



Brussel, 23.10.2018
COM(2018) 490 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

JAARVERSLAG 2017

OVER DE TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VAN SUBSIDIARITEIT EN

EVENREDIGHEID

JAARVERSLAG 2017 OVER DE TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VAN SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

1. INLEIDING

Dit is het 25e jaarverslag over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in het wetgevingsproces van de Europese Unie. Het verslag wordt uitgebracht overeenkomstig artikel 9 van Protocol nr. 2 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna "VWEU" genoemd).

In dit verslag wordt onderzocht op welke wijze deze twee beginselen in 2017 door de verschillende instellingen en organen van de Europese Unie zijn toegepast en hoe de praktijk ten opzichte van voorgaande jaren is geëvolueerd. Voorts wordt een analyse gemaakt van de voorstellen van de Commissie die in de loop van het jaar voornamelijk het voorwerp van gemotiveerde adviezen van nationale parlementen zijn geweest. Aangezien het subsidiariteitscontrolemechanisme 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 van de Commissie over de betrekkingen met de nationale parlementen in 2017.¹

2. TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN DOOR DE INSTELLINGEN

2.1. De Commissie

In 2017 heeft de Commissie-Juncker de uitvoering voortgezet van haar versterkte agenda voor betere regelgeving, die met betere richtsnoeren en nieuwe mogelijkheden voor burgers en belanghebbenden om feedback te geven (zoals een onlineportaal over betere regelgeving²) waarborgt dat subsidiariteit en evenredigheid in acht worden genomen in alle fasen van het beleidsproces. Daarnaast is de Commissie doorgegaan met haar praktijk om bestaande beleidskaders te evalueren alvorens met wetgevingsherzieningen te komen. Bij deze evaluaties³ wordt onder meer beoordeeld of bestaande beleidsmaatregelen nog geschikt zijn voor hun doel en in hoeverre zij beantwoorden aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Ook via de website van de Commissie "Verminder de regeldruk! — Laat uw stem horen!"⁴ en het platform van het Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit) kunnen het publiek en belanghebbenden met de Commissie communiceren over eventuele buitensporige lasten of tekortkomingen van de bestaande regelgevende maatregelen, waarbij vragen over subsidiariteit en evenredigheid kunnen worden gesteld. In 2017 werden via het platform van het Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving 46 adviezen ingediend, waaronder aanbevelingen aan de Commissie voor de vereenvoudiging en beperking van de regeldruk van bestaande EU-wetgeving. De Commissie houdt daar met name via de tenuitvoerlegging van haar werkprogramma 2018 rekening mee.

In juli 2017 bracht de Commissie een herziene reeks richtsnoeren voor betere regelgeving uit, samen met de bijbehorende toolbox. De richtsnoeren en toolbox zijn aangepast naar aanleiding van de praktische ervaring sinds de invoering van het pakket voor betere regelgeving in mei

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_nl

³ In haar evaluaties beoordeelt de Commissie stelselmatig vijf criteria: doeltreffendheid, efficiëntie, coherentie, relevantie en EU-meerwaarde.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_nl.htm

2015. Verder heeft de Commissie haar portaal voor betere regelgeving uitgebreid, zodat het voor burgers eenvoudiger is om online te navigeren.

Taskforce voor subsidiariteit, evenredigheid en "minder en efficiënter optreden"

Op 13 september 2017 kondigde voorzitter Juncker in zijn Toespraak over de Staat van de Unie aan dat hij een taskforce op hoog niveau voor subsidiariteit, evenredigheid en minder en efficiënter optreden zou instellen. De doelstellingen werden beschreven in het werkprogramma van de Commissie voor 2018: *"Voortbouwend op het werk dat de Commissie al eerder heeft verricht, moeten we ermee doorgaan grote zaken groot aan te pakken. Dit houdt in dat we niet alle aspecten van het dagelijks leven van de burgers moeten reguleren. Wij moeten er serieus over nadenken minder te doen, maar dan wel efficiënter, en bevoegdheden terug te geven aan de lidstaten waar dat zinvol is. Op basis van het werk van de door eerste vicevoorzitter Timmermans te leiden taskforce [...] zal de Commissie haar ideeën presenteren over het streven naar meer subsidiariteit en evenredigheid en betere regelgeving, om ervoor te zorgen dat we alleen daar optreden waar de EU meerwaarde biedt."* De taskforce werd op 14 november 2017 door voorzitter Juncker ingesteld en is sinds 1 januari 2018 actief⁵. Op 10 juli 2018 diende de taskforce zijn rapport in bij de voorzitter⁶. De voorzitters van het Europees Parlement, de Conferentie van parlementaire commissies voor Unieaangelegenheden (COSAC) en het Comité van de Regio's werd verzocht uit hun midden leden voor te dragen voor deelname aan de taskforce op persoonlijke titel. Daarop stelden de nationale parlementen (COSAC) en het Comité van de Regio's hun leden voor de taskforce voor, terwijl het Europees Parlement besloot dat niet te doen.

