

Vergaderjaar 2019–2020

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

HW

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2019

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Mededeling inzake Versterking van de Rechtsstaat binnen de Unie
– een blauwdruk voor actie

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S. Blok

Fiche 1: Mededeling inzake Versterking van de Rechtsstaat binnen de Unie – een blauwdruk voor actie

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie: Een blauwdruk voor actie.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
17 juli 2019
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2019) 343
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0343:FIN:NL:PDF>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld.
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Algemene Zaken en JBZ-Raad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Het Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Essentie voorstel

De Commissie kondigt in deze mededeling enkele concrete maatregelen aan om de rechtsstaat in de Europese Unie op de gebieden van bevordering, voorkoming en handhaving te versterken, en doet daarnaast een aantal verzoeken aan de instellingen van de Unie en de lidstaten, evenals andere belanghebbenden (justitiële netwerken, maatschappelijk middenveld), om na te denken over passende ideeën die verder dienen te worden uitgewerkt. De mededeling is een vervolg op de mededeling van 3 april jl. (COM (2019) 163) waarin zij een overzicht gaf van het huidige instrumentarium om de rechtsstaat in de Europese Unie te beschermen en te versterken, en een debat hierover initieerde. Recente problemen in een aantal lidstaten hebben duidelijk gemaakt dat eerbiediging van de rechtsstaat helaas geen vanzelfsprekend gegeven is, en dat het EU-instrumentarium ter zake verdere versterking behoeft. De Commissie benadrukt dat ook uit het geïnitieerde debat het belang van de rechtsstaat naar voren kwam en de noodzaak van een sterker EU-instrumentarium om de rechtsstatelijke uitdagingen waar de Unie mee te maken geeft het hoofd te kunnen bieden. Nederland droeg ook bij aan dit debat middels een schriftelijke inzending.¹ Een eerste bespreking is geagendeerd op de Raad Algemene Zaken van 16 september 2019.

Alvorens in te gaan op de concrete maatregelen benadrukt de Commissie dat de verantwoordelijkheid voor de eerbiediging van de rechtsstaat in de eerste plaats bij elke lidstaat afzonderlijk ligt. Het waarborgen van de goede werking van de staat is immers in beginsel een interne constituti-

¹ Deze is op 7 juni jl. met de Commissie gedeeld, en is gebaseerd op het BNC-fiche inzake de genoemde eerdere mededeling van 3 april jl. dat op 29 mei 2019 naar beide Kamers is verstuurd. Op 2 juli jl. ontvingen beide Kamers de schriftelijke inzending aan de Commissie als bijlage bij de kabinetsreactie op het rapport-Van der Graaf. Een overzicht van alle bijdragen is te vinden op: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions.

onele verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd bestaat er volgens de Commissie een verantwoordelijkheid ten aanzien van de Unie en de andere lidstaten. De Commissie wijst erop dat het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU) in dit verband ook de plicht van de Unie en de lidstaten onderstreept om elkaar passende bijstand te verlenen inzake de eerbiediging van de rechtsstaat, opdat wordt voorkomen dat de doelstellingen van de Unie in gevaar worden gebracht. Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof van Justitie EU) heeft in haar recente jurisprudentie tevens bevestigd dat het garanderen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke instanties in de lidstaten een Unierechtelijke verplichting is die aan de kern van de rechtsstaat raakt, en in het kader van een inbreukprocedure tegen Polen voorlopige maatregelen bevelen tot opschorting van nationale hervormingen die hieraan afbreuk doen.²

