



Brussel, 30.5.2018
COM(2018) 384 final

2018/0208 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van het programma Justitie

{SWD(2018) 290 final} - {SWD(2018) 291 final} - {SEC(2018) 274 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel, dat van toepassing zou moeten worden op 1 januari 2021, wordt voorgelegd voor een Unie van 27 lidstaten, in overeenstemming met de kennisgeving van het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om zich terug te trekken uit de Europese Unie en uit Euratom die de Europese Raad op 29 maart 2017 heeft ontvangen uit hoofde van artikel 50 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

• **Motivering en doel**

De Europese Unie heeft als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen. De Unie is een rechtsgemeenschap en ontleent haar bestaan aan haar waarden. Artikel 2 van het EU-Verdrag luidt: "*De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen*". Deze waarden liggen ten grondslag aan de rechten van iedereen die in de Unie woont. Het EU-Handvest van de grondrechten verenigt alle persoonlijke, burgerlijke, politieke, economische en sociale rechten die mensen in de EU hebben, in één tekst.

Artikel 3 VEU bepaalt dat de Unie "als doel [heeft] de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen" en "haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal [eerbiedigt] en [toeziet] [...] op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed". In de discussienota van de Commissie over de toekomst van de EU-financiën¹ is bepaald dat "[d]e EU-begroting [...] dit [ondersteunt], in samenwerking met de nationale begrotingen en ter aanvulling van andere inspanningen op Europees en nationaal niveau".

De waarden van de Unie omvatten met name de grondrechten, non-discriminatie en gelijkheid, antiracisme en verdraagzaamheid, eerbiediging van de menselijke waardigheid, de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, culturele diversiteit, een dynamisch maatschappelijk middenveld, vrijheid van meningsuiting en de deelname van burgers aan het democratisch bestel. Een goed werkende Europese rechtsruimte en doeltreffende nationale rechtsstelsels zijn noodzakelijk voor een bloeiende interne markt en voor de verdediging van de gemeenschappelijke waarden van de Unie.

Deze Commissie heeft een Unie van democratische verandering als een van haar tien politieke prioriteiten aangemerkt en zet zich in dat verband in om de burgers te betrekken bij wat de EU doet en hoe zij werkt, en om het vertrouwen in de Unie te versterken.

EU-financiering kan een meerwaarde bieden en de gemeenschappelijke Europese waarden helpen bevorderen.

Om de gemeenschappelijke Europese waarden en rechten te bevorderen, heeft de EU verschillende instrumenten gecombineerd in een beleidsmix van wetgeving, beleidsmaatregelen en financiering. Met name de volgende financieringsprogramma's hebben een sterke maatschappelijke focus en een duidelijk verband met de Europese waarden: het programma Rechten, gelijkheid en burgerschap, het programma Europa voor de burger en het programma Justitie.

¹ COM(2017)358

Deze programma's hebben geleid tot reële vooruitgang ten aanzien van de waarden en de rechten die de EU-wetgeving toekent aan mensen in heel de Unie. Om een paar voorbeelden te noemen: mensen zijn zich meer bewust van hun rechten en hun gemeenschappelijke geschiedenis en cultuur, meer vrouwen werken, de rechten van het kind worden bevorderd en beschermd, de rechtsstelsels zijn doeltreffender geworden, juristen zijn ervan op de hoogte wanneer en hoe het acquis van de EU moet worden toegepast, en er is een levendige grensoverschrijdende samenwerking, er is op EU-niveau meer democratische en burgerparticipatie en er is meer begrip en respect voor de verschillende herinneringen, culturen en tradities.

Overeenkomstig het recht van de Unie genieten mensen bepaalde rechten en hebben zij recht op een onafhankelijk en doeltreffend gerecht en de eerbiediging van de rechtsstaat. De EU heeft blijk gegeven van haar gehechtheid aan de bestrijding van geweld tegen vrouwen en kinderen en van alle vormen van discriminatie, de bevordering en bescherming van de rechten van personen met een beperking en de ondersteuning van een dynamisch en sterk maatschappelijk middenveld in de EU.

Er is, ondanks de vooruitgang die met de lopende programma's is geboekt, nog altijd een aantal lacunes in de beleidsterreinen in kwestie en er zijn nieuwe uitdagingen bijgekomen die moeten worden aangepakt. De gemeenschappelijke uitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd op het gebied van justitie, rechten en waarden, zijn tweeledig:

- het streven van de Unie om een gemeenschap te zijn die gegrondvest is op gedeelde waarden en rechten, een gedeeld historisch en cultureel erfgoed en de betrokkenheid van de mensen, wordt gehinderd door een aantal in opkomst zijnde bewegingen die zich keren tegen het idee van een open, inclusieve, hechte en democratische samenleving waar burgerparticipatie en burgerrechten de mogelijkheden scheppen voor de ontwikkeling van een verdraagzame wijze van samenleven;
- het versnipperde karakter en de beperkte middelen waarover kan worden beschikt in het kader van de huidige financieringsprogramma's op het gebied van waarden, rechten, burgerschap en justitie beperkt het vermogen van de EU om het hoofd te bieden aan reeds bestaande en nieuwe uitdagingen. Onvoldoende budget binnen de programma's om aan de vraag te voldoen is een belangrijk probleem, dat volgens de respondenten van de openbare raadpleging kan verhinderen dat de doelstellingen huidige programma's worden verwezenlijkt.

Uit nadere analyse blijkt het volgende:

- mensen kunnen nog altijd niet volledig aanspraak maken op hun rechten: ongelijkheid en discriminatie op grond van gender, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid bestaan nog steeds. Geweld is nog steeds een realiteit in het dagelijks leven van veel vrouwen, kinderen en andere personen die risico lopen;
- er moet meer worden gedaan om burgers bewust te maken van de waarden van de EU en de voordelen van het burgerschap van de Unie, om een hoger niveau van politieke en maatschappelijke participatie tot stand te brengen en om het inzicht in de EU, haar geschiedenis, cultureel erfgoed en diversiteit te versterken;
- de uit het EU-burgerschap voortvloeiende rechten — vrij verkeer, consulaire bescherming en kiesrecht — zijn nog onvoldoende bekend en worden onvoldoende toegepast, wat een hindernis vormt voor de politieke en maatschappelijke participatie van de burgers;

- economische crises, aanhoudende ongelijkheden en problemen zoals in verband met migratie hebben ertoe geleid dat sommige mensen de rechten en waarden waarop de Unie is gegrondvest, in twijfel trekken. In sommige gevallen worden ook de rechtsstaat, de toegang tot de rechter, de ruimte voor het maatschappelijk middenveld en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht aangevochten;
- er is onvoldoende justitiële samenwerking in strafzaken en burgerlijke zaken en de toegang tot de rechter in een andere lidstaat stuit nog steeds op problemen. De instrumenten om vergelijkende gegevens over de kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie van de rechtsstelsels van de lidstaten onderling te kunnen vergelijken, moeten worden verbeterd. Een belangrijke hindernis voor wederzijdse erkenning en justitiële samenwerking is het gebrek aan vertrouwen in de rechtsstelsels van andere lidstaten.

Als deze problemen niet worden aangepakt, kan dat ernstige gevolgen hebben, doordat het vertrouwen in de democratie en de steun voor de instandhouding van de waarden en grondrechten zouden worden aangetast.

Deze uitdagingen gelden voor alle lidstaten en hebben een grensoverschrijdende dimensie. Actie op nationaal niveau is weliswaar belangrijk, maar de afzonderlijke lidstaten hebben onvoldoende mogelijkheden om deze uitdagingen aan te pakken.

Het bevorderen en verdedigen van de EU-waarden en EU-rechten heeft vergaande implicaties voor het politieke, sociale, culturele en economische leven van de Unie en draagt bij tot de tastbare invloed van de EU op het dagelijks leven van de mensen. Op dit gebied is permanente, intensievere actie op EU-niveau vereist om de resterende lacunes en nieuwe uitdagingen aan te pakken, en te zorgen voor bevordering, doeltreffende bescherming en eerbiediging van de rechten en waarden; dit zal ook bijdragen tot de voltooiing van de interne markt en de welvaart en cohesie in de EU bevorderen. De EU zal hierdoor ook een belangrijke rol kunnen spelen waar het gaat om het verdedigen en bevorderen van haar waarden op mondiaal niveau en kunnen bijdragen aan de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling van de VN.

Het nieuwe programma Justitie zal de verdere ontwikkeling steunen van een **Europese rechtsruimte** die gebaseerd is op de rechtsstaat en wederzijdse erkenning/wederzijds vertrouwen bevorderen door vooral de toegang tot de rechter te vergemakkelijken, de justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken te bevorderen en de doeltreffendheid van de nationale rechtsstelsels te verbeteren.

Dit nieuwe programma zal samen met het programma Rechten en waarden deel uitmaken van een nieuw Fonds voor justitie, rechten en waarden, dat moet bijdragen tot de instandhouding van een open, democratische, pluralistische en inclusieve samenleving. Het Fonds zal mensen ook nieuwe mogelijkheden bieden door de rechten en waarden te beschermen en te bevorderen en bij te dragen tot de verdere ontwikkeling van een Europese rechtsruimte.

- **Verenigbaarheid met bestaande beleidsbepalingen**

Het Fonds voor justitie, rechten en waarden draagt rechtstreeks bij tot verschillende van de prioriteiten² van de Europese Commissie, met name de totstandbrenging van een op wederzijds vertrouwen gebaseerde ruimte van recht en grondrechten, een diepere, billijkere interne markt, een kapitaalmarktenunie, een connectieve digitale eengemaakte markt en een Unie van democratische verandering, groei en werkgelegenheid.

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_nl.pdf

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het Fonds voor justitie, rechten en waarden en beide daaronder vallende financieringsprogramma's dragen bij tot de versterking en verdediging van de EU-waarden, de eerbiediging van de rechtsstaat en de instandhouding van de open, democratische, inclusieve en creatieve samenleving die de Europeanen wensen. Ook volgens huidige regels moeten de lidstaten al aantonen dat hun voorschriften en procedures voor het financiële beheer van de EU-gelden solide zijn en dat de financiering voldoende wordt beveiligd tegen misbruik en fraude. Slechts een onafhankelijke rechterlijke macht die de rechtsstaat en de rechtszekerheid in alle lidstaten beschermt, kan uiteindelijk garanderen dat het geld van de EU-begroting afdoende wordt beschermd.

Op basis van artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een verordening inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten. Deze nieuwe verordening vormt een aanvulling op de instrumenten ter bescherming van de gemeenschappelijke waarden van de EU, waaronder dit programma.

Het programma zal nauwe synergieën vertonen met allerlei beleidsmaatregelen en financieringsprogramma's, met name:

- **met het beleid op het gebied van werkgelegenheid, sociale zaken en onderwijs**

Een doeltreffende rechtsbedeling en handhaving capaciteit, bijvoorbeeld door middel van de opleiding van beoefenaars van juridische beroepen;

- **met het externe beleid en het ontwikkelingssamenwerkings- en uitbreidingsbeleid**

De bevordering van waarden en rechten in de EU gaat samen met de bevordering ervan op mondiaal niveau, onder meer door koppeling met de uitvoering van de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling. In dit verband moeten synergieën worden ontwikkeld met vooral het externe EU-optreden op multilateraal niveau maar ook ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking en het uitbreidingsbeleid, om te zorgen voor samenhang met betrekking tot de bevordering van bijvoorbeeld de toegang tot de rechter en de rechtsstaat.

