



Brussel, 2.7.2015
COM(2015) 315 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

JAARVERSLAG 2014
OVER SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

JAARVERSLAG 2014 OVER SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

1. INLEIDING

Dit is het 22^e verslag over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in het wetgevingsproces van de EU. Het wordt gepresenteerd overeenkomstig artikel 9 van het Protocol (nr. 2) bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (hierna: "Protocol nr. 2" genoemd).

In dit verslag wordt onderzocht op welke wijze deze twee beginselen door de verschillende instellingen en organen van de EU zijn toegepast en hoe de praktijk ten opzichte van voorgaande jaren is geëvolueerd. Voorts wordt een analyse gemaakt van een aantal voorstellen van de Commissie waarover in 2014 met redenen omklede adviezen zijn ingediend. Aangezien het mechanisme inzake de subsidiariteitscontrole in nauw verband staat met de politieke dialoog tussen de nationale parlementen en de Commissie, moet dit verslag worden beschouwd als een aanvulling op het jaarverslag 2014 van de Commissie over de betrekkingen met de nationale parlementen.

2. TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN DOOR DE INSTELLINGEN

2.1. De Commissie

De Commissie heeft in de loop der jaren procedures ingevoerd om in overeenstemming met de beginselen van betere regelgeving¹ bij de ontwikkeling van haar beleid in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid te beoordelen. Voorzitter Juncker heeft benadrukt dat de Commissie de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij haar werkzaamheden voorop zal stellen.

Alvorens nieuwe initiatieven te nemen, gaat de Commissie na of EU-optreden legitiem en noodzakelijk is. Voor alle belangrijke nieuwe initiatieven worden routekaarten voorgesteld². Ze verstrekken, in een vroeg stadium, een voorlopige beschrijving van het mogelijke initiatief en de bestaande evaluatiewerkzaamheden, en lichten de plannen van de Commissie toe inzake

¹ De beginselen van betere regelgeving omvatten alle activiteiten op het gebied van betere regelgeving binnen de Commissie en worden uitgedrukt als een reeks leidende beginselen die gelden voor alle DG's en diensten die betrokken zijn bij de voorbereiding, uitvoering, toepassing of evaluatie van EU-interventies en raadpleging van de betrokken belanghebbenden. De beginselen zijn vastgelegd in instrument nr. 1 van het instrumentarium voor betere regelgeving van de Commissie, http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_1_en.htm.

² http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_en.htm - zoals uiteengezet in het pakket maatregelen inzake betere regelgeving van de Commissie COM(2015) 215 zal de Commissie in de toekomst aanvangseffectbeoordelingen presenteren voor initiatieven waarvoor een effectbeoordeling nodig is ter vervanging van de routekaarten voor dergelijke initiatieven.

het uitvoeren van een effectbeoordeling en een raadpleging. De routekaarten bevatten ook een initiële rechtvaardiging voor het optreden wat betreft subsidiariteit en evenredigheid.

Wanneer een effectbeoordeling moet worden uitgevoerd, dat wil zeggen wanneer significante gevolgen worden verwacht, worden de belanghebbenden via een openbare raadpleging uitgenodigd opmerkingen in te dienen over de noodzaak op te treden en over mogelijke oplossingen voor de vastgestelde problemen. Op basis van deze raadplegingen en andere relevante input wordt in het kader van de effectbeoordeling onder meer de subsidiariteit en de evenredigheid van de onderzochte opties geanalyseerd. Op 19 mei 2015 heeft de Commissie – overeenkomstig de politieke prioriteiten van voorzitter Juncker – een pakket maatregelen inzake betere regelgeving³ met nieuwe geïntegreerde richtsnoeren inzake betere regelgeving⁴ aangenomen, inclusief bijgewerkte richtsnoeren voor het beoordelen van subsidiariteit en evenredigheid in de context van effectbeoordelingen voor nieuwe initiatieven.

In 2014 werden 25 effectbeoordelingen uitgevoerd. Na onderzoek door het onafhankelijk kwaliteitscontroleorgaan, d.w.z. het effectbeoordelingscomité, werd bij acht van deze effectbeoordelingen geoordeeld dat er verbeteringen nodig waren op het vlak van subsidiariteit en/of evenredigheid. Dit percentage van 32 % is vergelijkbaar met dat van vorige jaren.

Bij een voorstel voor nauwere EU-samenwerking bij het voorkomen en tegengaan van zwartwerk⁵, was het effectbeoordelingscomité bijvoorbeeld van oordeel dat in de effectbeoordeling duidelijker moest worden geadstrueerd waarom de lidstaten niet in staat zouden zijn de relevante zaken aan te pakken door middel van vraaggestuurde samenwerking. Bovendien werd aanbevolen om de rechtsgrond van het initiatief duidelijker te vermelden. Er werd inzake de evenredigheid van de voorkeursoplossing verzocht nadere gegevens te verstrekken en uit te leggen waarom nauwere samenwerking tussen de 28 lidstaten nodig was, gezien de voorkeur van werkgevers en lidstaten voor andere opties. Het eindverslag werd overeenkomstig de aanbevelingen van het comité aangepast. Zo werd de rechtsgrondslag duidelijker vermeld en werden de evenredigheidsaspecten beter toegelicht (blz. 43).