Ten aanzien van het *bevorderen* van een rechtsstatelijke cultuur bij het publiek in de Unie benadrukt de Commissie het belang van het maatschappelijk middenveld, de media, de academische wereld en het onderwijs. Gebrek aan informatie en beperkte algemene kennis bij het publiek over de problemen waar de rechtsstaat te maken heeft, vormen een voedingsbodem voor het ondermijnen van beginselen als de scheiding der machten, loyale samenwerking tussen instellingen en eerbiediging van de oppositie of de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De Commissie zal jaarlijks een evenement organiseren ten behoeve van de dialoog tussen maatschappelijke organisaties en beleidsmakers op EU-niveau, en de werkzaamheden van NGO's en mediaorganisaties waar mogelijk (financieel) blijven ondersteunen. De Commissie verzoekt de Raad en het Europees Parlement verder om de voorgestelde nieuwe financieringsprogramma's spoedig goed te keuren zodat ze tijdig van start kunnen gaan. De Commissie kondigt aan de samenwerking met o.a. de OVSE, OESO en de Raad van Europa verder te versterken (zo is de EU-waarnemer geworden binnen de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO)). De verschillende Europese netwerken binnen de rechterlijke macht, waaronder het Europees Netwerk van Raden voor de Rechtspraak (ENCJ), moeten ondersteund worden aangezien deze een belangrijke rol vervullen bij het bevorderen en uitwisselen van ideeën en *best practices*. De Commissie onderstreept tevens transparantie en toegang tot informatie als cruciale instrumenten voor het maatschappelijk middenveld en de media in het kader van de nationale *checks and balances*. Zij is tevens van plan met een specifieke communicatiestrategie gericht op het bredere publiek te komen ten aanzien van rechtsstatelijkheid, onder meer door van de Commissiewebsite over de rechtsstaat een referentiepunt voor alle relevante informatie te maken. De Commissie roept verder het Europees Parlement en nationale parlementen op een interparlementaire dialoog te ontwikkelen over de rechtsstaat. Daarnaast roept zij de Raad en lidstaten op om nader te bezien hoe zij rechtsstatelijke standaarden verder kunnen bevorderen. De lidstaten zouden verder de rechtsstaat op nationaal, regionaal en lokaal verder kunnen versterken. Ten slotte roept de Commissie maatschappelijke organisaties en sociale partners op om de situatie van de rechtsstaat nauwgezet te blijven volgen.

Ten aanzien van het *voorkomen* van rechtsstatelijke problemen betoogt de Commissie dat de EU-instellingen middels specifieke monitoring bewuster moeten worden van en meer inzicht moeten verkrijgen in de ontwikkelingen in afzonderlijke lidstaten. Zij stelt daarom voor een (juridisch niet-bindende) jaarlijkse toetsingscyclus voor de rechtsstaat in het leven te roepen voor alle EU-lidstaten, om de stand van zaken omtrent de rechtsstaat structureel te kunnen volgen. De toetsingscyclus zal gebruik

² HvJ EU 17 december 2019, C-619/18 R, Commissie/Polen

maken van bestaande informatiebronnen van zowel institutionele actoren – te denken valt aan het EU-Grondrechtenagentschap (FRA), de Raad van Europa, de OVSE en de OESO – als ook het maatschappelijk middenveld. De toetsingscyclus zal voor landen waar een dreigende verslechtering of specifieke zwakke punten zijn vastgesteld een intensiever karakter hebben. Lidstaten zullen tevens worden uitgenodigd om meer onderling samen te werken en om in dialoog te treden met de Commissie, onder meer door de instelling van nationale contactpunten in de lidstaten. De Commissie acht deze dialoog bijzonder relevant voor het vroegtijdig opsporen van mogelijke problemen in verband met de rechtsstaat, aangezien een vast en georganiseerd kader bijdraagt aan een beter begrip en daarmee het risico op confrontatie tot een minimum helpt te beperken. De Commissie is voornemens op basis hiervan jaarlijks een verslag over de rechtsstaat te publiceren met daarin een samenvatting van de situatie in de lidstaten, en roept de Raad en het Europees Parlement op om hieraan specifieke opvolging te geven. Het EU-Justitie Scorebord zal verder versterkt en verbeterd worden door onder meer een uitbreiding naar bestuurs- en strafrecht. De Commissie geeft aan de instelling van een panel van externe, onafhankelijke rechtsstaatsdeskundigen niet opportuun te vinden: een dergelijk panel zou de eigenstandige beoordelingsrol van de Commissie en daarmee het institutionele evenwicht in gevaar kunnen brengen. Ten slotte roept de Commissie Europese politieke partijen op ervoor te zorgen dat hun nationale leden de rechtsstaat eerbiedigen en in hun pan-Europese programma's aansluiten bij de nadruk die op de rechtsstaat wordt gelegd.