Subsidiariteits- en evenredigheidsanalyse

Krachtens de richtsnoeren voor betere regelgeving en de bijbehorende toolbox⁷ moet de Commissie een analyse van de subsidiariteit uitvoeren wanneer een nieuw initiatief wordt overwogen op gebieden waarop de EU geen exclusieve bevoegdheid heeft, alsook bij de beoordeling van de relevantie en de Europese meerwaarde van een bestaande beleidsmaatregel. De Commissie besteedt bij zowel wetgevings- als niet-wetgevingsinitiatieven aandacht aan de subsidiariteit. Het doel van de analyse is tweeledig: ten eerste nagaan of optreden op nationaal, regionaal of lokaal niveau volstaat om de nagestreefde doelstelling te bereiken en ten tweede nagaan of optreden van de Unie kan zorgen voor een meerwaarde ten opzichte van optreden door de lidstaten.

Krachtens het evenredigheidsbeginsel mogen de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.⁸ De inachtneming van het evenredigheidsbeginsel moet ervoor zorgen dat de aanpak en de schaal van het regulerend optreden in overeenstemming zijn met de doelstelling. Er moet duidelijk naar de evenredigheid worden verwezen in de effectbeoordelingen⁹, evaluaties en geschiktheidscontroles¹⁰.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_nl

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_nl

⁸ Artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

⁹ In het kader van effectbeoordelingen is de evenredigheid een belangrijk criterium waarmee rekening moet worden gehouden bij de vergelijking van beleidsopties.

¹⁰ Zie voor nadere informatie over de richtsnoeren voor betere regelgeving voor de subsidiariteits- en evenredigheidsanalyses het jaarverslag 2016 over subsidiariteit en evenredigheid, paragraaf 2.1.

Effectbeoordelingen

In 2017 onderzocht de Raad voor regelgevingstoetsing¹¹, die de kwaliteit van effectbeoordelingen evalueert¹², 53 effectbeoordelingen. Naar het oordeel van de raad was de analyse van de subsidiariteit en de EU-meerwaarde in twaalf gevallen voor verbetering vatbaar. Dertig adviezen bevatten opmerkingen over evenredigheid en de vergelijking van opties. De volgende voorbeelden illustreren hoe de raad subsidiariteit en evenredigheid in 2017 heeft beoordeeld:

- In zijn negatief advies over de effectbeoordeling¹³ inzake het voorstel voor Europese samenwerking op het gebied van de evaluatie van gezondheidstechnologie benadrukte de Raad voor regelgevingstoetsing dat een van de beleidsopties - permanente samenwerking op EU-niveau voor volledige gezondheidstechnologiebeoordelingen - aanzienlijke problemen opleverde wat betreft haalbaarheid, subsidiariteit en evenredigheid. Het rapport werd herzien en met deze opmerking is rekening gehouden door deze optie bij voorbaat uit te sluiten.
- In zijn positief advies met voorbehoud over de effectbeoordeling¹⁴ voor een initiatief tot wijziging van een richtlijn over gecombineerd vervoer stelde de Raad voor regelgevingstoetsing dat het subsidiariteitsbetoog onvoldoende was uitgewerkt, met name voor de opname van strikt binnenlands vervoer. De raad vroeg om nader bewijs dat nationale initiatieven niet zouden volstaan om het probleem op te lossen en dat de schaal van de activiteiten maatregelen op EU-niveau zou vergen. Om de grensoverschrijdende dimensie van het probleem te illustreren, bevatte het herziene effectbeoordelingsverslag aanvullende argumenten, waaronder motieven om ondersteuningsmaatregelen uit te breiden tot binnenlandse activiteiten.
- In het negatief advies over de effectbeoordeling¹⁵ van het voorstel voor een kader voor de vrije uitwisseling van niet-persoonsgebonden gegevens in de Europese Unie oordeelde de Raad voor regelgevingstoetsing dat het rapport argumenten voor EU-actie en een goede beoordeling van de evenredigheid van de opties ontbeerde. Het herziene rapport werd opnieuw negatief beoordeeld door de Raad voor regelgevingstoetsing. De raad was van oordeel dat het rapport met name naliet argumenten te geven voor een nieuw recht voor de portabiliteit van clouddiensten. Het initiatief werd door het college aangenomen in een vorm waarin de verplichte clouddienstportabiliteit was vervangen door zelfregulerende maatregelen.