Bij de effectbeoordeling van de harmonisering van radiospectrumbanden voor draadloze communicatieapparatuur voor programmaproductie en speciale evenementen⁶ vroeg het effectbeoordelingscomité om de evenredigheid van het initiatief beter te rechtvaardigen en de geraamde kosten met de vastgestelde voordelen te vergelijken. Ook verzocht het te verduidelijken waarom EU-optreden geboden was en wat hiervan de toegevoegde waarde was ten opzichte van het nationale optreden. Naar aanleiding van deze opmerkingen van het effectbeoordelingscomité werd in de analytische delen meer nadruk gelegd op het effect voor verschillende categorieën gebruikers (kleinere vs. grotere gebruikers). Uit het verslag kwam tevens naar voren dat een groot deel van de kosten ook in het geval van het basisscenario zou moeten worden gemaakt, hetgeen de kosten-batenanalyse in een duidelijkere context plaatste.

Het effectbeoordelingscomité droeg met haar aanbevelingen bij tot een betere analyse van de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De informatie die het verstrekte was van groot belang voor het politieke besluitvormingsproces binnen de Commissie. Ook in de toelichting bij een wetgevingsvoorstel wordt uitgelegd op welke wijze het voorstel voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

³ COM(2015) 215.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/index_en.htm

⁵ COM(2014) 221 final.

⁶ C(2014) 6011 final.

Subsidiariteit en evenredigheid zijn ook zeer belangrijke overwegingen bij evaluaties achteraf, waarbij wordt onderzocht of het EU-optreden daadwerkelijk voor de beoogde resultaten in termen van efficiëntie, doeltreffendheid, coherentie, relevantie en Europese meerwaarde zorgt. Bij deze evaluaties wordt nagaan of het EU-optreden nog steeds noodzakelijk is, dan wel of de doelstellingen beter op andere wijze kunnen worden bereikt. De Commissie verbindt zich ertoe 'eerst te evalueren' en resultaten uit het verleden te analyseren voordat zij mogelijke wijzigingen overweegt. De EU verzamelt bewijsmateriaal en trekt lessen met het oog op betere besluitvorming. De evaluatie van het EU-beleid wordt zo een integraal en permanent onderdeel van de beleidsvorming, samen met de subsidiariteits- en evenredigheidsbeoordelingen.

2.2. Follow-up van gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen

In 2014 heeft de Commissie 21 **gemotiveerde adviezen** van de nationale parlementen ontvangen met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel,⁷ wat neerkomt op een daling van 76 % t.o.v. het aantal gemotiveerde adviezen dat een jaar eerder werd ontvangen (88 in 2003). De gemotiveerde adviezen vertegenwoordigden in 2014 een aanzienlijk lager percentage (4 %) van het totale aantal adviezen dat de Commissie in hetzelfde jaar ontving in de context van de politieke dialoog (506). In 2013 waren gemotiveerde adviezen goed voor 14 % van het totale aantal adviezen, terwijl in 2012 en 2011 iets meer dan 10 % van de adviezen bestonden uit gemotiveerde adviezen.

Hoewel er in 2014 geen gelekaartprocedure in gang werd gezet, bleef de gelekaartprocedure die in 2013 werd opgestart ten aanzien van het voorstel tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie (COM(2013) 534 final) zorgen voor discussie binnen de politieke dialoog. Voor nadere informatie, zie het verslag over de betrekkingen met de nationale parlementen.

Wat het aanzienlijk kleinere aantal gemotiveerde adviezen betreft, zij erop gewezen dat het totale aantal voorstellen van de Commissie aan het einde van haar ambtsperiode ook afnam. Er dient te worden opgemerkt dat ook in 2013 het totale aantal adviezen dat door de nationale parlementen werd ingediend in het kader van de politieke dialoog daalde, zij het dat het aantal gemotiveerde adviezen minder sterk afnam⁸.

De gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen blijven aanzienlijk variëren qua vorm en aard van de argumenten die worden aangevoerd om te staven dat het subsidiariteitsbeginsel is geschonden. Net als in voorgaande jaren hebben de nationale parlementen in 2014 over uiteenlopende onderwerpen gemotiveerde adviezen uitgebracht. De 21 gemotiveerde adviezen die werden uitgebracht in 2014 betroffen 15⁹ verschillende voorstellen van de Commissie. De voorstellen die aanleiding gaven tot de meeste gemotiveerde adviezen leverden echter slechts drie gemotiveerde adviezen op. Het ging om het voorstel betreffende het rechtskader van de Unie inzake douaneovertredingen en sancties¹⁰

⁷ Zie de bijlage bij dit verslag.

⁸ 505 tegenover 621 in 2013.

⁹ Van de 21 gemotiveerde adviezen die de Commissie heeft ontvangen, had een aantal betrekking op meer dan één document.

¹⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het rechtskader van de Unie inzake douaneovertredingen en sancties, COM(2013) 884 final.

en het voorstel voor een herziening van het beleid en de wetgeving inzake afvalstoffen¹¹. Er werden twee gemotiveerde adviezen uitgebracht met betrekking tot het voorstel voor een verordening inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten¹², het voorstel voor een verordening betreffende nieuwe voedingsmiddelen¹³ en het voorstel voor een richtlijn inzake besloten eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid¹⁴. Zie de bijlage bij dit verslag voor nadere informatie.