Ten aanzien van de *handhaving* van de rechtsstaat op zowel EU- als nationaal niveau benadrukt de Commissie in het algemeen het belang van snel handelen en een gezamenlijke en gecoördineerde aanpak. Waar lidstaten in gebreke blijven inzake de rechtsstatelijke verplichtingen die het Unierecht met zich meebrengen, zal de Commissie een strategische benadering van inbreukprocedures volgen jegens deze lidstaten, waarbij de Commissie steeds wanneer dat nodig is zal verzoeken om versnelde procedures en voorlopige maatregelen. Tevens zal zij de normen voortvloeiend uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU grotere bekendheid geven. De Commissie zal daarnaast bezien hoe andere EU-instellingen in een vroeg stadium bij het verloop van het proces inzake het Kader voor de Rechtsstaat uit 2014³ betrokken kunnen worden, en de procedures en termijnen ten aanzien hiervan verduidelijken. Voor een doeltreffende EU-aanpak op het gebied van de rechtsstaat en voor de geest van loyale samenwerking onderstreept de Commissie het belang van uitzicht op de-escalatie of stopzetting van het formele rechtsstaat-proces zodra de betrokken lidstaat de nodige stappen heeft ondernomen om de eerbiediging van de rechtsstaat te herstellen. Ze zal deze lidstaten in dat kader concrete steun bieden, onder meer door middel van follow-up toezicht. In aanvulling op de reeds door de Commissie voorgestelde verordening inzake de bescherming van de EU-begroting tegen algemene tekortkomingen van de rechtsstaat die een risico vormen voor de financiële belangen van de Unie zal zij voor 2020 verder bezien of verdere maatregelen nodig zijn om impact van erosie van de rechtsstaat op andere beleidsterreinen tegen te gaan. Ook zal zij de mogelijkheid onderzoeken om, op basis van de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS), een gegevensanalysefunctie op te zetten die helpt problemen op het gebied van de risico's in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Unie te onderkennen. De Commissie

³ Dit kader voorziet in een systeem voor vroegtijdige waarschuwing wanneer de rechtsstaat wordt bedreigd zodat de Commissie met de betrokken lidstaat in overleg kan treden om oplossingen te vinden en zo te voorkomen dat de bestaande juridische mechanismen van artikel 7 VEU moeten worden ingezet.

doet een oproep aan de EU-instellingen om in het kader van de artikel-7-procedure intensiever samen te werken en roept de Raad op om gevolg te geven aan het voornemen om het proces omtrent artikel 7 van duidelijkere en stabielere procedures te voorzien. De Raad en het Europees Parlement worden ten slotte verzocht om de eerdergenoemde verordening inzake de bescherming van de begroting van de Unie spoedig aan te nemen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de mededeling/aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Zoals het kabinet reeds uiteenzette in het BNC-fiche inzake de eerder genoemde mededeling van 3 april jl. vraagt de grondwettelijke verantwoordelijkheid van de regering voor bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde, zowel binnen als buiten de EU, om een actieve en ambitieuze houding en inzet op rechtsstatelijk gebied als onderdeel van de fundamentele waarden van de EU. De EU is een waardengemeenschap: een rechtsgemeenschap, die volgens artikel 2 van het VEU zijn grondslag vindt in gezamenlijke waarden, zoals die van de rechtsstaat, democratie en grondrechten. Voor een open maatschappij en economie als de Nederlandse, met diverse, intensieve bilaterale relaties op sociaal, economisch en cultureel vlak is de borging van de rechtsstaat cruciaal. Respect voor de rechtsstaat door de lidstaten is daarnaast ook essentieel voor een goed functionerende Unie. Voor EU-samenwerking op het terrein van justitiële en politieke samenwerking alsmede op het gebied van de interne markt is het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en hun respectieve rechtsstelsels cruciaal, zoals in recente jurisprudentie van het Hof van Justitie EU is bevestigd. Als dit vertrouwen wegvalt, komt die samenwerking op losse schroeven te staan. Respect voor de democratische rechtsstaat is tevens van belang vanuit het oogpunt van het vertrouwen van de burgers in de Unie. Bovendien zijn doeltreffende rechtsstelsels een belangrijk element voor een goed functionerende economie.