Ook de synergieën met instrumenten voor extern optreden die kunnen dienen ter ondersteuning van grensoverschrijdende samenwerking moeten worden versterkt, en prioritair die met niet-EU-landen op gebieden die van belang zijn voor een veilig en zeker Europa;

- **eengemaakte markt**

Door financiering van activiteiten met betrekking tot het vennootschapsrecht, het overeenkomstenrecht en de bestrijding van witwassen vormt het toekomstige programma voor de eengemaakte markt een aanvulling op het programma Justitie, zal het rechtstreeks bijdragen tot de uitvoering van het justitiebeleid van de EU en de totstandbrenging van een Europese rechtsruimte, en zal het de beleidslijnen op dit gebied volgen. Hetzelfde geldt voor het consumentenbeleid;

- **strategische infrastructuur**

Synergieën met betrekking tot digitalisering en de interconnectie van IT-systemen zullen verder worden ontwikkeld in het kader van het programma Digitaal Europa;

- **onderzoek en innovatie**

Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie "Horizon Europa" omvat activiteiten die gericht zijn op een inclusieve en veilige samenleving, waaronder justitiële en consumentenangelegenheden, en maatschappelijk relevante technologieën, met inbegrip van cyberbeveiliging of kunstmatige intelligentie en andere cruciale sleuteltechnologieën. Er zal worden onderzocht of kruisbestuiving mogelijk is met als doel het verdiepen van de kennis van geavanceerde technologieën in de samenleving, democratie en justitie, en hoe die voordelen kan opleveren;

– **migratie, grensbeheer en veiligheidsbeleid**

Het programma Justitie en andere EU-fondsen voor migratie, grensbeheer en in het bijzonder veiligheid zullen bij elkaar aansluiten, door te focussen op verschillende fasen van de werkzaamheden en procedures die nodig zijn voor de totstandbrenging van een Europese ruimte van veiligheid en recht. Gezien het intrinsieke verband tussen veiligheid en recht op het terrein zullen er bijzondere synergieën zijn op het gebied van passende bescherming voor slachtoffers van delicten, financiering van gezamenlijke onderzoeksteams en justitiële opleiding, waarborging van interoperabiliteit met het Europees Strafrecht Informatiesysteem, verbetering van detentieomstandigheden en samenwerking tussen instanties op het gebied van justitie en veiligheid, inclusief via justitie-gerelateerde instanties zoals Eurojust en het Europees Openbaar Ministerie;

– **milieubeleid**

Het programma Justitie heeft het potentieel om maatregelen te ondersteunen die gericht zijn op de bestrijding van milieucriminaliteit en, onder meer, bij te dragen tot de uitvoering van de richtlijn milieucriminaliteit³. Maatregelen ter ondersteuning van de justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken zullen een afzonderlijk programma voor de opleiding van rechters en openbare aanklagers op het gebied van milieurecht aanvullen en versterken, evenals de mogelijkheid om projecten te financieren betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, waarin de LIFE-verordening⁴ voorziet. Zij zullen er ook voor helpen zorgen dat de nationale rechtsstelsels daadwerkelijke toegang tot de rechter kunnen waarborgen in het kader van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden⁵.

– **integratie van klimaatactie**

In het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader 2021–2027 worden ambitieuzere doelen gesteld voor de integratie van klimaatactie in alle EU-programma's, waarbij als algemeen streefcijfer 25% van de EU-uitgaven moet bijdragen tot de klimaatdoelstellingen. De bijdrage van dit programma tot de verwezenlijking van dit algemene streefcijfer wordt gemonitord met behulp van een op passend niveau uitgesplitst systeem van klimaatmarkers, onder meer door gebruik te maken van exactere methoden als die beschikbaar zijn. De Commissie zal jaarlijks in de context van de ontwerpbegroting de nodige informatie blijven verstrekken in de vorm van vastlegingskredieten.

³ Richtlijn 2008/99.

⁴ Verordening (EU) nr. 1293/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 614/2007. Voor de EER relevante tekst.

⁵ Besluit 2005/370/EG.

Om mogelijk te maken dat het potentieel van het programma om aan de klimaatdoelstellingen bij te dragen, volledig wordt benut, wil de Commissie tijdens het hele proces van de voorbereiding, uitvoering, toetsing en evaluatie van het programma relevante maatregelen aanwijzen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Het voorstel is gebaseerd op de artikelen 81, leden 1 en 2, en artikel 82, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Artikel 81, lid 1, VWEU bepaalt dat de Unie een justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen ontwikkelt. Artikel 81, lid 2, 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.

Artikel 82, lid 2, VWEU voorziet in maatregelen ter bevordering van justitiële samenwerking in strafzaken.

Door de combinatie van de artikelen 81 en 82 is een alomvattende aanpak mogelijk die de ontwikkeling van de justitiële samenwerking in burgerlijke en in strafzaken moet ondersteunen, met name met betrekking tot transversale kwesties die van belang zijn voor beide beleidsterreinen.

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

De voorgestelde financieringsactiviteiten zijn in overeenstemming met de beginselen van een Europese toegevoegde waarde en subsidiariteit. Financiering uit de EU-begroting is gericht op doelstellingen die niet voldoende door de lidstaten alleen kunnen worden verwezenlijkt en waarbij het EU-optreden een toegevoegde waarde kan bieden. De onder deze verordening vallende activiteiten dragen bij tot de effectieve toepassing van het acquis, aangezien zij het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten versterken, de grensoverschrijdende samenwerking en netwerkvorming stimuleren, en zorgen voor een correcte, coherente en consistente toepassing van het EU-recht in de hele Unie. De Unie is beter dan de lidstaten in staat om in te spelen op grensoverschrijdende situaties en om een Europees platform voor wederzijdse leerprocessen te bieden. Er moet worden gezorgd voor een degelijke analytische basis voor de ondersteuning en de ontwikkeling van het beleid. Maatregelen van de Unie maken het mogelijk dat deze activiteiten in de hele Unie op consistente wijze worden verricht en brengen schaalvoordelen mee.

• Evenredigheid

Het voorstel is in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel: het is beperkt tot het minimum dat vereist is om de genoemde doelstelling op Europees niveau te verwezenlijken.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

• Evaluatie achteraf van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan

Uit de tussentijdse evaluatie van het programma Justitie 2014–2020 is gebleken dat het een hoge Europese toegevoegde waarde heeft opgeleverd. Individueel zouden de lidstaten niet in staat zijn om dezelfde resultaten te behalen wat omvang en werkingssfeer betreft. Dit geldt zowel voor de algemene doelstelling van het programma, namelijk de ontwikkeling van een Europese rechtsruimte op basis van wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen, als voor de specifieke doelstellingen ervan. Begunstigden zijn het ermee eens dat het verstrekken van justitiële opleiding op Europees niveau van essentieel belang is voor de totstandbrenging van een Europese rechtsruimte en met het oog op een vlotte en gecoördineerde tenuitvoerlegging van het EU-recht. De maatregel die door de specifieke doelstellingen van de justitiële opleiding wordt bevorderd, wordt als duurzaam beschouwd, aangezien hij de verwerving van blijvende juridische kennis en competenties stimuleert, en tegelijkertijd mogelijkheden tot netwerken biedt en wederzijds vertrouwen tussen justitieel personeel uit verschillende lidstaten schept.

De soorten activiteiten die door het programma worden gefinancierd en de resultaten van het project, zijn doeltreffend wat het verbeteren van de kennis van het recht en het beleid van de Unie betreft. De uitvoering van het programma Justitie is opgevat als een verbetering ten opzichte van de vorige programma's, zowel wat betreft het voeren van een gericht beleid als wat betreft het betrekken van de juiste belanghebbende groepen, terwijl de verdeling van de inspanningen tussen de doelstellingen van het programma in de toekomst zou kunnen afgewogen. Er zijn nog inspanningen nodig om alle doelgroepen in alle lidstaten te bereiken en de communicatieactiviteiten kunnen nog worden versterkt.

De aard van het programma heeft het mogelijk gemaakt te zorgen voor operationele flexibiliteit, waardoor de Commissie de jaarlijkse werkprogramma's kan aanpassen aan nieuwe behoeften op het gebied van het justitiebeleid. Algemeen gesteld is het programma uitermate relevant voor en afgestemd op de behoeften van bepaalde doelgroepen, maar een meer systematische analyse van de behoeften van de belanghebbende partijen zou kunnen worden overwogen. Het heeft met name de belangrijke eigenschap zijn prioriteiten te kunnen aanpassen aan nieuwe behoeften op het gebied van justitiebeleid, om zo de meest relevante problemen aan te pakken. Dit is een gevolg van de ruime specifieke doelstellingen van het programma, aangezien een aantal programma's uit de vorige programmeringsperiode erin zijn opgenomen. Een dergelijke flexibiliteit wat betreft beleid en agendabepaling is de sleutel tot de goede resultaten van het programma. Het programma vertoont een goede mate van samenhang en complementariteit met andere instrumenten, programma's en maatregelen van de EU. Coördinatie en uitwisseling van informatie tussen de programma's en projecten zouden helpen om de samenhang te vergroten.

De uitvoering van het programma Justitie is bevredigend geweest wat betreft subsidies voor acties en exploitatiesubsidies, maar de planning van aanbestedingen dient te worden verbeterd. Er is weinig ruimte voor het gebruik van alternatieve financieringsinstrumenten, zoals innovatieve financiële instrumenten. Begunstigden zijn van mening dat de huidige instrumenten (subsidies voor acties, exploitatiesubsidies en aanbestedingsactiviteiten) geschikt zijn voor de behoeften van het programma. Er is echter nog ruimte om bepaalde verslagleggingsvereisten in het kader van de subsidies te stroomlijnen en te vereenvoudigen, en tegelijkertijd te zorgen voor de noodzakelijke controle op de besteding van openbare middelen.

De programmaspecifieke indicatoren zijn geschikt voor het monitoren van de voortgang bij de verwezenlijking van de programmadoelstellingen, maar zijn soms moeilijk te meten door een gebrek aan passende instrumenten (bv. tevredenheidsenquête).

De capaciteit van deelnemers werd beschouwd als een belangrijke factor met gevolgen voor de prestaties van de gefinancierde activiteiten aangezien beperkte (administratieve, financiële, organisatorische) capaciteit een reden kan zijn voor een beperkte deelname aan de activiteiten van het programma (met name in bepaalde lidstaten). Capaciteitsopbouw en technische bijstand kunnen daarom vereist zijn.

Er is geen duidelijke ruimte voor verdere vereenvoudiging ten aanzien van de wijze van beheer van het programma. De huidige beheersvorm past bij een programma van deze omvang, terwijl alternatieve vormen (zoals gedeeld beheer) waarschijnlijk zouden leiden tot een versnippering van de middelen, waardoor de capaciteit van het programma om de middelen te concentreren op gemeenschappelijke prioriteiten en nieuwe problemen, zou worden beperkt. Volgens de begunstigden zou er naar vereenvoudiging kunnen worden gestreefd op het gebied van het opstellen en verstrekken van informatie over de nodige administratieve en financiële capaciteit bij deelname aan oproepen tot het indienen van voorstellen.

Verder is er ruimte voor het afstemmen van het deelnemersportaal op de behoeften van de verschillende soorten organisaties die doorgaans aan het programma wensen deel te nemen (zoals opleidingsinstellingen). In dit verband werd de trend van een geleidelijke digitalisering duidelijk als positief beschouwd en dient deze te worden voortgezet.

• Raadpleging van belanghebbenden

In het kader van de raadpleging ter ondersteuning van de voorbereidende werkzaamheden voor het nieuwe programma Justitie zijn onder meer de volgende maatregelen uitgevoerd: een openbare raadpleging in het kader van het voorstel voor het meerjarig financieel kader (MFK) na 2020 op het gebied van waarden en mobiliteit, openbare raadplegingen inzake de tussentijdse evaluatie van de huidige financieringsprogramma's en een aantal ad-hocraadplegingen, georganiseerd in de vorm van rondetafelgesprekken met belanghebbenden, conferenties en seminars over de kwesties die werden behandeld door de effectbeoordeling, die grotendeels voortbouwt op de resultaten van deze raadplegingen.

OPENBARE RAADPLEGING OVER EU-FINANCIERING OP HET GEBIED VAN WAARDEN EN MOBILITEIT

Er zijn raadplegingen uitgevoerd in het kader van de evaluatie van bestaande financieringsprogramma's van de EU op diverse beleidsterreinen, waarbij met name is gekeken naar de huidige prestaties en uitdagingen voor de toekomst. De openbare raadpleging over EU-financiering op het gebied van waarden en mobiliteit was bedoeld om de standpunten van alle belanghebbenden te vernemen over de beste manier om ervoor te zorgen dat elke euro uit de EU-begroting optimaal wordt besteed. De raadpleging duurde van 10 januari tot 9 maart 2018 en was beschikbaar in 23 officiële talen van de EU.

De Commissie ontving in totaal 1 839 reacties uit heel Europa. Daarvan kwam 52% van respondenten die ervaring hebben met Erasmus+ en 43% van respondenten die ervaring hebben met Creatief Europa.

Uit elke lidstaat is ten minste één reactie ontvangen. De meeste bijdragen kwamen uit Duitsland (24,4%), Frankrijk (8,7%), België (7,7%) en Spanje (5,4%).

Van de 1 839 via de onlinevragenlijst ontvangen reacties kwam 65,2% (1 199) van organisaties en 34,8% (640) van burgers.

Uiteenlopende belanghebbenden hebben hun standpunt uiteengezet: van de 1 199 bijdragen van organisaties waren er 355 (19,3%) afkomstig van niet-gouvernementele organisaties, platformen en netwerken, 270 (14,7%) van particuliere ondernemingen (vooral kleine en micro-ondernemingen) en 127 (6,9%) van onderzoekers en academici.