Dat er in 2014 beduidend minder gemotiveerde adviezen werden uitgebracht, hield ook in dat het aantal uitgebrachte gemotiveerde adviezen per kamer sterk afnam. Slechts 15 van de 41 kamers hebben in 2014 gemotiveerde adviezen uitgebracht (tegenover 34 kamers in 2013). De Oostenrijkse *Bundesrat* en het Britse *House of Commons* hebben elk drie gemotiveerde adviezen uitgebracht (tegenover respectievelijk zes en vijf gemotiveerde adviezen in 2013). De Zweedse *Riksdag* en de Franse *Sénat* hebben elk twee gemotiveerde adviezen uitgebracht (ter vergelijking: in 2013 werden negen gemotiveerde adviezen uitgebracht door de *Riksdag* en vier door de *Sénat*). De meeste kamers hebben een of geen enkel gemotiveerd advies uitgebracht.

Hoewel de nationale parlementen in 2014 minder gemotiveerde adviezen uitbrachten, riep een aantal kamers op tot het versterken van de subsidiariteitscontroleprocedure. Tussen januari en mei 2014 hebben de Deense *Folketing*, de Nederlandse Tweede Kamer en het Britse *House of Lords*¹⁵ verslagen ingediend met gedetailleerde voorstellen over hoe de rol van de nationale parlementen in het besluitvormingsproces kon worden versterkt. Deze verslagen omvatten onder meer ideeën over de wijze waarop het toepassingsgebied van de subsidiariteitscontrole kan worden uitgebreid. Zij stelden voor dat gemotiveerde adviezen niet alleen betrekking moeten hebben op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, maar ook op de naleving van het evenredigheidsbeginsel of de rechtsgrondslag van het voorstel. De verslagen pleitten ook voor een verlenging van de termijn voor het indienen van gemotiveerde adviezen¹⁶ en stelden voor dat de Commissie haar voorstel moet intrekken of wijzigen wanneer een gele kaart wordt getrokken. De nationale parlementen blijven in verschillende fora in gesprek over deze onderwerpen.

2.3. Het Europees Parlement en de Raad

a) Het Europees Parlement

¹¹ Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de Richtlijnen 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur, COM(2014) 397 final.

¹² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, tot wijziging van Verordening (EU) nr. XXX/XXX van het Europees Parlement en de Raad, COM(2014) 180 final.

¹³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende nieuwe voedingsmiddelen, COM(2013) 894 final.

¹⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake besloten eenpersoonsvennootschappen met beperkte aansprakelijkheid, COM(2014) 212 final.

¹⁵ DK *Folketing* 'Twenty-three recommendations to strengthen the role of national Parliaments in the European decision-making process', UK *House of Lords* 'The role of National Parliaments in the European Union' and NL Tweede Kamer 'Ahead in Europe'.

¹⁶ De termijn is echter vastgelegd in het Verdrag en kan dus niet worden aangepast zonder het verdrag te wijzigen.

Sinds de inwerkingtreding van het VWEU en in het kader van Protocol nr. 2 heeft het Europees Parlement een reeks maatregelen genomen om te voldoen aan de wettelijke verplichtingen op dit gebied. Met betrekking tot de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen is in het bijzonder de hieronder beschreven procedure van kracht.

De adviezen van de nationale parlementen worden naar de bevoegde parlementaire commissie en de Commissie juridische zaken gezonden, voor de verspreiding onder alle leden van het comité en opname in het vergaderingsdossier. De adviezen van de nationale parlementen worden systematisch in alle officiële EU-talen vertaald¹⁷ en in de preambule van wetgevingshandelingen vermeld.

In principe is het de ten principale bevoegde parlementaire commissie niet toegestaan over te gaan tot haar eindstemming voordat de voorgeschreven uiterste termijn van acht weken is verstreken.

Het Europees Parlement heeft in 2014 officieel 287 adviezen ontvangen van de nationale parlementen. Deze bestonden uit 18 gemotiveerde adviezen en 269 bijdragen (adviezen die geen betrekking hebben op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel). In 2013 werden 86 gemotiveerde adviezen en 206 bijdragen officieel aan het Europees Parlement toegezonden.

De Commissie juridische zaken is de parlementaire commissie die de algemene verantwoordelijkheid heeft voor het subsidiariteitsbeginsel. Een lid van de commissie wordt benoemd tot 'permanente rapporteur' voor subsidiariteit voor een periode van zes maanden, op basis van een toerbeurtsysteem tussen de politieke fracties. De rapporteur houdt toezicht op de ontvangen gemotiveerde adviezen en kan kwesties die worden aangehaald in de gemotiveerde adviezen ter discussie stellen binnen de commissie en voor mogelijke aanbevelingen voorleggen aan andere betrokken commissies. De Commissie juridische zaken stelt regelmatig een verslag op over het jaarlijks verslag van de Commissie over subsidiariteit en evenredigheid. Op basis van een verslag van de heer Sajjad Karim (ECR/UK) werd op 4 februari 2014 door het Europees Parlement een resolutie aangenomen over het 19^e verslag van de Commissie over subsidiariteit en evenredigheid¹⁸.