Het kabinet zet daarom, in gezamenlijkheid met andere EU-lidstaten, in op naleving van rechtsstatelijke principes en bevordering van rechtsstatelijke praktijken en daarmee eerbiediging van de waarden van de EU. Daarbij maakt het kabinet, waar passend, gebruik van het instrument van deelname aan Hofzaken om zijn inzet op rechtsstatelijkheid te ondersteunen en, waar opportuun en effectief, ook van het multilaterale en bilaterale spoor om de rechtsstaat te beschermen en te versterken.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

In het licht van de rechtsstatelijke problemen die in een aantal lidstaten in de afgelopen periode aan het licht zijn gekomen, is het kabinet er voorstander van om het EU-instrumentarium ter zake te versterken. Het kabinet verwelkomt daarom de in de mededeling gedane voorstellen, waarin de door het kabinet ingestuurde inbreng op hoofdlijnen terugkomt.

Bevordering

De verantwoordelijkheid voor bevordering van de rechtsstaat en zijn beginselen ligt in de eerste plaats bij de lidstaten zelf, zo stelt de mededeling terecht. Zoals reeds onderkend in het fiche inzake de eerdere mededeling, zijn aanvullende initiatieven in EU-verband om de rechtsstaat

te in de EU te bevorderen wenselijk.⁴ Het kabinet deelt de visie van de Commissie dat de Europese justitiële netwerken, waaronder het Europees Netwerk van Raden voor de Rechtspraak (ENCJ), een cruciale rol vervullen als het gaat om kennisuitwisseling op het terrein van de rechtsstaat en de rechterlijke macht in het bijzonder. Zij dragen er heel concreet aan bij dat versterking van en bekendheid met rechtsstatelijke principes van onderaf gestalte krijgt. Het kabinet is het eens met de Commissie dat zij daarom steun verdienen, en zal zich hiervoor in EU-verband sterk blijven maken. Het kabinet erkent tevens de belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld, de media, de academische wereld en de onderwijsinstellingen van de lidstaten. Zo heeft Nederland zich recent in een Raadsaanbeveling verbonden aan aandacht voor gedeelde Europese waarden binnen het onderwijs. Het kabinet is daarom positief over de in het kader van het nieuwe MFK voorgestelde financieringsprogramma's, waaronder de programma's *Rechten en Waarden* en *Creatief Europa*. Het kabinet zal zich er in dat kader voor inzetten dat de EU de middelen uitbreidt die beschikbaar zijn om organisaties in het maatschappelijk middenveld te kunnen steunen, en de instrumenten hiervoor optimaliseert, conform de motie-Van Ojik/Drost (*Kamerstukken II 2018/19, 21 501-20, nr. 1463*). Wel is belangrijk hierbij te erkennen dat maatschappelijke organisaties inherent begrensd zijn in hun vermogen om bepaalde negatieve ontwikkelingen te mitigeren of zelfs te keren. De verplichting om rechtsstatelijke principes te eerbiedigen en een cultuur van rechtsstatelijkheid te bevorderen, in woord en daad, berust dan ook in de eerste plaats bij de nationale overheden, die hiertoe waar nodig de geëigende middelen voor in dienen te zetten.

Het kabinet verwelkomt het voornemen van de Commissie om intensiever samen te werken met andere internationale organisaties waaronder de Raad van Europa, de OVSE en de OESO. De expertise en ervaring van deze organisaties kan nog beter worden benut door systematischer samenwerking met de Commissie. Het feit dat de EU-waarnemersstatus heeft gekregen bij de Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) van de Raad van Europa draagt hier concreet aan bij. Zoals reeds geopperd in de door het kabinet ingestuurde input, zou het in dat opzicht tevens aangewezen kunnen zijn om de definities van de relevante organen van de Raad van Europa zoveel mogelijk te «verankeren» en integreren in de relevante EU-instrumenten, zoals bijvoorbeeld de Mededeling van de Commissie over een nieuw EU-kader voor het versterken van de Rechtsstaat uit 2014. Het kabinet steunt verder het voornemen van de Commissie om met een publieke communicatiestrategie ten aanzien van de rechtsstaat te komen en in dat verband de Commissiewebsite te actualiseren. Bewustzijn bij burgers van het belang van rechtsstatelijke beginselen en de naleving daarvan in de praktijk is van groot belang voor de democratische rechtsstaat. Zo een breed gedragen rechtsstatelijke cultuur vormt de fundering van publieke controle op bestuurders, die bijdraagt aan de eerbiediging van rechtsstatelijke beginselen. In dat licht is ook de oproep van de Commissie aan de lidstaten om de rechtsstaat op nationaal, regionaal en lokaal niveau verder te versterken van belang. Het kabinet zal zich ook in eigen land ervoor inzetten dat de rechtsstaat gewaarborgd blijft. Deze vormt immers de basis van onze vrije samenleving.