De onderstaande analyse is toegespitst op respondenten die ervaring hebben met een of meer van de volgende EU-programma's:

1. Europa voor de burger
2. Rechten, gelijkheid en burgerschap
3. Creatief Europa
4. Justitie

Enkele van de voornaamste resultaten:

- "Bevordering van de Europese identiteit en gemeenschappelijk waarden" en "bevordering van rechten en gelijkheid" werden (onder de vier eerstgenoemde beleidsuitdagingen) door de respondenten aangemerkt als belangrijke gemeenschappelijke beleidsuitdagingen waaraan elk van de vier programma's aandacht moet schenken. Ook "steun voor actief burgerschap, democratische participatie in de samenleving en rechtsstaat" en "bevordering van sociale integratie en rechtvaardigheid" werden gezien als belangrijke uitdagingen die moeten worden aangepakt in de desbetreffende programma's. Dit gold in mindere mate voor het

programma Creatief Europa, waarvoor economische uitdagingen en culturele diversiteit belangrijker werd gevonden.

- "Ondersteuning van innovatie", "stimulering van Europese culturele diversiteit en cultureel erfgoed" en "bevordering van de Europese identiteit en gemeenschappelijk waarden" werden door 50% of meer van de respondenten die ervaring hadden met de vier programma's, genoemd als beleidsterreinen die de uitdagingen waarmee zij worden geconfronteerd, geheel of vrij goed aanpakken. Tevens was 52% van de respondenten met ervaring met Creatief Europa van mening dat het beleid ter "ondersteuning van het concurrentievermogen van de Europese culturele en creatieve sector" een volledig tot vrij goed antwoord geeft op de uitdagingen.
- Ongeveer 80% van de respondenten met ervaring op het gebied van de vier bovengenoemde EU-programma's was het ermee eens dat deze programma's in hoge of vrij hoge mate een toegevoegde waarde bieden aan de resultaten die de lidstaten kunnen bereiken op nationaal, regionaal of lokaal niveau.
- Als belemmeringen die kunnen verhinderen dat de programma's hun doel bereiken, noemden de respondenten ongeacht het specifieke programma vrijwel dezelfde problemen. "Te klein budget om aan de vraag te voldoen", "onvoldoende ondersteuning voor kleinschalige belanghebbenden" en "onvoldoende steun voor aanvragers die voor het eerst een aanvraag indienen" werden als de drie belangrijkste obstakels genoemd.
- Respondenten die ervaring hebben met een of meer van de vier programma's vinden "gebruik van eenvoudiger aanvraagformulieren", "facilitering van gestructureerde netwerken en partnerschappen", "vergemakkelijken van financiering voor acties die op meerdere sectoren betrekking hebben" en "betere coördinatie tussen de verschillende programma's/fondsen" de belangrijkste stappen om de administratieve lasten voor de begunstigden te verminderen.

• **Effectbeoordeling**

De effectbeoordeling is opgesteld om te analyseren of kan worden voorgesteld de programma's Rechten, gelijkheid en burgerschap 2014–2020, Europa voor de burger, Creatief Europa en Justitie samen te voegen tot één programma Europese cultuur, rechten en waarden. De Commissie heeft besloten om Creatief Europa te handhaven als zelfstandig programma en een Fonds voor justitie, rechten en waarden in het leven te roepen, dat uit twee financieringsprogramma's bestaat: het programma Justitie en het programma Rechten en waarden. De effectbeoordeling blijft geldig als onderbouwing van al deze initiatieven.

Op 20 april 2018 heeft de Raad voor regelgevingstoetsing een gunstig advies uitgebracht over de bijgaande effectbeoordeling. De Raad voor regelgevingstoetsing beval ook aan om het verslag van de effectbeoordeling verder te verbeteren. Enkele hoofdpunten zijn dat de resultaten van de evaluatie en de bevindingen volledig moeten worden benut, dat de toekomstige prioriteiten beter moeten worden opgezet en dat de verwachte impact van de verandering van de uitvoeringsmechanismen duidelijker moet worden beschreven. Deze aspecten zijn verbeterd in de uiteindelijke versie van de effectbeoordeling. De effectbeoordeling geeft een overzicht van de lessen die zijn getrokken uit de programma's Creatief Europa, Rechten, gelijkheid en burgerschap, Europa voor de burger en Justitie en bevat een voorstel voor een nieuwe structuur. Daarnaast is gekeken naar de uitvoeringsmechanismen waarmee de cultuur en waarden van de EU worden bevorderd en de mate waarin de doelstellingen van het komende meerjarig financieel kader op het gebied van efficiëntie, flexibiliteit, synergie en vereenvoudiging zullen worden bereikt. Er is rekening

gehouden met de resultaten van de tussentijdse evaluatie. Voor alle geëvalueerde programma's is een duidelijke toegevoegde waarde aangetoond. Met de nieuwe clusterstructuur zal het mogelijk zijn om de mogelijkheden van de huidige programma's ter bevordering van de waarden van de Unie verder te benutten en de toegevoegde waarde van de EU te vergroten.

De drie onderzochte hoofdscenario's zijn:

- handhaving van de status quo met vier financieringsprogramma's in de subcluster "waarden" van de EU-begroting, namelijk Rechten, gelijkheid en burgerschap, Justitie, Creatief Europa en Europa voor de burger;
- als alternatief voor de huidige situatie en het basisscenario, werd een tweede scenario voorgesteld, in het kader waarvan synergieën worden ontwikkeld tussen de huidige programma's en deze worden gecombineerd in één overkoepelend politiek document inzake de waarden van de EU met twee onderliggende financieringsprogramma's, Europese cultuur, rechten en waarden en Justitie,
- het derde scenario behelst de instelling van één financieringsprogramma dat alle vier bovengenoemde financieringsprogramma's bestrijkt.

Basisscenario: status quo met vier financieringsprogramma's en een evenredige verlaging van het budget met 15%

Uit de analyse van het basisscenario met een mogelijke verlaging van 15% van de beschikbare financiering blijkt dat dit resulteert in negatieve gevolgen voor de uitvoering van het beleid. In het bijzonder geldt het volgende.

Vermindering van de financiering van het programma **Rechten, gelijkheid en burgerschap** met 15% zou resulteren tot prioritering op jaarbasis, d.w.z. dat de middelen in een bepaald jaar op sommige beleidsterreinen zouden worden geconcentreerd en dat de volgende jaren weer andere beleidsterreinen aan bod zouden komen, hetgeen in tegenspraak zou zijn met het feit dat de behoeften in de praktijk toenemen. Deze verlaging zou ook betekenen dat minder middelen beschikbaar zijn voor studies, gegevensverzameling, bewustmakingscampagnes en dergelijke, die alle noodzakelijk zijn voor beleid en wetgeving die deugdelijk en empirisch onderbouwd zijn.

Wat het programma **Europa voor de burger** betreft, zou een verlaging van 15% leiden tot een daling van de begroting met 157 miljoen EUR, waardoor de Commissie niet meer zou kunnen voldoen aan haar belofte om de burgers centraal te stellen in het Europese proces. De kritische massa van deelnemers en de geografische dekking van de activiteiten die nodig zijn voor het bedoelde effect zou niet meer kunnen worden bereikt. Een stabiele begrotingstoewijzing (gebaseerd op de begroting voor 2017) zou de continuïteit waarborgen, maar niettemin een beperkt effect hebben.

Een verlaging met 15% van de middelen voor het subprogramma **Media (onderdeel van Creatief Europa)** zou onvermijdelijk leiden tot afslanking en concentratie op een beperkt aantal acties. Verlaging van de financiering zou een onevenredig grote impact hebben op landen met een lagere productie en/of landen met een beperkt geografisch en/of taalgebied. Dit zou ook leiden tot een vermindering van het aantal opleidingsactiviteiten voor vakmensen op audiovisueel gebied en het aantal EU-coproducties, d.w.z. werken die in andere lidstaten een groter publiek kunnen bereiken. Beperking van de omvang van het netwerk van bioscoopexploitanten zou negatieve gevolgen hebben voor de toegang van EU-burgers, met name die uit de Midden- en Oost-Europese landen, tot niet-nationale Europese inhoud.

Door een verlaging van het budget voor het subprogramma Cultuur (onderdeel van **Creatief Europa**) met 15% zou niet langer de kritische massa worden bereikt die noodzakelijk is om aan de behoeften van de culturele en creatieve sector te kunnen voldoen. Dit leidt met name tot minder Europese toegevoegde waarde en derhalve een geringer effect op culturele diversiteit, minder mogelijkheden voor grensoverschrijdende samenwerking, minder marktmogelijkheden en minder carrièremogelijkheden voor professionals in de culturele en creatieve sector. Het maatschappelijke effect zou terugvallen en de internationale openstelling van het programma zou wellicht moeten worden beperkt tot het niveau van vóór 2014 en deelname van de belangrijkste naburige partnerlanden zou niet langer mogelijk zijn.

De **financiële garantie** voor de culturele en creatieve sector zou in gevaar kunnen komen, hetgeen schadelijk zou zijn voor de sector, met name voor de oostelijke landen, die een minder goed ontwikkelde financiële markt hebben, waardoor er minder mogelijkheden zijn om financiering te krijgen.

Afgewezen alternatief in het kader van de effectbeoordeling: één programma

Het in het derde scenario voorgestelde alternatief, combinatie van alle programma's in één instrument/programma, is om redenen die verband houden met de rechtsgrondslag afgewezen. De meeste van de activiteiten en beleidsterreinen zijn namelijk gebaseerd op artikelen die in een gewone wetgevingsprocedure voorzien, met uitzondering van het huidige programma Europa voor de burger. Momenteel ligt de nadruk in Europa voor de burger op burgerparticipatie en is het programma daarom gebaseerd op artikel 352 VWEU (eenparigheid van stemmen). Uit analyse is gebleken dat de doelstellingen van de desbetreffende activiteiten, met enige wijziging van de aandachtspunten, konden worden aangepast aan de nieuwe aanpak, die een breder programma behelst; in dat geval zouden de doelstellingen vallen onder artikel 167, leden 1 en 2, VWEU, dat in toepassing van de gewone wetgevingsprocedure voorziet. Gezien echter de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland met betrekking tot de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en de positie van Denemarken, zoals vastgelegd in de Protocollen nrs. 21 en 22 die aan de Verdragen zijn gehecht, dient het programma Justitie, hoewel het eveneens op de gewone wetgevingsprocedure is gebaseerd, een afzonderlijk instrument te blijven.

Voorgesteld alternatief in het kader van de effectbeoordeling: een kader voor EU-rechten met twee financieringsprogramma's

Uit de analyse blijkt dat er ruimte is voor verbetering ten opzichte van de huidige situatie, waarin er vier financieringsprogramma's bestaan. Als alternatief voor de huidige situatie en het basisscenario wordt daarom voorgesteld dat synergieën worden ontwikkeld tussen de huidige programma's en prerogatieve begrotingsonderdelen en dat deze worden gecombineerd in één overkoepelend politiek document inzake de waarden van de EU met twee onderliggende financieringsprogramma's: Europese cultuur, rechten en waarden en Justitie, zoals hierna gepresenteerd.

De nieuwe architectuur van de toekomstige financiering die als alternatief voor het basisscenario wordt voorgesteld, is erop gericht:

- synergieën te ontwikkelen tussen beleidsterreinen door een gemeenschappelijke basis voor actie vast te stellen, met inachtneming van de specifieke kenmerken van die beleidsterreinen;
- overlapping en versnippering terug te dringen;
- flexibiliteit te waarborgen bij de toewijzing van middelen, waarbij wordt gezorgd voor een zekere mate van voorspelbaarheid van de financiering voor elk beleidsterrein;

- sectoroverschrijdende en innovatieve acties te bevorderen;
- te zorgen voor een kritische massa aan middelen ter bevordering van waarden, waarbij ook rekening wordt gehouden met de behoeften van ieder beleidsgebied.

Gekozen alternatief

De Commissie heeft besloten om Creatief Europa te handhaven als zelfstandig programma en een Fonds voor justitie, rechten en waarden in het leven te roepen, dat twee programma's omvat: het programma Justitie en het programma Rechten en waarden. De effectbeoordeling blijft geldig als onderbouwing van deze initiatieven. Dit besluit is opgenomen in het voorstel voor een meerjarig financieel kader voor de periode na 2020, dat de Commissie op 2 mei 2018 heeft ingediend⁶.

• Vereenvoudiging

Bij de tenuitvoerlegging van het programma Justitie zal worden gestreefd naar vereenvoudigingsmaatregelen, zoals vaste bedragen, vaste percentages en eenheidskosten.

