Lex*  
[http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2016\\_204?qid=1470398489633&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/procedure/NL/2016_204?qid=1470398489633&rid=1)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*  
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*  
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*  
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- h) *Rechtsbasis*  
Artikel 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *besluitvormingsprocedure Raad*  
Eenparigheid van stemmen
- j) *rol Europees parlement*  
Goedkeuring

### **2. Essentie voorstel**

#### *a) Inhoud voorstel*

Het in 2007 opgerichte Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (in Nederland beter bekend als «het EU-grondrechtenagentschap» of onder de Engelse naam «Fundamental Rights Agency»; hierna: grondrechtenagentschap of FRA) heeft als doel de instellingen van de Unie en de lidstaten wanneer zij het Unierecht uitvoeren bijstand en expertise te bieden op het gebied van grondrechten. Het FRA helpt hen op deze manier de grondrechten volledig te eerbiedigen wanneer zij op hun respectieve bevoegdheidsgebieden maatregelen nemen of acties ontwerpen. Het grondrechtenagentschap voert zijn taken uit binnen het toepassingsgebied van het Unierecht. Het FRA heeft geen wetgevende taken of taken op het gebied van normalisatie. Het is niet gemachtigd om zich te buigen over de wettigheid van handelingen van de Unie, of over de vraag of lidstaten de krachtens het Unierecht op hen rustende verplichtingen zijn nagekomen.

Op grond van artikel 5 van de oprichtingsverordening van het FRA<sup>1</sup> (hierna: oprichtingsverordening) worden de thematische werkterreinen van het agentschap vastgelegd in een meerjarenkader met een looptijd van vijf jaar. Het meerjarenkader is niet het mandaat van het grondrechtenagentschap (dat is de oprichtingsverordening) en moet ook onderscheiden worden van het werkprogramma dat het FRA zelf jaarlijks (binnen de kaders van het meerjarenkader) vaststelt. Het doel van dit Commissievoorstel is de vaststelling van het meerjarenkader van het

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 168/2007 van de Raad van 15 februari 2007 tot oprichting van een Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten.

agentschap voor de jaren 2018–2022. Het huidige meerjarenkader (2013–2017) loopt tot eind 2017.

Voor de jaren 2018–2022 worden de volgende thematische werkterreinen voorgesteld:

- toegang tot de rechter en slachtoffers van misdrijven;
- gelijkheid en non-discriminatie;
- informatiemaatschappij, in het bijzonder eerbied voor de persoonlijke levenssfeer en bescherming van persoonsgegevens;
- justitiële en politieke samenwerking;
- migratie, grenzen, asiel en integratie van vluchtelingen en migranten;
- racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid;
- rechten van het kind;
- integratie en sociale inclusie van Roma.

Met dit voorstel worden de thema's van het huidige meerjarenkader 2013–2017 (soms met iets andere bewoordingen) gehandhaafd, echter met dien verstande dat justitiële samenwerking in strafzaken niet langer wordt uitgesloten en dat een verwijzing naar politieke samenwerking wordt toegevoegd. Bovendien worden in het thematische werkterrein betreffende de integratie van de Roma de aspecten op het gebied van sociale inclusie versterkt. Overigens kan van het werkterrein «racisme, vreemdelingenhaat en daarmee samenhangende onverdraagzaamheid» op grond van de oprichtingsverordening niet worden afgeweken.

#### *b) Impact assessment Commissie*

Niet opgesteld.

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

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

Nederland staat positief tegenover de werkzaamheden van het grondrechtenagentschap. Bij de oprichting van het FRA in 2007 was Nederland echter wel afhoudend, vanwege eventuele overlap met de Raad van Europa. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie heeft Nederland zich ingezet om het FRA nauwer te betrekken bij het EU-beleid. In het kader van de Nederlandse rechtstatelijkheidsagenda is er gezocht naar synergie tussen de werkzaamheden van het FRA en de Raad van Europa. Ook na het voorzitterschap blijft er vanuit Nederland aandacht voor deze synergie en voor de complementariteit van de activiteiten van het FRA met de werkzaamheden van de Raad van Europa, alsmede die van andere EU-organen, -instanties, en -agentschappen.

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

Nederland steunt de handhaving van de huidige thematische werkterreinen uit het lopende meerjarenkader (2013–2017). Nederland onderschrijft de argumentatie van de Commissie dat door de huidige thema's te handhaven, de continuïteit en de consistentie van de activiteiten van het FRA worden gewaarborgd. Het FRA kan daardoor zijn lopende werkzaamheden voortzetten en grootschalige studies op deze terreinen herhalen, zodat de vergelijkbaarheid wordt bevorderd en trends kunnen worden vastgesteld. Bovendien benadrukt het voorstel de door Nederland belangrijk bevonden complementariteit met andere actoren die actief zijn op het terrein van grondrechtenbescherming.

De toevoeging van justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking aan het meerjarenkader kan Nederland beleidsmatig ondersteunen. Met name op het terrein van politie- en justitiesamenwerking spelen van oudsher grondrechten een belangrijke rol en is aandacht voor grondrechtenbescherming essentieel. Nederland is desalniettemin van mening dat een dergelijke uitbreiding van het structurele werkterrein van het grondrechtenagentschap met politieke en justitiële samenwerking via aanpassing van de oprichtingsverordening dient te geschieden. De competenties van het FRA worden in de oprichtingsverordening beperkt tot «de bevoegdheden van de Gemeenschap zoals neergelegd in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap». Hiermee heeft de EU-wetgever destijds de onderwerpen justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking uitgesloten, aangezien deze indertijd niet onder het voormalige Gemeenschapsrecht vielen. Hoewel met het Verdrag van Lissabon het voormalige EG-verdrag is gewijzigd in het «Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie» (VWEU), betekent dit niet dat in al het secundaire unierecht verwijzingen naar de werkingssfeer van het oude EG-verdrag automatisch gelezen kunnen worden als verwijzingen naar de werkingssfeer van het VWEU.