Ondanks de onderbreking van de parlementaire werkzaamheden stelde het Europees Parlement in het verkiezingsjaar 2014 32 eerste analyses en twee gedetailleerde analyses van effectbeoordelingen van de Commissie, drie aanvullende effectbeoordelingen, een effectbeoordeling met betrekking tot ingrijpende amendementen van het Parlement en een effectbeoordeling achteraf op. Voorts werden vijf verslagen over de kosten van een niet-verenigd Europa opgesteld.

Het Europees Parlement heeft tevens de voorzet gegeven voor een nieuwe, meer algemene aanpak om de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau te beoordelen. Het stelde hiertoe een Verslag over de kosten van een niet-verenigd Europa¹⁹ op, waarin de mogelijke verbeteringen in kaart worden gebracht die de door het Parlement voorgestelde acties zouden

¹⁷ Behalve in het Iers en Maltees.

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0061+0+DOC+XML+V0//NL>.

¹⁹ Mapping the Cost of Non-Europe 2014 -19, tweede druk: juli 2014, Eenheid voor de beoordeling van Europese meerwaarde, juli 2014 [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET\(2014\)563350](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-EAVA_ET(2014)563350)

kunnen opleveren, alsmede een verslag over het economische groeipotentieel van de tien prioriteiten in de beleidslijnen van voorzitter Juncker²⁰.

b) De Raad

De verplichtingen van de Raad inzake het recht van nationale parlementen om te waken over de subsidiariteit zijn vastgelegd in Protocolen nr. 1 en nr. 2. De verantwoordelijkheden van de Raad bestaan er voornamelijk in ontwerpen van wetgevingshandelingen die niet van de Commissie uitgaan aan de nationale parlementen toe te zenden.

Overeenkomstig artikel 4 van Protocol (nr. 2) zendt de Raad alle ontwerpen van wetgevingshandelingen die uitgaan van een groep lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank (EIB) toe aan de nationale parlementen. In 2014 heeft de Raad dergelijke handelingen echter niet ontvangen, en bijgevolg werden er geen toegestuurd aan de nationale parlementen.

Uit de bovengenoemde verplichting volgt dat de Raad, overeenkomstig artikel 6 van Protocol (nr. 2), ieder advies over een wetgevingsvoorstel van een nationaal parlement dat uitgaat van een groep lidstaten aan de regeringen van die lidstaten dient toe te zenden. Evenzo zal de Raad de adviezen van de nationale parlementen over wetgevingsvoorstellen van het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank naar de betrokken instelling toezenden. In 2014 heeft de Raad dergelijke handelingen echter niet ontvangen.

Naast zijn verdragsverplichtingen houdt de Raad de lidstaten op de hoogte van de adviezen van de nationale parlementen over wetgevingsvoorstellen van de Commissie. Het secretariaat-generaal van de Raad bezorgde de delegaties in 2014 meer dan 250 gemotiveerde adviezen en adviezen in het kader van de politieke dialoog die verband hielden met wetgevingsvoorstellen van de Commissie.

Tot slot controleert de Raad in het kader van de wetgevingsprocedures ook bij zijn evaluatie van de effectbeoordelingen bij de voorstellen van de Commissie of de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht zijn genomen.

2.4. Het Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's heeft in 2014 zijn tweede werkprogramma inzake subsidiariteit²¹ goedgekeurd en uitgevoerd. Het bevatte de volgende drie initiatieven, die op basis van specifieke criteria uit het werkprogramma van de Commissie werden gekozen: i) het beleidspakket schone lucht, ii) het voorstel inzake biologische productie, iii) de afvalwetgeving in het kader van het pakket voor de kringlooeconomie²². Bij de gecontroleerde wetgevingsvoorstellen werd bijzondere aandacht besteed aan het gebruik van gedelegeerde handelingen.

²⁰ The economic potential of the ten-point Juncker Plan for growth without debt, European Added Value Unit, November 2014
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU\(2014\)543844_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/543844/EPRS_STU(2014)543844_REV1_EN.pdf)

²¹ CdR 7657/2013.

²² a) de initiatieven moeten duidelijk van politiek belang zijn voor lokale en regionale overheden;
b) de initiatieven moeten betrekking hebben op bevoegdheden van lokale en regionale overheden;
c) de initiatieven moeten een potentiële subsidiariteitsdimensie hebben.

Bij de uitvoering van het werkprogramma inzake subsidiariteit analyseerde het Comité van de Regio's het beleidspakket Schone lucht voor Europa²³. Het Comité van de Regio's concludeerde, na raadpleging van de deskundigengroep Subsidiariteit, in zijn advies²⁴ dat het voorstel in overeenstemming was met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, en verklaarde dat luchtverontreiniging een grensoverschrijdend fenomeen is dat op Europees niveau moet worden aangepakt.

Met betrekking tot het voorstel voor een verordening inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten werden de expertgroep subsidiariteit en het netwerk voor subsidiariteitstoezicht geraadpleegd tijdens de termijn van acht weken waarbinnen de nationale parlementen een subsidiariteitscontrole kunnen uitvoeren²⁵. Met het oog op het subsidiariteitsbeginsel waren de meeste respondenten tegen het schrappen van de mogelijkheid voor lidstaten om uitzonderingen toe te staan op de regels inzake biologische productie. Op het stuk van de evenredigheid waren zij van mening dat het voorstel te ver ging, omdat de beoogde doelstellingen met andere, minder restrictieve manieren zouden kunnen worden bereikt. Deze bezwaren werden verwerkt in het advies van het Comité van de Regio's²⁶.