De complexiteit en heterogeniteit van de financieringsregels van de huidige programma's vormen voor de aanvragers een hindernis. Door externe gebruikers voor de deelname aan het subsidieproces (met een breed systeem voor het beheer van alle subsidiekwesties) één contactpunt te bieden in de vorm van een portaal-site, kan de toegang tot het programma sterk worden vereenvoudigd. Het programma Justitie zal verder worden beheerd met het huidige IT-bedrijfssysteem van de Commissie dat is ontwikkeld voor het Horizon 2020-programma.

• Grondrechten

De doelstellingen van het programma zijn nauw verbonden met de bevordering van de grondrechten en zijn in overeenstemming met het Handvest van de grondrechten van de EU. Het programma Justitie zal samen met het programma Rechten en waarden deel uitmaken van een Fonds voor justitie, rechten en waarden in het kader van de EU-begroting, dat gericht zal zijn op de instandhouding van een democratische, open en inclusieve samenleving, burgers meer invloed geeft door de rechten en waarden te beschermen en te bevorderen en de ruimte van recht verder ontwikkelt.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

De financiële middelen voor de uitvoering van het programma Justitie voor de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2027 bedragen [305 000 000 EUR] (in lopende prijzen).

5. OVERIGE ELEMENTEN

• Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage

De Commissie zal het programma Justitie direct blijven beheren voor subsidies en aanbestedingen.

Er zal een uitvoeringsplan worden opgesteld om de regelingen voor het beheer van het programma vast te stellen.

Er wordt een monitoring- en evaluatieplan ontwikkeld waarin wordt gespecificeerd hoe de acties in de praktijk zullen worden uitgevoerd en welke gegevensstrategie zal worden toegepast. Het programma wordt gemonitord op permanente basis (bijvoorbeeld om tijdig te

⁶ COM(2018) 321.

kunnen reageren op onvoorziene gebeurtenissen en uitzonderlijke behoeften) en op regelmatige basis (om verslag uit te brengen over belangrijke gebeurtenissen zoals oproepen tot het indienen van voorstellen, projectbeoordelingen, coördinatie en verspreiding van resultaten). Indien relevant zullen de monitoringresultaten worden gebruikt als input voor de belangrijkste programma-indicatoren. De monitoringverslagen zullen worden gebruikt bij:

- de tussentijdse evaluatie (uiterlijk vier jaar na het begin van de uitvoering van het programma), gecombineerd met de eindevaluatie van de voorgaande programma's; en
- de eindevaluatie (uiterlijk vier jaar na het einde van de programmeringsperiode).

Deze evaluaties zullen worden uitgevoerd overeenkomstig de punten 22 en 23 van het Interinstitutioneel Akkoord van 13 april 2016⁷, waarbij de drie instellingen bevestigden dat evaluaties van bestaande wetgeving en bestaand beleid de basis moeten vormen voor effectbeoordelingen van opties voor verdere maatregelen. Bij de evaluaties wordt het effect van het programma in de praktijk beoordeeld op basis van programma-indicatoren en doelstellingen, en een gedetailleerde analyse van de mate waarin het programma relevant, doeltreffend en doelmatig kan worden geacht, voldoende toegevoegde waarde biedt voor de EU en in overeenstemming is met andere beleidsterreinen van de EU. Bij de evaluaties komt ook aan de orde welke lessen kunnen worden getrokken om de geconstateerde tekortkomingen en problemen te verhelpen, of welke de mogelijkheden zijn om de acties en de resultaten daarvan verder te verbeteren en hun gebruik/ffect te maximaliseren.

De Commissie zal verslag uitbrengen aan het Europees Parlement, de Raad en alle andere betrokken EU-instellingen door middel van monitoring- en evaluatieverslagen en een publiek scorebord van de belangrijkste indicatoren van het programma.

• **Toelichting bij de specifieke bepalingen van het voorstel**

De voorgestelde aanpak heeft tot doel de door alle betrokken partijen gevraagde vereenvoudiging van de financieringsprocedures te combineren met een meer resultaatgerichte aanpak.

Het voorstel bevat de algemene en specifieke doelstellingen van het programma (artikel 3) en de soorten activiteiten die moeten worden gefinancierd (bijlage I). De algemene en specifieke doelstellingen hebben betrekking op het toepassingsgebied van het programma (beleidsterreinen), terwijl de soorten activiteiten, die de financiering betreffen, voor alle betrokken beleidsterreinen gelden en op horizontale wijze omschrijven welke resultaten kunnen worden bereikt. Tegelijkertijd blijkt uit de soorten activiteiten waar de financiering daadwerkelijk toegevoegde waarde kan bieden bij de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen.

Bij de uitvoering van deze verordening zal de Commissie jaarlijks de financieringsprioriteiten voor de respectieve beleidsterreinen vaststellen. Het programma staat open voor alle rechtspersonen die wettelijk zijn gevestigd in een lidstaat of in een niet-EU-land dat aan het programma deelneemt, zonder verdere beperkingen wat betreft de toegang tot het programma.

Door deze structuur is vereenvoudiging mogelijk en kan het programma beter worden afgestemd op beleidsbehoeften en -ontwikkelingen. Bovendien biedt deze structuur een stabiel kader voor evaluatie, aangezien de specifieke doelstellingen direct verband houden met indicatoren die gedurende de looptijd van het programma ongewijzigd zullen blijven en regelmatig zullen worden gecontroleerd en geëvalueerd. Ter wille van de flexibiliteit en

⁷ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie van 13 april 2016 over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

betere uitvoering wordt niet voorgesteld dat specifieke bedragen worden gereserveerd voor afzonderlijke specifieke doelstellingen binnen het programma.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van het programma Justitie

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 81, leden 1 en 2, en artikel 82, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁸,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁹,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt bepaald: "De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen. In artikel 3 wordt voorts bepaald: "De Unie heeft als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen" en "De Unie eerbiedigt haar rijke verscheidenheid van cultuur en taal en ziet toe op de instandhouding en de ontwikkeling van het Europese culturele erfgoed". Deze waarden worden bevestigd en verder uitgewerkt in de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna "het Handvest" genoemd).
- (2) Deze rechten en waarden moeten voortdurend worden bevorderd en gehandhaafd, onder de burgers en volkeren worden verspreid, en kernwaarden zijn van de Europese samenlevingen. Met dat doel voor ogen dient binnen de EU-begroting een nieuw **Fonds voor justitie, rechten en waarden** te worden ingesteld, waarvan het programma **Rechten en waarden** en het programma **Justitie** deel uitmaken. Nu de Europese samenlevingen worden geconfronteerd met extremisme, radicalisering en verdeeldheid, is het belangrijker dan ooit om justitie en rechten en de waarden van de EU, mensenrechten, respect voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid en de rechtsstaat te bevorderen, te versterken en te verdedigen. Dit zal vergaande, rechtstreekse gevolgen hebben voor het politieke, sociale, culturele en economische leven in de EU. In het programma Rechten en waarden, dat een onderdeel is van het nieuwe fonds, worden het bij Verordening (EU) nr. 1381/2013 van het

⁸ PB C van , blz. .

⁹ PB C van , blz. .

Europees Parlement en de Raad¹⁰ vastgestelde programma Rechten, gelijkheid en burgerschap voor de periode 2014–2020 en het bij Verordening (EU) nr. 390/2014 van de Raad¹¹ vastgestelde programma Europa voor de burger samengebracht. Het programma Justitie (hierna "het programma" genoemd) zal steun blijven verlenen voor de totstandbrenging van een geïntegreerde Europese rechtsruimte en grensoverschrijdende samenwerking, in het verlengde van het bij Verordening (EU) nr. 1381/2013 van het Europees Parlement en de Raad¹² vastgestelde programma Justitie 2014-2020 (hierna "het voorgaande programma" genoemd).

- (3) Het Fonds voor justitie, rechten en waarden en de twee onderliggende financieringsprogramma's zullen voornamelijk gericht zijn op personen en entiteiten die ertoe bijdragen dat onze gemeenschappelijke waarden, rechten en rijke diversiteit levendig en dynamisch blijven. Het uiteindelijke doel is om onze op rechten gebaseerde, egalitaire, inclusieve en democratische samenleving te bevorderen en in stand te houden. Dat betekent dat een levendig maatschappelijk middenveld en de democratische, civiele en sociale participatie van de mensen moet worden aangemoedigd en dat de rijke diversiteit van de Europese samenleving, gebaseerd op onze gemeenschappelijke geschiedenis en ons collectief geheugen, moet worden bevorderd. Overeenkomstig artikel 11 van het EU-Verdrag moeten de instellingen de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid bieden hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden.
- (4) Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin de grondrechten en de verschillende rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten worden geëerbiedigd. Daartoe kan de Unie maatregelen vaststellen om de justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken te ontwikkelen en om het optreden van de lidstaten op het gebied van misdaadpreventie te stimuleren en te ondersteunen. Eerbiediging van de grondrechten en van gemeenschappelijke beginselen en waarden, zoals non-discriminatie, gendergelijkheid, daadwerkelijke toegang tot de rechter voor iedereen, de rechtsstaat en een goed functionerend onafhankelijk rechtsstelsel, moeten bij de verdere ontwikkeling van een Europese rechtsruimte worden gewaarborgd.
- (5) Financiering moet een van de belangrijke instrumenten voor de succesvolle uitvoering van de ambitieuze doelstellingen van de Verdragen blijven. Deze moeten onder meer worden verwezenlijkt door het opzetten van een flexibel en doeltreffend programma Justitie dat de planning en tenuitvoerlegging van die doelstellingen moet ondersteunen.
- (6) Met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moet de Unie maatregelen nemen in verband met justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken die is gebaseerd op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen, dat sinds de Europese Raad van Tampere op 15 en 16 oktober 1999 een hoeksteen is van de

¹⁰ Verordening (EU) nr. 1381/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een programma "Rechten, gelijkheid en burgerschap" voor de periode 2014-2020 (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 62).

¹¹ Verordening (EU) nr. 390/2014 van de Raad van 14 april 2014 tot vaststelling van het programma "Europa voor de burger" voor de periode 2014-2020 (PB L 115 van 17.4.2014, blz.3).

¹² Verordening (EU) nr. 1381/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een programma "Rechten, gelijkheid en burgerschap" voor de periode 2014-2020 (PB L 354 van 28.12.2013, blz. 62).

justitiële samenwerking in de Unie. Wederzijdse erkenning vereist een hoge mate van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten. Op verscheidene gebieden werden maatregelen genomen voor de onderlinge aanpassing van de wetgeving van de lidstaten ter bevordering van de wederzijdse erkenning en het wederzijds vertrouwen. Een goed functionerende rechtsruimte — waarin de obstakels voor grensoverschrijdende gerechtelijke procedures en voor de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende situaties zijn weggenomen — is ook van essentieel belang om voor economische groei te zorgen.

- (7) Eerbiediging van de rechtsstaat is van essentieel belang voor een hoge mate van wederzijds vertrouwen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, met name voor doeltreffende justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken, die op wederzijdse erkenning is gebaseerd. De rechtsstaat is een van de gemeenschappelijke waarden die zijn neergelegd in artikel 2 VEU en het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, dat wordt gewaarborgd krachtens artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten, is een concrete uitdrukking van de rechtsstaat. Het bevorderen van de rechtsstaat door ondersteuning van de inspanningen om de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van nationale rechtsstelsels te verbeteren, zorgt voor meer wederzijds vertrouwen, dat onontbeerlijk is voor de justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken.
- (8) Overeenkomstig artikel 81, lid 2, onder h), en artikel 82, lid 1, onder c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dient de Unie de opleiding van magistraten en justitieel personeel te ondersteunen als instrument ter bevordering van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken en in strafzaken, die berust op het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen. De opleiding van justitiële beroepsbeoefenaars is een belangrijk instrument om een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen over de beste manier om de rechtsstaat te handhaven. Zij draagt bij tot de totstandkoming van de Europese rechtsruimte door te voorzien in een gemeenschappelijke justitiële cultuur onder justitiële beroepsbeoefenaars van de lidstaten. Het is van essentieel belang te zorgen voor de correcte en coherente toepassing van het recht van de Unie en voor het wederzijdse vertrouwen tussen justitiële beroepsbeoefenaars in grensoverschrijdende procedures. De door het programma ondersteunde opleidingsactiviteiten moeten gebaseerd zijn op degelijke beoordelingen van opleidingsbehoeften, gebruik maken van geavanceerde methoden, grensoverschrijdende evenementen voor justitiële beroepsbeoefenaars uit verschillende lidstaten omvatten, alsmede elementen van actief leren en netwerking, en duurzaam zijn.
- (9) Bij justitiële opleiding kunnen verschillende actoren betrokken zijn, waaronder gerechtelijke, justitiële en administratieve autoriteiten, academische instellingen, voor justitiële opleiding verantwoordelijke nationale instanties, opleidingsorganisaties en -netwerken op Europees niveau of netwerken van gerechtscoördinatoren voor Unierecht. Instanties en entiteiten die op het gebied van de opleiding van magistraten een doelstelling van algemeen Europees belang nastreven, zoals het Europees netwerk voor justitiële opleiding (EJTN), de Academie voor Europees Recht (ERA), het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak (ENCJ), de Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratieve Rechtscolleges van de Europese Unie (ACA-Europe), het netwerk van presidenten van de hooggerechtshoven van de Europese Unie (RPCSJUE) en het Europees Instituut voor bestuurskunde (EIPA) moeten hun rol blijven spelen bij de bevordering van opleidingsprogramma's met een wezenlijke Europese dimensie voor magistraten en justitieel personeel, en moeten daarom

toereikende financiële steun ontvangen overeenkomstig de procedures en de criteria van de krachtens deze verordening door de Commissie vastgestelde jaarlijkse werkprogramma's.