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

Tijdens de eerste bespreking van het voorstel in Raadsverband namen de meeste lidstaten een algemeen studievoorbehoud, waardoor over het uiteindelijke krachtenveld maar in beperkte mate iets te zeggen is. De Raad zal met name spreken over de nieuwe toevoeging van de justitiële samenwerking in strafzaken en de politieke samenwerking. Uit de eerste inventarisatie bleek dat verschillende lidstaten voorstander lijken te zijn van deze mandaatuitbreiding van het FRA. Enkele lidstaten – waaronder Nederland – zetten echter wel kanttekeningen bij de juridische bevoegdheid hiervoor via het meerjarenkader. Daarvoor moet immers eerst de oprichtingsverordening worden aangepast en voor een dergelijke wijziging zal de Commissie met een nieuw voorstel moeten komen.

Overigens had de Commissie in het voorstel voor het huidige meerjarenkader (2013–2017) ook in eerste instantie de onderwerpen justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking opgenomen. Dit gedeelte van het voorstel vond destijds geen doorgang, vanwege dezelfde juridische bezwaren vanuit de lidstaten die ook nu weer spelen.

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

#### *a) bevoegdheid*

Het kabinet beoordeelt de bevoegdheid van de EU in dezen als positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Oorspronkelijk was artikel 5 lid 1 van de oprichtingsverordening bedoeld als rechtsbasis voor het meerjarenkader van het grondrechtenagentschap. Hierin is vastgelegd dat de Raad op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees parlement het meerjarenkader voor het FRA aanneemt. Omdat dit echter een afgeleide rechtsgrondslag is in de zin van het arrest van het Europees Hof van Justitie in zaak C-133/06<sup>2</sup>, kan deze niet meer voor dit doeleinde gebruikt worden. Nederland is het eens met deze lezing van de Commissie en acht artikel 352 VWEU daarom de juiste rechtsbasis voor het voorstel.

<sup>2</sup> HvJ EU 6 mei 2008, C-133/06, *Jur.* 2008, p. I-3189 (*parlement/Raad*).

*b) subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van het voorstel als positief. Op grond van het bovengenoemd artikel 5 lid 1 van de oprichtingsverordening gaat het hier om een terugkerend, verplicht EU-initiatief, dat het mogelijk maakt de thematische werkterreinen waarop het FRA zich in de volgende vijf jaar moet richten, te bevestigen of te actualiseren.

*c) proportionaliteit*

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit als positief, met kanttekening. Het vaststellen van het meerjarenkader is op zichzelf noodzakelijk en hoort ook via het gekozen instrument te gebeuren. Zoals hierboven onder 3(b) besproken is Nederland echter wel van mening dat, ondanks de beleidsmatige wens van Nederland om de nieuwe toevoeging van justitiële samenwerking in strafzaken en politieke samenwerking aan het meerjarenkader toe te voegen, er voor die toevoeging aan het werkgebied van het FRA eerst een wijziging in de oprichtingsverordening nodig is.

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

*a) Consequenties EU-begroting*

Het FRA wordt gefinancierd uit de begroting van de Unie. Het onderhavige voorstel heeft geen directe gevolgen voor de EU-begroting, aangezien het meerjarenkader slechts het raamwerk vormt waarbinnen het FRA zijn taken moet uitvoeren. Het meerjarenkader is dan ook geen werkprogramma. Het FRA zal binnen de thematische werkterreinen van het meerjarenkader projecten ontwikkelen met de personele en financiële middelen waarin wordt voorzien in de jaarbegroting van het FRA zoals die jaarlijks door de begrotingsautoriteit wordt vastgesteld. De begroting voor 2016 bedraagt € 21,4 miljoen. Nederland is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

*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*

geen

*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)*

geen

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

geen

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

Het besluit dient op 1 januari 2018 in werking te treden. Het huidige meerjarenkader (2013–2017) werd vanwege parlementaire goedkeuringsprocedures pas in maart 2013 aangenomen, waardoor het grondrechtenagentschap enige tijd zonder officieel meerjarenkader zat. Om dit te voorkomen heeft de Commissie het onderhavige voorstel zes maanden eerder ingediend t.o.v. vijf jaar geleden.

*d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Het meerjarenkader is geldig t/m 31 december 2022. Voor de periode 2023–2027 zal wederom een nieuw meerjarenkader vastgesteld worden.

Er is geen noodzaak tot een aparte evaluatiebepaling, omdat de verplichting tot evaluatie van het grondrechtenagentschap reeds verankerd is in de oprichtingsverordening (met name overweging 29 en artikel 30). Het FRA verricht regelmatig interne evaluaties en de eerstvolgende externe evaluatie zal plaatsvinden in 2017. Hierin zal in ieder geval aandacht worden besteed aan de wijze waarop het werkprogramma van het FRA is uitgevoerd in het kader van het meerjarenkader 2013–2017.

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

Er zijn geen implicaties voor uitvoering en/of handhaving.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Er zijn geen implicaties voor ontwikkelingslanden.