Het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de Richtlijnen 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur²⁷ was van bijzonder belang voor het Comité van de regio's, aangezien in de meeste lidstaten de lokale en regionale overheden verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de EU-afvalwetgeving. De expertgroep subsidiariteit en het netwerk voor subsidiariteitstoezicht werden geraadpleegd tijdens de termijn van acht weken waarbinnen de nationale parlementen een subsidiariteitscontrole kunnen uitvoeren. De meeste respondenten voorzagen geen subsidiariteitsproblemen in verband met de nieuwe afvaldoelstellingen van de EU. Wel uitten verschillende respondenten hun bezorgdheid over de evenredigheid: zij plaatsten vraagtekens bij de haalbaarheid van de nieuwe afvaldoelstellingen en benadrukten dat de huidige afvaldoelstellingen in de EU heel verschillend worden benaderd. Het Comité van de Regio's organiseerde een workshop over territoriale effectbeoordelingen²⁸, waaruit bleek dat bepaalde regio's worden geconfronteerd met beperkingen bij het verwezenlijken van de door de richtlijn voorgestelde doelstellingen. De belangrijkste resultaten van de raadpleging en de territoriale effectbeoordeling worden weergegeven in het advies van het Comité van de Regio's²⁹. In verschillende vervolgadvisen uitte het Comité van de Regio's in 2014 zijn bezorgdheid over de mate waarin Commissievoorstellen in overeenstemming waren met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Daarbij ging het onder meer om het advies over het voorstel voor een verordening tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie³⁰, het advies over het voorstel voor een besluit tot oprichting van een Europees platform voor de intensivering van

²³ COM(2013) 918 final (mededeling), COM(2013) 919 final en COM(2013) 920 final.

²⁴ CdR 1217/2014.

²⁵ COM(2014) 180 final en de bijbehorende mededeling COM(2014) 179 final.

²⁶ CdR 4832/2014.

²⁷ COM(2014) 397 final.

²⁸ Tijdens deze workshop voerde het CvDR een territoriale effectbeoordeling uit door middel van de QuickScan-methodologie die werd ontwikkeld door het Europees Waarnemingsnetwerk voor territoriale ontwikkeling en samenhang (ESPON).

²⁹ CdR 04083/2014.

³⁰ CdR 6520/2013.

de samenwerking bij het voorkomen en tegengaan van zwartwerk³¹ en het advies over het voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1308/2013 en Verordening (EU) nr. 1306/2013 wat betreft de steunregeling voor de verstrekking van groenten, fruit, bananen en melk aan kinderen in onderwijsinstellingen³².

Het Comité van de Regio's organiseerde in juli 2014 een workshop subsidiariteit³³ voor belanghebbenden uit de EU en vertegenwoordigers van nationale en regionale overheden. Het doel van de workshop was de balans op te maken van de 6^e subsidiariteitsconferentie³⁴, die gehouden was in 2013, en om nieuwe benaderingen en oplossingen te zoeken voor een doeltreffend toezicht op het subsidiariteitsbeginsel. Voorts heeft het CvdR samen met de universiteit van Tübingen (Duitsland)³⁵ een conferentie over de rol van regionale parlementen in Europese aangelegenheden georganiseerd om de aandacht te vestigen op de rol van regionale parlementen en op de uitdagingen waarmee deze worden geconfronteerd in de context van het subsidiariteitscontrolemechanisme. Ten slotte werd tijdens een vergadering van de Regpex-partners³⁶ en een vergadering van andere internetplatforms van het Comité van de Regio's, beiden gehouden in december, geconcludeerd dat regionale parlementen beter moesten worden voorgelicht over subsidiariteitskwesties en moesten worden ondersteund met informatie-uitwisselingsinstrumenten. Meer informatie is te vinden in het jaarverslag subsidiariteit 2014 dat het Comité van de Regio's in juni 2015³⁷ zal uitbrengen.

2.5. Het Hof van Justitie

Het Hof van Justitie heeft in 2014 geen belangrijke arresten gewezen die betrekking hadden op het subsidiariteits- of het evenredigheidsbeginsel.

3. BELANGRIJKE GEVALLEN WAARIN BEZWAREN AANGAANDE SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID WERDEN GEUIT

*Voorstel voor een richtlijn betreffende het rechtskader van de Unie inzake douaneovertredingen en sancties*³⁸

Op 13 december 2013 heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd tot vaststelling van handelingen die moeten worden beschouwd als schendingen van de douanewetgeving van de EU en tot vaststelling van een kader voor het opleggen van sancties wanneer dergelijke handelingen plaatsvinden. Het voorstel beoogt de gevolgen van niet-naleving van de gemeenschappelijke regels te harmoniseren. Vooralsnog lopen deze regels binnen de douane-

³¹ CdR 03236/2014.

³² CdR 1287/2014.

³³ 'Subsidiarity monitoring under scrutiny: More, less or different?'. Deze workshop had de vorm van een "world café".