- (10) Het programma dient het jaarlijkse werkprogramma van het EJTN, dat een essentiële rol speelt inzake justitiële opleiding, te ondersteunen. Het EJTN bevindt zich in een uitzonderlijke situatie, aangezien het het enige netwerk op EU-niveau is waarin de instanties voor justitiële opleiding van de lidstaten zijn samengebracht. Het bevindt zich in een unieke positie om tussen alle lidstaten informatie-uitwisseling te organiseren voor nieuwe en ervaren rechters en openbare aanklagers en om de werkzaamheden van de nationale instanties voor justitiële opleiding te coördineren wat betreft de organisatie van opleidingsactiviteiten op het gebied van het recht van de Unie en de bevordering van goede praktijken op het gebied van opleiding. Het EJTN biedt ook op het niveau van de Unie opleidingen van uitstekende kwaliteit aan op een kostenefficiënte wijze. Bovendien omvat het de instanties voor justitiële opleiding van de kandidaat-lidstaten als waarnemende leden.
- (11) De maatregelen die in het kader van het programma worden genomen, moeten dienen ter ondersteuning van de versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen, van de noodzakelijke onderlinge aanpassing van de wetgeving om de samenwerking tussen alle bevoegde autoriteiten, met inbegrip van de financiële-inlichtingeneenheden, te vergemakkelijken, en van de rechterlijke bescherming van de rechten van het individu in burgerlijke en handelszaken. Het programma moet ook zorgen voor betere procesregels voor grensoverschrijdende zaken en een grotere convergentie in het burgerlijk recht, wat zal bijdragen tot het wegnemen van belemmeringen voor een goede en efficiënte werking van gerechtelijke en buitengerechtelijke procedures in het voordeel van alle partijen bij een geschil in burgerlijke zaken. Met het oog op de ondersteuning van de doeltreffende handhaving en praktische toepassing van het recht van de Unie inzake justitiële samenwerking in burgerlijke zaken, moet het programma ten slotte de werking ondersteunen van het Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken, dat bij Besluit 2001/470/EG van de Raad is opgericht.
- (12) Overeenkomstig artikel 3, lid 3, van het VEU, artikel 24 van het Handvest en het Verdrag van de Verenigde Naties van 1989 inzake de rechten van het kind, moet het programma de bescherming van de rechten van het kind ondersteunen en de bevordering van de rechten van het kind opnemen in de uitvoering van alle activiteiten van het programma.
- (13) Het programma voor 2014-2020 heeft op leden van de rechterlijke macht en andere juridische beroepsbeoefenaars gerichte opleidingsactiviteiten over het recht van de Unie, en in het bijzonder over de werkingssfeer en de toepassing van het Handvest, mogelijk gemaakt. In zijn conclusies van 12 oktober 2017 over de toepassing van het Handvest in 2016 heeft de Raad erop gewezen dat het belangrijk is op zowel nationaal als Unieniveau het bewustzijn rond de toepassing van het Handvest te vergroten bij beleidsmakers, juristen en de rechthebbenden zelf. Om de grondrechten consistent te integreren, is het derhalve noodzakelijk om de financiële steun voor bewustmakingsactiviteiten uit te breiden tot andere overheidsinstanties dan de justitiële autoriteiten en beoefenaars van juridische beroepen.
- (14) Overeenkomstig artikel 67 VWEU dient de Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te zijn waarin de grondrechten worden geëerbiedigd, en daarbij is toegang tot de rechter van cruciaal belang. Om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te

vergemakkelijken, en met het oog op de bevordering van het wederzijds vertrouwen dat onontbeerlijk is voor de goede werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, is het noodzakelijk de financiële steun uit te breiden tot activiteiten van andere autoriteiten dan rechterlijke autoriteiten en juridische beroepsbeoefenaars, alsook van organisaties uit het maatschappelijk middenveld, die tot deze doelstellingen bijdragen.

- (15) Overeenkomstig de artikelen 8 en 10 VWEU moeten de doelstellingen "gelijkheid van vrouwen en mannen" en "bestrijding van discriminatie" worden ondersteund in alle activiteiten van het programma.
- (16) De onder deze verordening vallende acties moeten bijdragen tot de totstandbrenging van een Europese rechtsruimte, de grensoverschrijdende samenwerking en netwerkvorming vergroten, en zorgen voor de correcte, coherente en consistente toepassing van het recht van de Unie. De financiering van activiteiten moet ook bijdragen tot een gemeenschappelijke visie op de waarden van de Unie, de rechtsstaat, een betere kennis van het recht en het beleid van de Unie, de uitwisseling van kennis en beste praktijken inzake het gebruik van instrumenten voor justitiële samenwerking door alle betrokken belanghebbenden, alsook tot de verspreiding van interoperabele digitale oplossingen als grondslag voor een vlotte en efficiënte grensoverschrijdende samenwerking, en moet zorgen voor een degelijke analytische basis voor de ondersteuning van de ontwikkeling, handhaving en correcte tenuitvoerlegging van het recht en het beleid van de Unie. Het optreden van de Unie maakt het mogelijk deze acties in de hele Unie op consistente wijze uit te voeren en brengt schaalvoordelen mee. Bovendien is de Unie beter dan de lidstaten in staat om in te spelen op grensoverschrijdende situaties en om een Europees platform voor wederzijdse leerprocessen te bieden.
- (17) De Commissie moet zorgen voor de algehele samenhang, complementariteit en synergie met het werk van de organen en instanties van de Unie, zoals EUROJUST, eu-LISA en het Europees Openbaar Ministerie, en moet een balans opmaken van de werkzaamheden van andere nationale en internationale actoren, op de gebieden die onder het programma vallen.
- (18) Het is noodzakelijk ervoor te zorgen dat alle acties en activiteiten die in het kader van het programma worden uitgevoerd, een Europese meerwaarde hebben, dat zij complementair zijn met de activiteiten van de lidstaten en dat zij consistent zijn met andere activiteiten van de Unie. Met het oog op een doeltreffende toewijzing van middelen uit de algemene begroting van de Unie, moet worden gestreefd naar samenhang, complementariteit en synergie met financieringsprogramma's ter ondersteuning van sterk met elkaar verbonden beleidsterreinen, meer bepaald in het kader van het Fonds voor justitie, rechten en waarden – en derhalve met het programma Rechten en waarden – en tussen het programma Justitie en het programma voor de interne markt, programma's inzake grensbeheer en veiligheid, met name het Fonds voor asiel en migratie en het Fonds voor interne veiligheid, programma's op het gebied van strategische infrastructuur, met name het programma voor een digitaal Europa, het programma Erasmus+, het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie, het instrument voor pretoetredingssteun, en de LIFE-verordening¹³.
- (19) Bij deze verordening worden voor het programma Justitie de financiële middelen vastgelegd die voor het Europees Parlement en de Raad het voornaamste

¹³ Verordening (EU) nr. 1293/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (LIFE) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 614/2007. Voor de EER relevante tekst.

referentiebedrag vormen in de loop van de jaarlijkse begrotingsprocedure, in de zin van [punt 17 van het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer¹⁴].

- (20) Verordening (EU, Euratom) [new FR], hierna "Financieel Reglement" genoemd, is op dit programma van toepassing. De verordening bevat regels voor de uitvoering van de Uniebegroting, daaronder begrepen regels voor subsidies, prijzen, aanbestedingen, indirecte uitvoering, financieringsinstrumenten en begrotingsgaranties.
- (21) De financieringsvormen en de uitvoeringsmethoden in het kader van deze begroting moeten worden gekozen op basis van de mogelijkheden die zij bieden voor het vervullen van de specifieke doelstellingen van de acties en voor het behalen van resultaten, waarbij met name rekening wordt gehouden met de kosten van controles, de administratieve lasten en het verwachte risico van niet-naleving. Dit houdt mede in het gebruik van vaste bedragen, vaste percentages en eenheidskosten, alsook financiering die niet gekoppeld is aan de kosten, als bedoeld in artikel 125, lid 1, van het Financieel Reglement.
- (22) Overeenkomstig het Financieel Reglement, Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad¹⁵, Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad¹⁶, Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad¹⁷ en Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad¹⁸ moeten de financiële belangen van de Unie worden beschermd met evenredige maatregelen, daaronder begrepen preventie, opsporing, correctie en onderzoek van onregelmatigheden en fraude, terugvordering van verloren gegane, onverschuldigd betaalde of onjuist bestede financiële middelen alsmede, in voorkomend geval, oplegging van administratieve sancties. In het bijzonder kan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) overeenkomstig Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 en Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 administratieve onderzoeken, daaronder begrepen controles en verificaties ter plaatse, uitvoeren om vast te stellen of er sprake is van fraude, corruptie of andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Overeenkomstig Verordening (EU) 2017/1939 kan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) overgaan tot onderzoek en vervolging van fraude en andere strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad in de zin van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad¹⁹. Personen of entiteiten die

¹⁴ [PB C 373 van 20.12.2013, blz. 1. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32013Q1220\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32013Q1220(01))]

¹⁵ Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 september 2013 betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1073/1999 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (Euratom) nr. 1074/1999 van de Raad (PB L 248 van 18.9.2013, blz. 1).

¹⁶ Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312 van 23.12.1995, blz. 1).

¹⁷ Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden (PB L 292 van 15.11.1996, blz. 2).

¹⁸ Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM") (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

¹⁹ Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB L 198 van 28.7.2017, blz. 29).

middelen van de Unie ontvangen, moeten overeenkomstig het Financieel Reglement ten volle meewerken aan de bescherming van de financiële belangen van de Unie, de nodige rechten en toegang verlenen aan de Commissie, OLAF, het EOM en de Europese Rekenkamer alsmede ervoor zorgen dat derden die betrokken zijn bij de uitvoering van middelen van de Unie gelijkwaardige rechten verlenen.

- (23) Derde landen die lidstaat zijn van de Europese Economische Ruimte (EER) kunnen deelnemen aan Unieprogramma's in het kader van de samenwerking binnen de EER-overeenkomst, die in de uitvoering van programma's bij een besluit uit hoofde van die overeenkomst voorziet. Derde landen kunnen ook deelnemen op grond van andere rechtsinstrumenten. In deze verordening moet een specifieke bepaling worden opgenomen waarbij de nodige rechten worden toegekend en toegang wordt verleend aan de bevoegde ordonnateur, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en de Europese Rekenkamer, zodat deze hun respectieve bevoegdheden ten volle kunnen uitoefenen.

De horizontale financiële voorschriften die zijn vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad uit hoofde van artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zijn van toepassing op deze verordening. Deze in het Financieel Reglement vastgestelde voorschriften betreffen met name de procedure voor de opstelling en de uitvoering van de begroting door middel van subsidies, aanbestedingen, prijzen en indirecte uitvoering en voorzien in controles op de verantwoordelijkheid van de financiële actoren. De regelingen die uit hoofde van artikel 322 VWEU zijn vastgesteld, hebben tevens betrekking op de bescherming van de begroting van de Unie in geval van algemene tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten, aangezien de eerbiediging van de rechtsstaat een essentiële voorwaarde is voor goed financieel beheer en doeltreffende EU-financiering.