Zoals deze voorbeelden laten zien, heeft de Raad voor regelgevingstoetsing er in 2017 toe bijgedragen dat beter kan worden nagegaan of voorstellen beantwoorden aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, en heeft de raad zo informatie verschaft die essentieel is voor het politieke besluitvormingsproces binnen de Commissie.

¹¹ De Raad voor regelgevingstoetsing bestaat uit een voorzitter (niveau directeur-generaal) en zes voltijdsleden, van wie twee buiten de Commissie zijn geworven. Alle leden van de raad zijn onafhankelijk en functioneren op persoonlijke titel op basis van hun eigen deskundigheid. De raad beoordeelt de kwaliteit van de effectbeoordelingen, geschiktheidscontroles en belangrijke evaluaties. Bij deze kwaliteitscontrole worden ook subsidiariteit en evenredigheid onderzocht.

¹² Wanneer er van een beleidsinitiatief belangrijke economische, sociale of milieugevolgen worden verwacht, is een effectbeoordeling nodig. De beoordeling gaat in op het probleem, mogelijke beleidsopties, de waarschijnlijke effecten daarvan en de vraag of het initiatief in overeenstemming is met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_en

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_en

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

Evaluaties en geschiktheidscontroles

Subsidiariteit en evenredigheid waren eveneens van groot belang voor de achteraf uitgevoerde evaluaties en geschiktheidscontroles, waarmee wordt onderzocht of Europese maatregelen de verwachte resultaten opleveren in de zin van doelmatigheid, doeltreffendheid, samenhang, relevantie en blijvende Europese meerwaarde. In 2017 publiceerde de Commissie 72 evaluaties en geschiktheidscontroles (evaluaties van bredere beleidsterreinen). Er werden drie geschiktheidscontroles gepubliceerd: een over het milieubeheer- en milieuauditsysteem van de EU (EMAS) en de EU-milieukeur, een over consumentenbeleid en een over rapportageverplichtingen op het gebied van milieu¹⁶.

In 2017 onderzocht de Raad voor regelgevingstoetsing 17 belangrijke evaluaties en geschiktheidscontroles. Daarbij deed de raad in de categorie "relevantie en door de EU verleende meerwaarde" aanbevelingen voor verbetering in zeven gevallen, onder meer voor het programma LIFE¹⁷ (EU-programma voor het milieu en klimaatactie) en de algemene levensmiddelenwetgeving¹⁸. Op die manier heeft de raad er toe bijgedragen dat beter kan worden nagegaan hoe in evaluaties en geschiktheidscontroles rekening is gehouden met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

¹⁶ Refit-platform: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_nl

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

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

In 2017 heeft de Commissie 52 **gemotiveerde adviezen**¹⁹ van de nationale parlementen ontvangen met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel²⁰. Dat is 20 % minder dan de 65 in 2016 ontvangen gemotiveerde adviezen, wat overeenkomt met een lager totaal aantal adviezen ontvangen in 2017²¹. Het aandeel gemotiveerde adviezen in het totale aantal in 2017 ontvangen adviezen daalde eveneens, van 10,5 % in 2016 tot 9 % in 2017.

Van de 52 gemotiveerde adviezen die in 2017 werden ontvangen, hadden er 24 betrekking op 4 voorstellen van de Commissie. Het voorstel met de meeste gemotiveerde adviezen was het voorstel over de interne markt voor elektriciteit²², dat elf gemotiveerde adviezen opleverde. Twee wetsvoorstellen in het zogenaamde "dienstenpakket"²³ ontvingen in totaal negen gemotiveerde adviezen en het voorstel over het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers ontving vier gemotiveerde adviezen²⁴. Bij andere voorstellen ging het om één tot drie gemotiveerde adviezen. De initiatieven waarvoor de Commissie de meeste gemotiveerde adviezen ontving, worden uitvoeriger beschreven in hoofdstuk 3.