³⁴ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/SiteCollectionDocuments/Final%20Brochure.pdf>.

³⁵ Een verslag van de conferentie is te vinden op <http://www.cor.europa.eu/en/events/Pages/regional-parliaments-conference.aspx>.

³⁶ Regpex (Regional Parliaments Information Exchange), dat in 2012 werd gelanceerd door het Comité van de Regio's, is een onderdeel van de website van het netwerk voor subsidiariteitstoezicht (SMN) en bestaat uit een database die bedoeld is om EU-regio's met wetgevende bevoegdheden te helpen in het stadium van vroegtijdige waarschuwing: <http://corportal/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

³⁷ Zal worden gepubliceerd op <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Pages/Publicationsandstudies-.aspx>

³⁸ COM(2013) 884.

unie uiteen, aangezien ze afhangen van de 28 verschillende rechtsorden en administratieve of gerechtelijke tradities in de lidstaten. Het voorstel strekt ertoe meer lijn te brengen in de wijze waarop inbreuken op de EU-douanewetgeving in de lidstaten worden behandeld.

De nationale parlementen brachten drie gemotiveerde adviezen³⁹ uit over het voorstel, goed voor zes stemmen⁴⁰. Nog eens drie andere kamers van nationale parlementen⁴¹ hebben in het kader van de politieke dialoog over dit voorstel een advies uitgebracht.

In hun gemotiveerde adviezen verklaarden de nationale parlementen dat het nog maar de vraag was of het Commissievoorstel in overeenstemming was met het subsidiariteitsprincipe en of de voorgestelde maatregelen beter op het niveau van de EU konden worden gereguleerd dan op het niveau van de lidstaten. De Zweedse *Riksdag* was er niet van overtuigd dat in de richtlijn een gemeenschappelijke formulering moest worden vastgesteld met betrekking tot sancties en de niveaus daarvan. Verder stelde zij dat bepaalde elementen uit het voorstel die normaal deel uitmaken van op artikel 83 VWEU gebaseerde handelingen (minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen) beter zouden kunnen worden geregeld op lidstaatsniveau en dat de Commissie niet had aangetoond dat er voor intensievere douanesamenwerking gemeenschappelijke sanctieschalen moesten worden vastgesteld. Het Deense *Folketing* vond dat de voorgestelde harmonisatie van de regels betreffende schendingen van de EU-douanewetgeving en de bijhorende sancties verder ging dan nodig was. De Litouwse *Seimas* betoogde dat het voorstel niet aan zijn doel (de doeltreffende tenuitvoerlegging en de juiste en uniforme handhaving van de EU-douanewetgeving) zou voldoen, aangezien de voorgestelde richtlijn niet bepaalde of de lidstaten voor deze douaneovertredingen een administratieve of strafrechtelijke sanctie diende op te leggen. In haar antwoorden op de gemotiveerde adviezen benadrukte de Commissie dat een geharmoniseerde douanewetgeving niet doeltreffend kon worden gehandhaafd wegens de uiteenlopende regels inzake douane-overtredingen en -sancties van de lidstaten. De Commissie is van mening dat deze onderlinge verschillen kunnen worden verholpen door een gemeenschappelijke lijst van douane-overtredingen vast te stellen en de bijhorende sancties te harmoniseren. Dergelijke maatregelen konden niet worden genomen door de individuele lidstaten en bijgevolg was actie op EU-niveau passender op dit gebied. De Commissie stelde voorts dat de harmonisering van douane-overtredingen en sancties de samenwerking tussen douaneautoriteiten doeltreffender zou maken en benadrukte dat een gemeenschappelijke lijst van douane-overtredingen en een harmonisering van de sancties zouden leiden tot meer vergelijkbare douanesanctiesystemen. Dit voorstel wordt nog steeds bestudeerd door de medewetgevers.

*Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de Richtlijnen 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur*⁴²

³⁹ DK *Folketing* (2 stemmen), LT *Seimas* (2 stemmen), SE *Riksdag* (2 stemmen).

⁴⁰ Ieder parlement heeft twee stemmen; in het geval van een nationaal parlementair stelsel met twee kamers wordt aan elke kamer één stem toebedeeld. Iedere kamer kan afzonderlijk een gemotiveerd advies uitbrengen.

⁴¹ CZ *Senát*, MT *Kamra tad-Deputati*, en PT *Assembleia da República*.

⁴² COM(2014) 397 final.

Op 2 juli 2014 publiceerde de Commissie een voorstel als onderdeel van een pakket dat de economie een meer circulair karakter moest geven om het Europese concurrentievermogen te verbeteren en de vraag naar dure, schaarse grondstoffen te beperken. Het voorstel houdt in dat tegen 2030 70 % van het stedelijk afval en 80 % van het verpakkingsafval wordt gerecycled en dat recyclebaar afval vanaf 2025 niet meer op stortplaatsen mag worden begraven. Het voorstel omvat ambitieuze doelstellingen en belangrijke bepalingen inzake de instrumenten die nodig zijn om deze te verwezenlijken en te controleren.

De nationale parlementen brachten drie gemotiveerde adviezen⁴³ uit over het voorstel, die goed waren voor vier stemmen⁴⁴. Nog eens tien kamers van nationale parlementen⁴⁵ hebben in het kader van de politieke dialoog over dit voorstel een advies uitgebracht.