- (25) Volgens [artikel 94 van Besluit 2013/755/EU van de Raad²⁰] komen in landen en gebieden overzee (LGO) gevestigde personen en entiteiten in aanmerking voor financiering, overeenkomstig de voorschriften en doelstellingen van het programma en eventuele regelingen die van toepassing zijn op de lidstaat waarmee het desbetreffende land of gebied overzee banden heeft.
- (26) Gelet op het belang van de strijd tegen klimaatverandering, overeenkomstig de verplichtingen die de Unie is aangegaan voor de uitvoering van de overeenkomst van Parijs en de duurzameontwikkelingsdoelstellingen van de Verenigde Naties zal dit programma bijdragen tot de integratie van klimaatactie en de verwezenlijking van een algemene doelstelling dat 25% van de uitgaven op de EU-begroting de klimaatdoelstellingen ondersteunt. Bij de voorbereiding en de uitvoering van het programma zullen relevante acties worden vastgesteld en bij de tussentijdse evaluatie zullen deze opnieuw worden beoordeeld.
- (27) Overeenkomstig de punten 22 en 23 van het interinstitutioneel akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016 moet dit programma worden geëvalueerd op basis van informatie die is verzameld aan de hand van specifieke monitoringvoorschriften, waarbij overregulering en administratieve lasten, in het bijzonder voor de lidstaten, moeten worden vermeden. Waar passend kunnen in die voorschriften meetbare indicatoren worden opgenomen op basis waarvan de effecten van het programma op het terrein worden beoordeeld.

²⁰ Besluit 2013/755/EU van de Raad van 25 november 2013 betreffende de associatie van de landen en gebieden overzee met de Europese Unie (LGO-besluit) (PB L 344 van 19.12.2013, blz. 1).

- (28) Om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening te waarborgen, moet aan de Commissie de bevoegdheid worden gedelegeerd om overeenkomstig artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie handelingen vast te stellen ten aanzien van de indicatoren die zijn vastgesteld in de artikelen 12 en 14 en in bijlage II. Het is van bijzonder belang dat de Commissie bij haar voorbereidende werkzaamheden tot passende raadplegingen overgaat, onder meer op deskundigenniveau, en dat die raadplegingen gebeuren in overeenstemming met de beginselen die zijn vastgelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016. Met name om te zorgen voor gelijke deelname aan de voorbereiding van gedelegeerde handelingen ontvangen het Europees Parlement en de Raad alle documenten op hetzelfde tijdstip als de deskundigen van de lidstaten, en hebben hun deskundigen systematisch toegang tot de vergaderingen van de deskundigengroepen van de Commissie die zich bezighouden met de voorbereiding van de gedelegeerde handelingen.
- (29) Om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze verordening te waarborgen, moeten uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie worden toegekend. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad²¹.
- (30) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, dat is gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken.
- (31) [Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland [,bij brief van ...,] te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van deze verordening wenst deel te nemen, OF

Overeenkomstig de artikelen 1, 2 en 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in deze lidstaat,]

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1

Onderwerp

Bij deze verordening wordt het programma Justitie vastgesteld (hierna "het programma" genoemd).

²¹ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13).

In deze verordening worden de doelstellingen van het programma, de begroting voor de periode 2021-2027, de vormen van financiering door de Unie alsmede de regels voor de verstrekking van die financiering vastgelegd.

Artikel 2 *Definities*

In deze verordening wordt verstaan onder:

1. "magistraten en justitieel personeel": rechters, leden van het openbaar ministerie en gerechtsmedewerkers, alsmede andere beroepsbeoefenaars op justitieel gebied, zoals advocaten, notarissen, gerechtsdeurwaarders of handhavingsambtenaren, insolventiedeskundigen, bemiddelaars, gerechtstolken en -vertalers, gerechtsdeskundigen, gevangenispersoneel en reclasseringsambtenaren.

Artikel 3 *Doelstellingen van het programma*

1. Het programma heeft als algemeen doel bij te dragen tot de verdere ontwikkeling van een Europese rechtsruimte die gebaseerd is op het beginsel van de rechtsstaat, wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen.
2. Het programma heeft de volgende specifieke doelstellingen, zoals nader omschreven in bijlage I:
 - (a) facilitering en ondersteuning van justitiële samenwerking in civiele en strafzaken en bevordering van de rechtsstaat, onder meer door ondersteuning van het streven naar effectievere nationale rechtsstelsels en betere tenuitvoerlegging van beslissingen;
 - (b) ondersteuning en bevordering van opleidingen op justitieel gebied om de totstandkoming van een gemeenschappelijke rechtsstatelijke cultuur te stimuleren;
 - (c) vergemakkelijking van de toegang tot de rechter voor iedereen en beschikbaarheid van doeltreffende rechtsmiddelen, onder meer langs elektronische weg, door efficiënte civiel- en strafrechtelijke procedures te bevorderen en door de rechten van slachtoffers van misdrijven en de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures te bevorderen en te ondersteunen.

Artikel 4 *Begroting*

1. De financiële middelen voor de uitvoering van het programma voor de periode 2021 – 2027 bedragen 305 000 000 EUR in lopende prijzen.
2. Het in lid 1 bedoelde bedrag kan worden gebruikt voor technische en administratieve bijstand voor het uitvoeren van het programma, zoals werkzaamheden op het gebied van voorbereiding, monitoring, controle, audit en evaluatie, daaronder begrepen institutionele informatietechnologiesystemen.
3. Onverminderd het Financieel Reglement kunnen uitgaven voor acties die voortvloeien uit in het eerste werkprogramma opgenomen projecten, vanaf 1 januari 2021 in aanmerking komen.

4. Op verzoek van de lidstaten kunnen de aan hen in gedeeld beheer toegewezen middelen worden overgeschreven naar het programma. De Commissie voert die middelen overeenkomstig artikel 62, lid 1, onder a), van het Financieel Reglement op directe wijze dan wel overeenkomstig artikel 62, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement op indirecte wijze uit. Indien mogelijk worden die middelen gebruikt ten voordele van de betrokken lidstaat.

Artikel 5

Met het programma geassocieerde derde landen

Het programma staat open voor deelname van de volgende derde landen:

- (a) landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) die lid zijn van de Europese Economische Ruimte (EER), in overeenstemming met de in de EER-overeenkomst vastgestelde voorwaarden;
- (b) toetredingslanden, kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten, in overeenstemming met de algemene beginselen en algemene voorwaarden voor deelname van die landen aan programma's van de Unie zoals vastgesteld in de desbetreffende kaderovereenkomsten en besluiten van de Associatieraad, of in soortgelijke overeenkomsten, alsmede in overeenstemming met de specifieke voorwaarden die zijn vastgesteld in overeenkomsten tussen de Unie en die landen;
- (c) landen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen, in overeenstemming met de algemene beginselen en algemene voorwaarden voor deelname van die landen aan programma's van de Unie zoals vastgesteld in de desbetreffende kaderovereenkomsten en besluiten van de Associatieraad, of in soortgelijke overeenkomsten, alsmede in overeenstemming met de specifieke voorwaarden die zijn vastgesteld in overeenkomsten tussen de Unie en die landen;
- (d) andere derde landen, in overeenstemming met de voorwaarden die zijn vastgesteld in een specifieke overeenkomst betreffende de deelname van het derde land aan programma's van de Unie, op voorwaarde dat de overeenkomst
 - een billijk evenwicht waarborgt tussen de bijdragen van en de voordelen voor het derde land dat aan programma's van de Unie deelneemt;
 - de voorwaarden voor deelname aan de programma's vaststelt, met inbegrip van de berekening van de financiële bijdragen aan afzonderlijke programma's en de administratieve kosten ervan. Deze bijdragen worden aangemerkt als bestemmingsontvangsten overeenkomstig artikel [21, lid 5], van [het nieuwe Financieel Reglement];
 - het derde land geen beslissingsbevoegdheid ten aanzien van het programma verleent;
 - de rechten van de Unie om naar een goed financieel beheer te streven en haar financiële belangen te beschermen, waarborgt.

Artikel 6
Uitvoering en vormen van EU-financiering

1. Het programma wordt uitgevoerd in direct beheer in overeenstemming met het Financieel Reglement of in indirect beheer met organen als bedoeld in artikel 61, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement.
2. In het kader van het programma kan financiering worden verstrekt in een van de vormen als vastgesteld in het Financieel Reglement.
3. [Bijdragen aan een systeem voor onderlinge verzekeringen kunnen dienen ter dekking van het risico dat verbonden is aan de terugvordering van door de begunstigden verschuldigde middelen en wordt beschouwd als een toereikende garantie krachtens het Financieel Reglement. De bepalingen van [artikel X] van Verordening XXX [opvolger van de verordening inzake het Garantiefonds] zijn van toepassing.]

Artikel 7
Soorten acties

Acties die bijdragen tot de verwezenlijking van een specifieke doelstelling als bedoeld in artikel 3, kunnen in aanmerking komen voor financiering uit hoofde van deze verordening. Met name de in bijlage I genoemde activiteiten komen in aanmerking voor financiering.

HOOFDSTUK II
SUBSIDIES

Artikel 8
Subsidies

1. Subsidies in het kader van het programma worden toegekend en beheerd in overeenstemming met titel VIII van het Financieel Reglement.

Artikel 9
Cumulatieve[, complementaire] en gecombineerde financiering

1. Aan een actie waaraan in het kader van het programma een bijdrage is toegekend, kan ook een bijdrage worden toegekend uit een ander programma van de Unie, met inbegrip van fondsen in gedeeld beheer, op voorwaarde dat de bijdragen niet dezelfde kosten dekken. [De cumulatieve financiering mag de totale subsidiabele kosten van de actie niet overschrijden en de steun uit de verschillende programma's van de Unie kan pro rata worden berekend].
2. Indien via het programma en de fondsen in gedeeld beheer, bedoeld in artikel 1 van Verordening (EU) [XX] [verordening gemeenschappelijke bepalingen] gezamenlijk financiële steun wordt verstrekt aan eenzelfde actie, wordt die actie uitgevoerd volgens de voorschriften van deze verordening, met inbegrip van de voorschriften inzake de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen.
3. Acties die in aanmerking komen voor subsidie via het programma en aan de voorwaarden van de tweede alinea voldoen, kunnen worden geïdentificeerd met het oog op financiering via de fondsen in gedeeld beheer. In dat geval gelden de medefinancieringspercentages en de subsidiabiliteitsvoorschriften waarin deze verordening voorziet.

Voor de in de eerste alinea bedoelde acties gelden de volgende cumulatieve voorwaarden:

- (a) de maatregelen zijn beoordeeld in het kader een oproep tot het indienen van voorstellen voor het programma;
- (b) de maatregelen voldoen aan de minimumkwaliteitseisen die in het kader van die oproep tot het indienen van voorstellen zijn vastgesteld;
- (c) de maatregelen kunnen als gevolg van budgettaire beperkingen niet in het kader van die oproep tot het indienen van voorstellen worden gefinancierd.

De acties worden uitgevoerd door de beheersautoriteit bedoeld in artikel [65] van Verordening (EU) [XX] [verordening gemeenschappelijke bepalingen] overeenkomstig de in die verordening en de fondsspecifieke verordeningen opgenomen voorschriften inzake financiële correcties.

Artikel 10

In aanmerking komende entiteiten

1. Naast de in [artikel 197] van het Financieel Reglement vermelde criteria zijn de in de leden 2 en 3 vastgestelde criteria om in aanmerking te komen van toepassing.
2. De volgende entiteiten komen in aanmerking:
 - (a) juridische entiteiten die gevestigd zijn in een van de volgende landen:
 - een lidstaat of een met een lidstaat verbonden land of gebied overzee;
 - met het programma geassocieerd derde land;
 - (b) een juridische entiteit die is opgericht krachtens het Unierecht, of een internationale organisatie.
3. Zonder oproep tot het indienen van voorstellen kunnen exploitatiesubsidies worden toegekend aan het Europees netwerk voor justitiële opleiding ter dekking van uitgaven die betrekking hebben op het permanente werkprogramma.

HOOFDSTUK III

PROGRAMMERING, MONITORING, EVALUATIE EN CONTROLE

Artikel 11

Werkprogramma

1. Het programma wordt uitgevoerd door middel van werkprogramma's als bedoeld in artikel 110 van het Financieel Reglement.
2. Het werkprogramma wordt door de Commissie vastgesteld door middel van een uitvoeringshandeling. Die uitvoeringshandeling wordt vastgesteld volgens de in artikel 17 bedoelde raadplegingsprocedure.

Artikel 12

Monitoring en verslaglegging

1. Indicatoren om verslag uit te brengen over de door het programma geboekte vooruitgang bij het verwezenlijken van de in artikel 3 vermelde specifieke doelstellingen zijn vastgesteld in bijlage II.