Voorkoming

Het initiatief van de Commissie een toetsingscyclus voor de rechtsstaat in het leven te roepen sluit aan bij de suggestie die het kabinet deed in de schriftelijke bijdrage die het kabinet als onderdeel van het debat rond de mededeling van 13 april jl. aan de Commissie stuurde. Het kabinet juicht

⁴ Zie voor verdere toelichting onder punt 4.b Subsidiariteit

de instelling van een dergelijke cyclus dan ook toe: het is van groot belang om in een eerder stadium bepaalde rechtsstatelijke ontwikkelingen te onderkennen die de principes waarop de democratische rechtsstaat is gestoeld in gevaar kunnen brengen. Op deze manier kunnen door middel van een constructieve dialoog oplossingen worden gevonden, waardoor escalatie kan worden voorkomen. De Commissie schrijft terecht dat de criteria die door de Venetië Commissie zijn opgesteld als onderdeel van haar *Rule of Law Checklist* hiervoor een bruikbaar handvat vormen. Het kabinet onderschrijft verder dat deze cyclus een proces dient te omvatten van permanente informatieverzameling en dialoog met nationale autoriteiten en belanghebbenden: het doel van de cyclus is om op constructieve wijze concrete verbetering te bewerkstelligen. De nationale contactpunten die ten behoeve van de informatie-uitwisseling zullen worden aangewezen dienen daarbij effectief en efficiënt te zijn, en niet te veel extra werklast met zich mee te brengen. De toetsingscyclus als zodanig is een initiatief dat door de Commissie zelf wordt ondernomen. Het is vervolgens aan de Raad en het Europees Parlement om daar opvolging aan te geven. In het kader van een geïntensiveerde constructieve dialoog over de rechtsstaat zouden wat het kabinet betreft zowel de Raad Algemene Zaken (RAZ) als de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad) het jaarlijks verslag van de Commissie dienen te behandelen, eventueel gezamenlijk met het versterkte en uitgebreide EU-Justitie Scorebord. Bespreking in de RAZ is opportuun vanwege de relevantie die de situatie van de rechtsstaat in de lidstaten heeft voor het algemene functioneren van de Unie. De jaarlijkse rechtsstatelijkheidsdialoog, die onder Fins Voorzitterschap later dit najaar zal worden geëvalueerd, zou hiertoe een goede gelegenheid bieden. Het jaarverslag zou tevens kunnen dienen als inbreng ten behoeve van een toekomstig peerreviewmechanisme rechtsstatelijkheid dat momenteel op voorstel van België en Duitsland in Europees verband nader wordt uitgewerkt. Ook voor de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken is bespreking van het jaarlijkse verslag opportuun: zij creëren en monitoren immers door wetgeving, begroting, kaders voor rechterlijke benoemingen en judiciële hervormingen, en door de bespreking van de naleving en bevordering van fundamentele rechten en democratie binnen de EU, de voorwaarden voor behoud en versterking van de beginselen van de democratische rechtsstaat. Dat sluit aan bij de ambitie van het kabinet om te waarborgen dat rechtsstatelijkheid de komende jaren nadrukkelijk op de Europese agenda van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken blijft en algemene ontwikkelingen en concrete onderwerpen op (justitieel-)rechtsstatelijk terrein niet alleen in de RAZ maar in het vervolg ook in de JBZ-Raad worden besproken.