De nationale parlementen droegen in hun gemotiveerde adviezen verschillende argumenten aan waaruit moest blijken dat het voorstel niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel. De Oostenrijkse *Bundesrat* vond dat er geen transnationaal aspect was dat tot EU-regelgeving noopte en dat de Commissie goed had uitgelegd waarom de huidige doelstellingen ontoereikend waren of waarom niet alle lidstaten erin slaagden deze te verwezenlijken. De Tsjechische *Senát* verklaarde dat het voorstel niet aannemelijk maakte dat de lidstaten en gemeenten daadwerkelijk in staat waren om de voorgestelde doelstellingen tegen redelijke kosten te verwezenlijken en dat de Commissie de reële toegevoegde waarde van dit optreden op EU-niveau dus niet had aangetoond. Tot slot verklaarde het Kroatische *Hrvatski Sabor* dat het onder de bevoegdheid van de lidstaten moet vallen om, afhankelijk van hun economische omstandigheden, aanvullende doelstellingen op het gebied van afvalbeheer vast te stellen.

Op 16 december 2014 keurde de Commissie haar werkprogramma voor 2015 goed, waarin zij voorstelde om 80 van de 450 voorstellen waar het Europees Parlement en de Raad zich nog over moesten uitspreken, in te trekken of te wijzigen⁴⁶. De Commissie gaf te kennen dat zij voornemens was de voorgestelde richtlijn in te trekken, maar kondigde tegelijkertijd aan deze eind 2015 te vervangen door een nieuw, ambitieuzer voorstel ter bevordering van de kringlooeconomie. De Commissie herhaalde tevens haar belofte om de overgang naar een hulpbronnefficiënte kringlooeconomie te bevorderen, wat aanzienlijke gevolgen zou hebben voor de werkgelegenheid, de groei, het concurrentievermogen en de innovatie. Na overleg met het Europees Parlement en de Raad bevestigde de Commissie op 25 februari 2015 de intrekking van haar voorstel⁴⁷.

Voorstel voor een verordening inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, tot wijziging van Verordening (EU) nr. XXX/XXX van het Europees

⁴³ AT *Bundesrat* (1 stem), CZ *Senát* (1 stem), HR *Hrvatski Sabor* (2 stemmen).

⁴⁴ Ieder parlement heeft twee stemmen; in het geval van een nationaal parlementair stelsel met twee kamers wordt aan elke kamer één stem toebedeeld. Iedere kamer kan afzonderlijk een gemotiveerd advies uitbrengen.

⁴⁵ CZ *Poslanecká sněmovna*, DE *Bundesrat*, DK *Folketing*, ES *Congreso de los Diputados* and *Senado* (both chambers), FR *Sénat*, IT *Senato della Repubblica*, MT *Kamra tad-Deputati*, PL *Senat*, PT *Assembleia da República* and UK *House of Lords*. Met betrekking tot door de nationale parlementen aangevoerde argumenten die geen betrekking hebben op subsidiariteit, zie het jaarverslag 2014 over de betrekkingen tussen de Commissie en de nationale parlementen.

⁴⁶ Een aantal initiatieven werd ingetrokken omdat deze niet overeenkwamen met de prioriteiten van de nieuwe Commissie, terwijl de Commissie in andere gevallen nog steeds achter de doelstellingen stond, maar de voorstellen (door de langdurige onderhandelingen in het Europees Parlement en de Raad) hun oorspronkelijke doel niet meer konden verwezenlijken. In het laatste geval is de Commissie voornemens nieuwe, betere manieren voor te stellen om de beoogde doelstellingen te bereiken.

⁴⁷ PB C 80 van 7.3.2015, blz. 17.

Op 25 maart 2014 publiceerde de Commissie een voorstel dat ervoor moet zorgen dat aan de eisen van het publiek inzake milieu en kwaliteit wordt voldaan. Met het voorstel worden de volgende drie hoofddoelstellingen nagestreefd: het vertrouwen van de consument in stand houden, het vertrouwen van de producent in stand houden en het voor landbouwers gemakkelijker maken naar biologische landbouw over te schakelen. De Commissie stelde met name voor om i) zowel de in de EU geldende regels als de regels voor ingevoerde producten aan te scherpen en te harmoniseren door een groot deel van de huidige uitzonderingen op het vlak van productie en controles te schrappen, ii) een risicogebaseerd controlesysteem in te voeren, iii) het voor kleine landbouwers gemakkelijker te maken naar biologische landbouw over te schakelen door hun de mogelijkheid te bieden zich bij een groeps certificeringssysteem aan te sluiten, iv) de internationale dimensie van de handel in biologische producten beter in aanmerking te nemen door nieuwe uitvoerbepalingen toe te voegen, en v) de wetgeving te vergemakkelijken om de administratieve lasten voor de boeren te verlichten en om de transparantie te verbeteren.