2. Om te zorgen voor een effectieve evaluatie van de voortgang van het programma in de richting van de verwezenlijking van zijn doelstellingen, wordt de Commissie overeenkomstig artikel 14 gemachtigd 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.
3. Het systeem voor verslaglegging over de prestaties waarborgt dat de gegevens voor het monitoren van de uitvoering en de resultaten van het programma efficiënt, doeltreffend en tijdig worden verzameld. Daartoe worden de ontvangers van middelen van de Unie en de lidstaten aan evenredige verslagleggingsvereisten onderworpen.

Artikel 13

Evaluatie

1. Evaluaties worden tijdig uitgevoerd zodat zij in de besluitvorming kunnen worden meegenomen.
2. De tussentijdse evaluatie van het programma wordt uitgevoerd zodra voldoende informatie over de uitvoering van het programma beschikbaar is, doch uiterlijk vier jaar nadat met de uitvoering van het programma is begonnen.
3. Aan het einde van de uitvoering van het programma, doch uiterlijk vier jaar na afloop van de in artikel 1 genoemde periode, voert de Commissie een eindevaluatie van het programma uit.
4. De Commissie deelt de conclusies van de evaluaties tezamen met haar opmerkingen mee aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

Artikel 14

Uitoefening van de bevoegdheidsdelegatie

1. De bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend onder de in dit artikel neergelegde voorwaarden.
2. De in artikel 12 bedoelde bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen, wordt aan de Commissie toegekend tot en met 31 december 2027.
3. Het Europees Parlement of de Raad kan de in artikel 12 bedoelde bevoegdheidsdelegatie te allen tijde intrekken. Het besluit tot intrekking beëindigt de delegatie van de in dat besluit genoemde bevoegdheid. Het besluit wordt van kracht op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* of op een daarin genoemde latere datum. Het besluit laat de geldigheid van reeds van kracht zijnde gedelegeerde handelingen onverlet.
4. Alvorens een gedelegeerde handeling vast te stellen, raadpleegt de Commissie de door elke lidstaat aangewezen deskundigen overeenkomstig de beginselen die zijn neergelegd in het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven van 13 april 2016.
5. Zodra de Commissie een gedelegeerde handeling heeft vastgesteld, doet zij daarvan gelijktijdig kennisgeving aan het Europees Parlement en de Raad.
6. Een overeenkomstig artikel 12 vastgestelde gedelegeerde handeling treedt slechts in werking indien noch het Europees Parlement, noch de Raad daartegen binnen een

termijn van twee maanden na de kennisgeving van die handeling aan het Europees Parlement en de Raad bezwaar heeft gemaakt, of indien zowel het Europees Parlement als de Raad vóór het verstrijken van die termijn de Commissie hebben medegedeeld dat zij daartegen geen bezwaar zullen maken. Die termijn wordt op initiatief van het Europees Parlement of de Raad met twee maanden verlengd.

Artikel 15

Bescherming van de financiële belangen van de Unie

Indien een derde land aan het programma deelneemt op grond van een besluit uit hoofde van een internationale overeenkomst of een ander rechtsinstrument, kent het derde land de nodige rechten toe en verleent het de nodige toegang aan de bevoegde ordonnateur, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en de Europese Rekenkamer, zodat deze hun respectieve bevoegdheden ten volle kunnen uitoefenen. Wat OLAF betreft, omvatten deze rechten het recht om onderzoeken te verrichten, waaronder controles en verificaties ter plaatse als bedoeld in Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 van het Europees Parlement en de Raad betreffende onderzoeken door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

HOOFDSTUK IV

OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 16

Informatie, communicatie en publiciteit

1. De ontvangers van financiering van de Unie erkennen de oorsprong van en geven zichtbaarheid aan de financiering van de Unie (met name wanneer zij de acties en de resultaten ervan promoten) door meerdere doelgroepen, waaronder de media en het grote publiek, doelgericht en op samenhangende, doeltreffende en evenredige wijze te informeren.
2. De Commissie voert informatie- en communicatieacties uit met betrekking tot het programma alsmede de acties en de resultaten ervan. De aan het programma toegewezen financiële middelen dragen tevens bij aan de institutionele communicatie over de politieke prioriteiten van de Unie, voor zover zij verband houden met de in artikel 3 bedoelde doelstellingen.

Artikel 17

Comitéprocedure

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

Artikel 18

Intrekking

Verordening (EU) nr. 1382/2013 wordt ingetrokken met ingang van vrijdag 1 januari 2021.

Artikel 19
Overgangsbepalingen

1. Deze verordening doet geen afbreuk aan de voortzetting of de wijziging van de betrokken acties op grond van Verordening (EU) nr. 1382/2013, die op deze acties van toepassing blijft totdat zij worden afgesloten.
2. De financiële middelen voor het programma kunnen eveneens de uitgaven dekken voor noodzakelijke technische en administratieve bijstand om de overgang te waarborgen tussen het programma en de maatregelen die zijn vastgesteld in het kader van het voorgaande programma, Verordening (EU) nr. 1382/2013.
3. Zo nodig kunnen voor het beheer van acties die op 31 december 2027 nog niet zijn voltooid, ook na 2027 kredieten ter dekking van de in artikel 4, lid 2, bedoelde uitgaven in de begroting worden opgenomen.

Artikel 20
Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief
- 1.2. Betrokken beleidsterrein(en) (programmacluster)
- 1.3. Aard van het voorstel/initiatief
- 1.4. Motivering van het voorstel/initiatief
- 1.6. Duur en financiële gevolgen
- 1.7. Beheersvorm(en)

2. BEHEERSMAATREGELEN

- 2.1. Monitoring en verslaglegging
- 2.2. Beheers- en controlesysteem
- 2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven
- 3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven
 - 3.2.1. *Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven*
 - 3.2.3. *Geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
 - 3.2.5. *Bijdragen van derden*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

FINANCIEEL MEMORANDUM

1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

Programma Justitie

1.2. Betrokken beleidsterrein(en) in de ABM/ABB-structuur²²

Cohesie en waarden

7. Investeren in mensen, sociale cohesie en waarden

Justitie, rechten en waarden...

1.3. Aard van het voorstel/initiatief

nieuwe actie

nieuwe actie na een proefproject/voorbereidende actie²³

verlenging van een bestaande actie

samenvoeging of ombuiging van een of meer acties naar een andere/een nieuwe actie

1.4. Motivering van het voorstel/initiatief

1.4.1. *Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief*

Wetgeving is een belangrijk instrument om de EU-doelstellingen op het gebied van justitie te verwezenlijken, maar dient te worden aangevuld met andere hulpmiddelen. Financiering moet daarbij een belangrijke rol spelen, met name de financiering van maatregelen die de doeltreffendheid van de wetgeving versterken door de kennis, het bewustzijn en de competenties bij burgers, beroepsbeoefenaars en andere belanghebbenden te vergroten, door ondersteuning van:

informatieverstrekking en voorlichtingscampagnes, inclusief steun voor nationale en Europese campagnes om burgers te informeren over hun rechten uit hoofde van het EU-recht en over hoe zij die rechten in de praktijk kunnen afdwingen;

opleiding en capaciteitsopbouw voor rechtspractici (zoals rechters en leden van het openbaar ministerie) en andere beroepsbeoefenaars om hen de middelen te geven om de rechten en het beleid van de Unie ook daadwerkelijk in de praktijk toe te passen.

Financiering speelt ook een centrale rol bij de bevordering van samenwerking op transnationaal niveau en de ontwikkeling van het wederzijdse vertrouwen, door:

versterking van netwerken, d.w.z. organisaties die in de gehele Unie actief zijn, om de voorbereiding van toekomstige initiatieven op dit gebied te ondersteunen en de consequente toepassing ervan binnen Europa te bevorderen;

grensoverschrijdende samenwerking op het vlak van handhaving, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van alarmeringssystemen voor vermiste kinderen en de coördinatie van de operationele en grensoverschrijdende samenwerking bij drugsbestrijding.

Voorts moeten ook de volgende activiteiten worden gefinancierd:

²² ABM: activity-based management ABB: activity-based budgeting.

²³ In de zin van artikel 58, lid 2, onder a) of b), van het Financieel Reglement.

onderzoek, analyse en andere ondersteunende activiteiten om de wetgever duidelijke en gedetailleerde informatie te verstrekken over de problemen en de situatie op het terrein. De resultaten van deze activiteiten zullen worden gebruikt bij de ontwikkeling en de uitvoering van het beleid van de Unie en zullen ervoor zorgen dat dat beleid op feiten is gebaseerd en doelgericht en goed gestructureerd is.

Al deze activiteiten zullen gedurende de hele periode van 2021 tot en met 2027 worden uitgevoerd. Het is in dit stadium moeilijk om exacte informatie te geven over de uitrol, in verband met de snelheid waarmee zich politieke ontwikkelingen voordoen waarop wij moeten reageren.

1.4.2. Toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijv. coördinatiewinst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder "toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de Unie" verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaat zou zijn gecreëerd.

Redenen voor maatregelen op EU-niveau (ex-ante)

Financiering uit hoofde van het programma Justitie is gericht op activiteiten waarbij maatregelen van de Unie een toegevoegde waarde kunnen bieden ten opzichte van een optreden van de lidstaten afzonderlijk. De onder deze verordening vallende activiteiten dragen bij tot de effectieve toepassing van het acquis, aangezien zij het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten versterken, grensoverschrijdende samenwerking en netwerkvorming stimuleren, en zorgen voor een correcte, coherente en consistente toepassing van het EU-recht in de hele Unie. Alleen met maatregelen op het niveau van de Unie kan worden gezorgd voor gecoördineerde activiteiten die alle lidstaten van de Unie bereiken. De Europese Unie is beter dan de lidstaten in staat om in te spelen op grensoverschrijdende situaties en om een Europees platform voor wederzijdse leerprocessen te bieden. Zonder steun van de Unie zouden belanghebbenden geneigd zijn om dergelijke problemen op een versnipperde en geïsoleerde wijze aan te pakken.

Verwachte gegenereerde toegevoegde waarde van de Unie (ex post)

Door samenwerking en netwerkvorming tussen belanghebbenden kunnen beste praktijken in de verschillende lidstaten worden verspreid, met name innovatieve en geïntegreerde benaderingen. De deelnemers aan deze activiteiten zullen dan optreden als multiplicatoren in hun respectieve beroepsomgeving en zullen deze beste praktijken in hun lidstaten ruimer verspreiden.

Er moet worden gezorgd voor een degelijke analytische basis voor de ondersteuning en de ontwikkeling van het beleid. Maatregelen van de Europese Unie maken het mogelijk dat deze activiteiten in de hele Unie op consistente wijze worden verricht en brengen schaalvoordelen mee. Financiering op nationaal niveau zou niet dezelfde resultaten opleveren en zou slechts een versnipperde en beperkte benadering zijn, die niet tegemoet komt aan de behoeften van de Europese Unie als geheel.

1.4.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan

Bij de tussentijdse evaluaties van het huidige programma Justitie is bevestigd dat het programma over het algemeen effectief is en de doelstellingen geldig zijn. Niettemin bleken enkele aspecten vatbaar voor verbetering: met name de toename van het aantal potentiële begunstigden van de acties, de herziening van de monitoringindicatoren, en de versterking van de synergieën met andere relevante financieringsprogramma's en initiatieven van de EU.

1.4.4. Verenigbaarheid en eventuele synergie met andere passende instrumenten

Met het programma zal worden gestreefd naar synergie, samenhang en complementariteit met andere instrumenten van de Unie, onder meer met de programma's op het gebied van migratie, grensbeheer en veiligheid, consumenten, werkgelegenheid, sociaal beleid en onderwijs, externe ontwikkeling en samenwerking. Overlapping met activiteiten in het kader van deze andere programma's moet worden vermeden. Ter verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen kunnen middelen worden gedeeld tussen het programma Justitie en het programma Rechten en waarden.

1.5. Duur en financiële gevolgen

X beperkte geldigheidsduur

x van 1.1.2021 tot en met 31.12.2027

x Financiële gevolgen vanaf 2021 tot en met 2027 voor vastleggingskredieten en vanaf 2021 tot en met 2027 en daarna voor betalingskredieten.

onbeperkte geldigheidsduur

uitvoering met een opstartperiode vanaf JJJJ tot en met JJJJ,

gevolgd door een volledige uitvoering.

1.6. Beheersvorm(en)²⁴

x **direct beheer** door de Commissie

x door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;

door de uitvoerende agentschappen;

gedeeld beheer met lidstaten

indirect beheer door begrotingsuitvoeringstaken te delegeren aan:

derde landen of door hen aangewezen organen;

internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);

de EIB en het Europees Investeringsfonds;

organen bedoeld in de artikelen 70 en 71 van het Financieel Reglement;

publiekrechtelijke organen;

privaatrechtelijke organen met een openbaredienstverleningstaak, voor zover zij voldoende financiële garanties bieden;

privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die voldoende financiële garanties bieden;

personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.