Handhaving

Het kabinet steunt de Commissie in haar rol als hoedster van de Verdragen, en onderschrijft het in dat kader dat zij volledig van haar bevoegdheden gebruik zal maken om ervoor te zorgen dat de voorschriften van het EU-recht inzake de rechtsstaat worden nageleefd. De strategische benadering ten aanzien van inbreukprocedures die zij aankondigt past wat het kabinet betreft bij deze rol. Waar nationale mechanismen falen en de dialoog tussen de Commissie en de betreffende lidstaat niet de gewenste uitkomst heeft, dient zij niet te aarzelen om de problemen voor te leggen aan het Hof van Justitie EU. Het kabinet is zoals bekend voorstander van vroege betrokkenheid van de andere instellingen bij de processen uit hoofde van het Kader voor de Rechtsstaat uit 2014, evenals duidelijkere procedures en termijnen voor die processen. Het kabinet is verder positief over het feit dat de Commissie inzet op follow-up-toezicht bij stopzetting of de-escalatie als de betrokken lidstaat stappen

heeft ondernomen om de rechtsstaat te herstellen. Op die manier kan worden gewaarborgd dat het herstel van een duurzame aard is.

Als sprake is van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending van de Uniewaarden, waaronder de rechtsstaat, kan een artikel-7-procedure worden geactiveerd jegens een lidstaat. Het kabinet heeft in Europees verband herhaaldelijk bepleit dat, met inachtneming van de primaire besluitvormende competentie van de Raad, het Europees Parlement de mogelijkheid wordt geboden om in procedures die het heeft ingeleid zijn zaak te bepleiten. Waar opportuun om zorgvuldige besluitvorming in de Raad mogelijk te maken, zouden ook externe actoren in de Raad moeten worden uitgenodigd voor ad-hoc-deelname, bijvoorbeeld voor de analyse van nieuwe rechtsontwikkelingen in de betrokken lidstaat. Voor beide mogelijkheden is echter op dit moment geen draagvlak in de Raad gebleken. Wel zijn de modaliteiten voor de hoorzittingen in het kader van artikel 7, lid 1, aangepast, met onder meer strakkere tijdslimieten die een zinvolle en constructieve dialoog ten goede moeten komen. Het kabinet is verheugd dat de Commissie voornemens is om de bekendheid van de door het Hof van Justitie EU ontwikkelde rechtsstatelijke normen te vergroten, door deze ergens bijeen te brengen. Dit kan kennisopbouw op nationaal niveau bevorderen.

Het kabinet kan zich ten slotte geheel vinden in de oproep aan het Europees Parlement en de Raad om de verordening inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten spoedig goed te keuren, en zal zich hiertoe in gezamenlijkheid met gelijkgezinde lidstaten blijven inspannen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Nederland en een aantal gelijkgezinde lidstaten zijn voor verdere versterking van het EU-instrumentarium ten aanzien van de rechtsstaat. Er is echter ook een aantal lidstaten dat van mening is dat het bestaande instrumentarium toereikend is.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid voor de mededeling is positief. De mededeling kondigt een aantal initiatieven aan ter bevordering, voorkoming en handhaving van de rechtsstaat in de Unie, één van de waarden waarop de Unie berust die zijn neergelegd in artikel 2 VEU. De rechtsstaat wordt ook vermeld in de preambules bij respectievelijk het VEU en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De Unie omvat staten die geheel uit vrije wil de in artikel 2 VEU bedoelde waarden hebben onderschreven, wat maakt dat het Unierecht steunt op de fundamentele premisse dat elke lidstaat met alle andere lidstaten die waarden deelt, en dat elke lidstaat erkent dat de andere lidstaten die waarden met hem delen (zie artikel 49 VEU). De waarden van de Unie van artikel 2 VEU moet de EU (en haar lidstaten) eerbiedigen wanneer zij optreden binnen de grenzen van de bevoegdheden die in de Verdragen aan de Unie zijn toebedeeld.

Artikel 19, lid 1, VEU schrijft voorts voor dat lidstaten ervoor zorgen dat daadwerkelijke rechtsbescherming wordt geboden door onafhankelijke rechtbanken, als concretisering van het rechtsstaatbeginsel. Het Hof van