De afname van het totale aantal uitgebrachte gemotiveerde adviezen in 2017 ging gepaard met een vergelijkbare afname van het aantal uitgebrachte gemotiveerde adviezen per kamer. In 2017 hebben 19 van de 41 kamers gemotiveerde adviezen uitgebracht (tegenover 26 kamers in 2016). De gemotiveerde adviezen werden uitgebracht door de Tsjechische *Poslanecká sněmovna* (1), de Spaanse *Cortes Generales* (2), de Ierse *Dáil and Seanad Éireann* (3)²⁵, de Duitse *Bundestag* (6), de Duitse *Bundesrat* (3), de Franse *Sénat* (7), de Franse *Assemblée nationale* (2), de Italiaanse *Senato della Repubblica* (1), de Hongaarse *Országgyűlés* (2), de Nederlandse *Eerste Kamer* (2), de Nederlandse *Tweede Kamer* (2), the Oostenrijkse *Bundesrat* (6), de Poolse *Senat* (4), de Poolse *Sejm* (2), de Roemeense *Camera Deputaţilor* (1), de Roemeense *Senatul* (2), de Zweedse *Riksdag* (4) en het Britse *House of Commons* (2).

2.3. Het Europees Parlement

In 2017 ontving het Europees Parlement officieel 421 adviezen van de nationale parlementen op grond van Protocol nr. 2 over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid²⁶. Die bestonden uit 49 gemotiveerde adviezen en 372 bijdragen (adviezen die geen betrekking hebben op het subsidiariteitsbeginsel). Ter vergelijking: in 2016 werden 76 gemotiveerde adviezen en 333 bijdragen officieel aan het Europees Parlement toegezonden. Het aantal gemotiveerde adviezen is nog altijd klein ten opzichte van het aantal bijdragen, wat suggereert dat de nationale parlementen het mechanisme van subsidiariteitscontrole zien als een

¹⁹ Daarbij gaat het om het totale aantal adviezen dat uit hoofde van Protocol nr. 2 bij de Verdragen is ontvangen van de parlementaire kamers. Gemotiveerde adviezen over meer dan één document van de Commissie worden derhalve als één gemotiveerd advies meegeteld. Zie de bijlage bij dit verslag voor meer details.

²⁰ Zie de bijlage bij dit verslag.

²¹ In 2017 werden 576 adviezen ontvangen door de Commissie, tegenover 613 in 2016.

²² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markt voor elektriciteit (herschikking) {COM/2016/861 final}.

²³ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt, tot vaststelling van een kennisgevingsprocedure voor vergunningstelsels en vereisten met betrekking tot diensten en tot wijziging van Richtlijn 2006/123/EG en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt {COM(2016)821} en voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen {COM(2016)822 final}.

²⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers en tot intrekking van Richtlijn 2010/18/EU van de Raad {COM(2017) 253 final}.

²⁵ De *Dáil* en *Seanad Éireann* dienden een gezamenlijk gemotiveerd advies in en namen elk één gemotiveerd advies aan.

²⁶ Zie voor de procedure die het Europees Parlement volgt voor gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen het jaarverslag 2016 over subsidiariteit en evenredigheid, paragraaf 2.3.

aanvullend constructief middel om hun standpunten en zorgen kenbaar te maken. Alle adviezen van de nationale parlementen worden beschikbaar gesteld via CONNECT, de databank van het Europees Parlement over documenten van de nationale parlementen²⁷.

Krachtens bijlage V van het Reglement van het Europees Parlement heeft de Commissie juridische zaken de horizontale verantwoordelijkheid voor de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Op basis van een toerbeurtsysteem tussen de politieke fracties wordt telkens een lid van deze commissie benoemd tot permanente rapporteur voor subsidiariteit voor een periode van zes maanden. Mevrouw Mady Delvaux (S&D-fractie/Luxemburg) was in het eerste halfjaar van 2017 de permanente rapporteur; zij werd opgevolgd door mevrouw Laura Ferrara (EFDD-fractie/Italië) voor het tweede halfjaar. De rapporteur houdt de ontvangen gemotiveerde adviezen bij en kan kwesties die naar voren worden gebracht in de gemotiveerde adviezen, binnen de commissie ter discussie stellen en voor mogelijke aanbevelingen voorleggen aan de commissie die ten principale bevoegd is voor het betrokken voorstel.

De Commissie juridische zaken stelt tevens regelmatig een verslag op over het jaarlijkse verslag van de Commissie over subsidiariteit en evenredigheid. Mevrouw Mady Delvaux werd benoemd tot rapporteur voor het initiatiefverslag van het Europees Parlement over de jaarverslagen 2015 en 2016 over subsidiariteit en evenredigheid. Het Parlement heeft de resolutie over het initiatiefverslag van het Parlement over de jaarverslagen 2015 en 2016 over subsidiariteit en evenredigheid aangenomen tijdens zijn plenaire zitting van 18 april 2018²⁸. De commissie draagt ook bij aan de halfjaarlijkse verslagen van de Conferentie van parlementaire commissies voor Unieaangelegenheden (COSAC) over kwesties in verband met subsidiariteit.