De nationale parlementen brachten twee gemotiveerde adviezen⁴⁹ uit over het voorstel, goed voor drie stemmen⁵⁰. Negen kamers hebben in het kader van de politieke dialoog⁵¹ een advies uitgebracht. In hun gemotiveerde adviezen stelden de nationale parlementen dat het voorstel onvoldoende speelruimte bood om met regionale of nationale wetgeving in te spelen op regionale of nationale bijzonderheden. Volgens de Oostenrijkse *Bundesrat* voorzag het Commissievoorstel niet in de mogelijkheid om te beoordelen of de door de Commissie voorgestelde maatregelen effectief genoeg zijn om het gewenste doel te bereiken en was het evenmin mogelijk om te beoordelen of deze maatregelen op EU-niveau dienden te worden genomen. Het voorstel werd bekritiseerd omdat de waarde van de gevolgen en de hieruit voortvloeiende financiële en administratieve lasten voor de lidstaten er niet in werden gekwantificeerd.

In haar antwoorden merkte de Commissie op dat de huidige mogelijkheden om uitzonderingen toe te staan tot oneerlijke mededinging tussen biologische marktdeelnemers in de EU en jegens ingevoerde organische producten leidden. Tot de negatieve factoren behoorden het risico van verlies van consumentenvertrouwen, de complexiteit van de wetgeving, handelskwesties (handhavingsproblemen) en zware administratieve lasten. Voorts benadrukte de Commissie dat het voorstel waar nodig mogelijkheden biedt om het productieproces aan te passen. Met betrekking tot gedelegeerde handelingen benadrukte de Commissie dat de bevoegdheid om overeenkomstig artikel 290 VWEU handelingen vast te stellen als noodzakelijk werd beschouwd om de volledige operationele werking van de richtlijn te garanderen. Aan de in het voorstel beschreven bevoegdheidsdelegatie zijn duidelijke en precieze criteria verbonden, die de Commissie een beperkte discretionaire

⁴⁸ COM(2014) 180 final.

⁴⁹ AT *Bundesrat* (1 stem), LU *Chambre des Députés* (2 stemmen).

⁵⁰ Ieder parlement heeft twee stemmen; in het geval van een nationaal parlementair stelsel met twee kamers wordt aan elke kamer één stem toebedeeld.

Iedere kamer kan afzonderlijk een gemotiveerd advies uitbrengen.

⁵¹ AT *Bundesrat*, CZ *Senát*, ES *Congreso de los Diputados* and *Senado* (both chambers), IT *Senato della Repubblica*, LT *Seimas*, LU *Chambre des Députés*, NL *Tweede Kamer* and PT *Assembleia da República*. Met betrekking tot door de nationale parlementen aangevoerde argumenten die geen betrekking hebben op subsidiariteit, zie het jaarverslag 2014 over de betrekkingen tussen de Commissie en de nationale parlementen.

bevoegdheid verlenen. Ten slotte benadrukte de Commissie dat de lidstaten worden betrokken bij de voorbereiding van de handelingen.

In het licht van het langdurige onderhandelingsproces in het Europees Parlement en de Raad kondigde de Commissie in december 2014 in haar werkprogramma haar voornemen aan om de voorgestelde verordening in te trekken en door een nieuw initiatief te vervangen, tenzij er binnen zes maanden een akkoord werd bereikt.

4. CONCLUSIES

In 2014 werden er beduidend minder gemotiveerde adviezen ingediend dan in voorgaande jaren. De gemotiveerde adviezen uit 2014 vertegenwoordigden eveneens een aanzienlijk lager percentage van het totale aantal adviezen dat in het kader van de politieke dialoog werd uitgebracht. Er werd geen gelekaartprocedure in gang gezet. Het kleinere aantal gemotiveerde adviezen hangt echter samen met de afname van het aantal wetgevingsvoorstellen dat de Commissie aan het einde van haar ambtsperiode heeft ingediend en betekent niet dat nationale parlementen minder belang stellen in subsidiariteitskwesties. Deze conclusie wordt bevestigd door het aanhoudende debat over het subsidiariteitscontrolemechanisme tussen de nationale parlementen.

In 2014 hebben alle bij het wetgevingsproces betrokken instellingen actief deelgenomen aan de controle op het subsidiariteitsbeginsel, net als eerdere jaren. De Commissie heeft erop toegezien dat haar voorstellen verenigbaar waren met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid door diverse beoordelingen (routekaarten, effectbeoordelingen) te presenteren voordat de wetgevingshandelingen werden aangenomen door de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen over subsidiariteitsaspecten uitgebreid te onderzoeken en te beantwoorden.

Het Europees Parlement bleef subsidiariteits- en evenredigheidskwesties behandelen in het kader van zijn werkzaamheden in verband met wetgevingsvoorstellen, waarbij het rekening hield met gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen. Het Parlement heeft ook de aanzet gegeven tot een nieuwe, meer algemene wijze om de Europese meerwaarde te beoordelen door een verslag over de kosten van een niet-verenigd Europa op te stellen. Daarnaast heeft het verschillende effectbeoordelingen van de Commissie geëvalueerd. Tot slot heeft het Comité van de Regio's zijn werkzaamheden inzake subsidiariteitskwesties voortgezet, met name door zijn tweede werkprogramma inzake subsidiariteit goed te keuren en uit te voeren en een aantal workshops en conferenties te organiseren die waren gewijd aan het subsidiariteitsbeginsel en de uitvoering van het subsidiariteitscontrolemechanisme.