²⁴ Nadere gegevens over de beheersvormen en verwijzingen naar het Financieel Reglement zijn beschikbaar op BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

2. BEHEERSMAATREGELEN

2.1. Monitoring en verslaglegging

Vermeld frequentie en voorwaarden.

Het voorstel bevat verplichtingen inzake monitoring en evaluatie. De verwezenlijking van de specifieke doelstellingen zal jaarlijks worden gecontroleerd op basis van de in het voorstel genoemde indicatoren.

Bovendien zal de Commissie uiterlijk medio 2025 een tussentijds evaluatieverslag opstellen over de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma, de efficiëntie van het gebruik van de betrokken middelen en de Europese toegevoegde waarde van het programma. Na afloop van het programma zal een evaluatie achteraf worden opgesteld over de gevolgen op de langere termijn en de duurzaamheid van de effecten van het programma.

2.2. Beheers- en controlesysteem

2.2.1. Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie

Via direct beheer steunt de Commissie andere maatregelen die bijdragen tot de gemeenschappelijke beleidsdoelstellingen van de Unie. Het programma Justitie zal direct door de Commissie worden beheerd, aangezien op die manier de programma's beter kunnen worden aangepast aan de behoeften van het beleid en er meer flexibiliteit is om prioriteiten bij te stellen in geval van nieuwe behoeften. Bovendien kan bij direct beheer door de Commissie ook rechtstreeks contact worden gelegd met begunstigden/contractanten die direct zijn betrokken bij activiteiten die ten dienste staan van het Uniebeleid.

De tussentijdse evaluatie van het programma Justitie 2014-2020 leidde tot de conclusie dat er weliswaar ruimte was voor vereenvoudiging van het programma Justitie, maar dat die ruimte binnen het huidige beheerskader beperkt is. Het ruimere gebruik van gemeenschappelijke IT-instrumenten voor het beheer van subsidies en de bredere invoering van eenheidskosten in het programmabeheer zullen echter elementen zijn die tot vereenvoudiging leiden.

2.2.2. Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) syste(e)(men) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken

De belangrijkste risico's in verband met de financieringsactiviteiten van DG JUST zijn van tweeërlei aard:

- het risico dat niet het beste project wordt gefinancierd om het geïdentificeerde probleem aan te pakken;
- de risico's van onregelmatigheid en illegaliteit van de gedeclareerde en vergoede kosten.

Wat de legaliteits- en regelmatigheidsrisico's betreft, lijkt het op basis van de hoofdoorzaken en de aard van de bij ex-postaudits het vaakst geconstateerde fouten dat de belangrijkste onregelmatigheden veroorzaakt worden door slecht financieel beheer bij de begunstigden, met name doordat de regels verkeerd worden begrepen als gevolg van hun complexiteit, in het bijzonder wat de subsidiabiliteit van de kosten betreft.

Derhalve houden de risico's voornamelijk verband met:

- het verzekeren van de kwaliteit van de geselecteerde projecten en de technische implementatie ervan;
- ondoeltreffend of niet-economisch gebruik van toegekende middelen, zowel voor subsidies (complexiteit van de terugbetaling van de daadwerkelijke subsidiabele kosten) als voor

aanbestedingen (soms zijn er weinig economische actoren die over de vereiste vakkennis beschikken, waardoor er onvoldoende mogelijkheden zijn voor prijsvergelijking);

– fraude.

Het restfoutenpercentage in 2017 (voor subsidies) wordt geraamd op 2,63 %.

De meeste van deze risico's zullen naar verwachting kunnen worden beperkt door:

– betere opzet van de oproepen tot het indienen van voorstellen;

– betere richtsnoeren voor de begunstigen en bevordering van de doelgerichtheid van de voorstellen;

– meer gebruik van vereenvoudigde kosten, zoals bepaald in het nieuwe Financieel Reglement;

– gebruik van bedrijfssystemen voor het beheer van voorstellen en subsidies.

- de maatregelen waarin de fraudebestrijdingsstrategie voorziet.

Beschrijving van het systeem voor interne controle

Het huidige controlesysteem wordt behouden voor het toekomstige programma.

Om de risico's te beperken en het foutenpercentage te verlagen, zal de controlestrategie worden gebaseerd op het nieuwe Financieel Reglement en de verordening gemeenschappelijke bepalingen. Door het nieuwe Financieel Reglement en het ontwerpvoorstel voor het programma Justitie zou het gebruik van vereenvoudigde subsidievormen, zoals vaste bedragen, vaste percentages en eenheidskosten, moeten toenemen.

De controlestrategie bestaat uit verschillende elementen:

– programmering, evaluatie en selectie van voorstellen om te waarborgen dat slechts de beste voorstellen gefinancierd worden;

– sluiting en monitoring van subsidieovereenkomsten: alle transacties en procedures worden vooraf gecontroleerd door de eenheid Programmabeheer en financieel beheer van DG JUST en door de betrokken beheerseenheden. De financiële controle wordt verricht door de eenheid Programmabeheer en financieel beheer. Bij subsidies worden kostendeclaraties grondig gecontroleerd en worden op basis van een risicobeoordeling eventueel bewijsstukken gevraagd.

– in ex-postaudits wordt voorzien door middel van een dienstverleningsovereenkomst met DG HOME: de sector ex-postcontrole past een "detectiestrategie" toe om zoveel mogelijk anomalieën vast te stellen en onterechte betalingen terug te vorderen. In het kader van deze strategie worden audits uitgevoerd op een steekproef van projecten die vrijwel geheel op basis van een risicoanalyse worden geselecteerd.

Om de administratieve lasten verder te verminderen en de kosteneffectiviteit te vergroten, dienen de ex-postcontroles ook te zijn gebaseerd op wederzijds vertrouwen in audits en het delen van beschikbare informatie (artikelen 127 en 128 nieuw Financieel Reglement).

Met deze verschillende elementen van de controlestrategie kan worden verwacht dat het foutenpercentage onder de materialiteitsdrempel van 2 % zal liggen.

De kosten van de controles bedragen circa 4,49 % van de betalingen die DG JUST verricht. Dit percentage zal naar verwachting stabiel blijven of licht afnemen wanneer er in de volgende programmeringsperiode vaker gebruik wordt gemaakt van vereenvoudigde kostenopties.

2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden

Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de fraudebestrijdingsstrategie.

DG JUST heeft in april 2018 een fraudebestrijdingsstrategie goedgekeurd. Het DG zal zijn fraudebestrijdingsstrategie blijven toepassen in overeenstemming met fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (CAFS), zodat zij onder meer borgt dat interne controles tegen fraude volledig in overeenstemming zijn met de CAFS en dat haar aanpak in frauderisicobeheer erop gericht is frauderisico's te onderkennen en daarop passend te reageren.

3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel kader en voorgesteld(e) begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Nummer Rubriek 2: Cohesie en waarden 07.06 Justitie, rechten en waarden	GK/NGK ²⁵	van EVA-landen ²⁶	van kandidaat-lidstaten*	van derde landen	in de zin van artikel [21, lid 2, onder b),] van het Financieel Reglement
	Programma Justitie 07.01.05.01 []	NGK	JA	JA	JA	NEE
	Programma Justitie 07.06.01.01 07.06.01.02 07.06.01.03 [...]	GK	JA	JA	JA	NEE

*Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, potentiële kandidaat-lidstaten van de Westelijke Balkan.

²⁵ GK: gesplitste kredieten / NGK: niet-gesplitste kredieten.

²⁶ EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

3.2. Geraamde gevolgen voor de uitgaven

3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Rubriek van het meerjarig financieel kader			<2>	07.06.01 Rubriek Rubriek 2: Cohesie en waarden 07.06 Justitie, rechten en waarden Programma Justitie							
			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Beleidskredieten (uitgesplitst naar de onder 3.1 begrotingsonderdelen)	Vastleggingen	(1)	42,596	42,580	42,555	42,522	42,481	42,432	42,134		297,300
	Betalingen	(2)	4,880	20,234	27,250	29,742	31,131	31,698	31,648	120,717	297,300
Uit het budget van het programma gefinancierde administratieve kredieten*	Vastleggingen = betalingen	(3)	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100		7,700
TOTAAL kredieten voor het budget van het programma	Vastleggingen	=1+3	43,696	43,680	43,655	43,622	43,581	43,532	43,234		305,000
	Betalingen	=2+3	5,980	21,334	28,350	30,842	32,231	32,798	32,748	120,717	305,000

Deze kredieten dienen ter financiering van de activiteiten in bijlage I bij deze verordening. De bovengenoemde bedragen zullen worden verdeeld over de drie specifieke doelstellingen, en bij benadering als volgt: justitiële samenwerking 30 %, justitiële opleiding 35 % en toegang tot de rechter 35 %. Deze percentages zijn indicatief aangezien er ruimte moet blijven voor flexibiliteit.

*Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere „BA”-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

Rubriek van het meerjarig financieel kader	7	"Administratieve uitgaven"
--	---	----------------------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
Personele middelen		18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349		128,443
Andere administratieve uitgaven		0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700		4,900
TOTAAL kredieten onder RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	(Totaal vastleggingen = totaal betalingen)	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049		133,343

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Na 2027	TOTAAL
TOTAAL voor alle kredieten van het meerjarig financieel kader	Vastleggingen	62,745	62,729	62,704	62,704	62,630	62,581	62,283		438,343
	Betalingen	25,029	40,383	47,399	49,891	51,280	51,847	51,797	120,717	438,343

3.2.2. Geraamde gevolgen voor de beleidskredieten

Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig

Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig zoals hieronder nader omschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
------	------	------	------	------	------	------	------	--------

RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	18,349	128,443
Andere administratieve uitgaven	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	0,700	4,900
Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	19,049	133,343

Buiten RUBRIEK 7²⁷ van het meerjarig financieel kader								
Personele middelen								
Andere administratieve uitgaven	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	7,700
Subtotaal buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	7,700

²⁷ Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek door derden, eigen onderzoek.

TOTAAL	20.149	20.149	20.149	20.149	20.149	20.149	20.149	141.043
---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	----------------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

3.2.2.1. Geraamde personeelsbehoeften

Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig.

Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig zoals hieronder nader omschreven:

Raming in voltijdsequivalenten

Jaar		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Posten opgenomen in de lijst van het aantal ambten (ambtenaren en tijdelijke functionarissen)								
Zetel en vertegenwoordigingen van de Commissie		115,5	115,5	115,5	115,5	115,5	115,5	115,5
Delegaties								
Onderzoek								
• Extern personeel (in voltijdsequivalenten VTE) – AC, AL, END, INT en JPD ²⁸								
Rubriek 7								
Gefinancierd uit RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader	– zetel	24	24	24	24	24	24	24
	– delegaties							
Gefinancierd uit het budget van het programma ²⁹	– zetel							
	– delegaties							
Onderzoek								
Andere (specificeren)								
TOTAAL		139,5	139,5	139,5	139,5	139,5	139,5	139,5

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het beherende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

²⁸ AC = agent contractuel (arbeidscontractant); AL = agent local (plaatselijk functionaris); END = expert national détaché (gedetacheerd nationaal deskundige); INT= intérimaire (uitzendkracht); JPD = jeune professionnel en délégation (jonge professional in delegaties).

²⁹ Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere „BA”-onderdelen).

Ambtenaren en tijdelijk personeel	<u>DG JUST: Alle vte's van DG JUST waren toegewezen aan een van de drie huidige programma's:</u> <u>vte's voor het programma Justitie: 40 % van JUST.04 (eenheid Programmabeheer en financieel beheer), 40 % van andere horizontale eenheden en beleidseenheden die in verband staan met het programma Justitie (namelijk de eenheden A1, B1, B2, B4 en C1)</u> <u>DG COMP: 0,5 AD, 1 AST</u>
Extern personeel	<u>vte's die in verband staan met het programma Justitie</u> <u>DG COMP: 1 AC</u>

3.2.3. Bijdragen van derden

Het voorstel/initiatief:

- voorziet niet in medefinanciering door derden;
- voorziet in medefinanciering door derden, zoals hieronder geraamd:

Kredieten in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Jaar	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAAL
Medefinancieringsbron								
TOTAAL medegefinancierde kredieten								

3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
 - voor de eigen middelen
 - voor de overige ontvangsten

Geef aan of de ontvangsten worden toegewezen aan de begrotingsonderdelen voor uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Gevolgen van het voorstel/initiatief ³⁰						
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Artikel ...							

³⁰ Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 20% aan inningskosten.