Justitie EU heeft recentelijk geoordeeld dat de onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties essentieel is om daadwerkelijke rechtsbescherming te waarborgen.⁵ De organisatie van de rechterlijke macht in de lidstaten valt weliswaar onder de nationale bevoegdheid, maar de lidstaten dienen bij de uitoefening van die bevoegdheid aan de verplichtingen van het EU-recht te voldoen; die organisatie kan derhalve worden onderworpen aan toetsing door het Hof van Justitie EU. De Commissie kan deze mededeling uitvaardigen uit hoofde van haar rol als hoedster van de Verdragen (artikel 17 VEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de subsidiariteit van de mededeling. Het bevorderen en waarborgen van rechtsstatelijkheid is weliswaar allereerst een verantwoordelijkheid voor de lidstaten, maar raakt het functioneren van de Unie in den brede en het wederzijds vertrouwen dat tussen lidstaten dient te bestaan. Zo staat of valt de interne markt bij een gelijk speelveld en de naleving van de eisen van rechtsstaat door de lidstaten. Daarnaast is met name de rechterlijke onafhankelijkheid, één van de kernelementen van de rechtsstaat, essentieel voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking, tussen de nationale rechters en het Hof van Justitie EU (artikel 267 VWEU), en op het terrein van justitiële en politieke samenwerking. Een probleem met de rechtsstaat in één lidstaat heeft voorts gevolgen voor de Unie als geheel. Erosie van de democratische rechtsstaat, zoals we die in een aantal lidstaten waarnemen, geeft aanleiding tot bezorgdheid met betrekking tot het functioneren van de Unie als zodanig. Daarom heeft de Unie, hoewel er steeds in de eerste plaats een beroep moet worden gedaan op nationale controlemechanismen, een gedeeld belang met de lidstaten bij het oplossen van problemen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten. Het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU) benadrukt bovendien ook de plicht van de Unie en de lidstaten elkaar te steunen bij het verwezenlijken van de doelstellingen van de Unie, hetgeen betekent dat alle EU-instellingen passende bijstand kunnen verlenen aan de lidstaten bij het waarborgen van de eerbiediging van de rechtsstaat. Optreden op het niveau van de EU op rechtsstatelijk terrein, aanvullend op dat op lidstaatniveau, is volgens het kabinet daarom noodzakelijk om de gestelde doelstellingen te bereiken.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit van de mededeling. In de mededeling worden door de Commissie reeds enkele concrete initiatieven aangekondigd ter versterking van de rechtsstaat in de Unie. Daarnaast doet de Commissie ook een aantal verzoeken aan de instellingen van de Unie en de lidstaten, evenals andere belanghebbende (justitiële netwerken, maatschappelijk middenveld), om na te denken over ideeën die verder dienen te worden uitgewerkt. Hiermee gaat de Commissie naar de mening van het Kabinet niet verder dan noodzakelijk om de gestelde doelen van de mededeling te bereiken. Wat betreft de concrete maatregelen die de Commissie aankondigt, zoals de aankondiging van een toetsingscyclus voor de rechtsstaat ter voorkoming van rechtsstatelijke problemen, is het kabinet van mening dat hiermee op passende en evenredige wijze kan worden bijgedragen aan een versterking van het rechtsstaatinstrumentarium. Vroegtijdige signalering van rechtsstatelijke problemen kan immers verdere escalatie voorkomen en een dialoog hierover tussen de lidstaten

⁵ Bijvoorbeeld zaak C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* en zaak C-619/18, *Commissie/Polen*

en de EU-instellingen stimuleren. Bij dit initiatief wordt tevens aangesloten bij het huidige instrumentarium en worden de verantwoordelijkheden van de lidstaten op dit terrein onverlet gelaten.

d) Financiële gevolgen

Er worden geen consequenties voor de EU-begroting verwacht. Mochten deze desondanks optreden, is Nederland van mening dat eventuele 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. De kabinetsinzet voor het volgende MFK is leidend voor een integrale afweging van middelen voor de periode na 2020; Nederland wil niet vooruitlopen op de besluitvorming over het volgende MFK.

Er worden geen financiële consequenties verwacht voor rijksoverheid of decentrale overheden. Mochten deze onverwacht toch optreden, dienen eventuele budgettaire gevolgen te worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Met name de instelling van een jaarlijkse toetsingscyclus voor de rechtsstaat zal administratieve lasten voor de Commissie en de lidstaten met zich meebrengen. Onbekend is welke omvang deze lasten zullen hebben. Wanneer over de lastendruk meer duidelijkheid bestaat zal een beoordeling van de gevolgen plaatsvinden.