De Commissie juridische zaken is verantwoordelijk voor de inachtneming van het beginsel van evenredigheid; zij houdt hiermee rekening bij de vervulling van haar taak de rechtsgrondslag van voorstellen te controleren en bij de uitoefening van haar verantwoordelijkheid inzake beter wetgeven.

Daarnaast bleef de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement het Europees Parlement helpen om bij zijn werkzaamheden rekening te houden met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid:

- door systematisch de subsidiariteits- en evenredigheidsaspecten van de effectbeoordelingen van de Commissie te onderzoeken en de aandacht te vestigen op de bezwaren die daaromtrent waren geuit, met name door de nationale parlementen en het Comité van de Regio's;
- door ervoor te zorgen dat deze beginselen ten volle in acht worden genomen in de werkzaamheden van het Europees Parlement, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van effectbeoordelingen of het onderzoeken van de meerwaarde van de voorstellen van het Parlement voor nieuwe wetgeving, op basis van artikel 225 VWEU, en de kostprijs van het uitblijven van maatregelen op EU-niveau; en
- door de subsidiariteits- en evenredigheidsaspecten te onderzoeken bij het opstellen van effectbeoordelingen, waarbij de aandacht wordt gericht op de Europese meerwaarde in plaats van op de nationale uitgaven of maatregelen.

In 2017 produceerde het Europees Parlement 42 eerste evaluaties van effectbeoordelingen van de Commissie, twee effectbeoordelingen met betrekking tot ingrijpende amendementen van het Parlement, elf Europese effectbeoordelingen achteraf en vijf hiermee verband houdende documenten over Uitvoering in actie. Bovendien werden drie verslagen over de kosten van een niet-verenigd Europa en twee beoordelingen van de Europese meerwaarde afgerond. Ook onderzoekt de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement telkens wanneer de Commissie in

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//EN>

haar jaarlijkse werkprogramma aankondigt wetgeving te zullen wijzigen, de uitvoering en doeltreffendheid van die EU-wetgeving. In 2017 werden 26 van dergelijke beoordelingen van de praktische tenuitvoerlegging opgesteld.

2.4. De Raad van de Europese Unie

Overeenkomstig artikel 4 van Protocol nr. 2 bij de Verdragen 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. Uit de bovengenoemde verplichting volgt dat de Raad, overeenkomstig artikel 6 van Protocol (nr. 2), elk advies over een wetsvoorstel van een nationaal parlement dat uitgaat van een groep lidstaten aan de regeringen van die lidstaten dient toe te zenden. Evenzo zendt de Raad de adviezen van de nationale parlementen over wetsvoorstellen van het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank toe aan de betrokken instelling.

Op 27 juli 2017 zond de Raad de aanbeveling van de Europese Centrale Bank voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van artikel 22 van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank toe aan de nationale parlementen²⁹.

Naast zijn verdragsverplichtingen houdt de Raad de lidstaten op de hoogte van de adviezen van de nationale parlementen over wetsvoorstellen van de Commissie. In 2017 bezorgde het secretariaat-generaal van de Raad de delegaties 38 gemotiveerde adviezen die waren ontvangen in het kader van Protocol nr. 2 en 220 adviezen die waren uitgebracht in het kader van de politieke dialoog³⁰.

2.5. Het Comité van de Regio's³¹

Het jaar 2017 stond in het teken van een breed debat over de toekomst van Europa, waarin het Comité van de Regio's met nadruk wees op het belang van een doelmatige toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In het kader van zijn vijfde werkprogramma inzake subsidiariteit volgde het comité drie uit het werkprogramma van de Commissie voor 2017 gekozen initiatieven met bijzondere aandacht. Daarnaast beoordeelde het comité of elk wetsvoorstel waarover het een advies uitbracht, beantwoordde aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

In 2017 bracht het Comité van de Regio's 15 adviezen uit over wetsvoorstellen. Ten aanzien van de meeste daarvan oordeelde het comité dat zij in overeenstemming waren met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In twee adviezen uitte het comité bedenkingen die van belang waren voor de bewaking van subsidiariteit en evenredigheid.

Het advies over het dienstenpakket wees op "mogelijke inmenging in nationale wetgevingsprocedures" en sprak de vrees uit dat "de voorstellen voor de e-kaart voor diensten, kennisgevingsprocedure en evenredigheidstoets [leiden tot] extra administratieve lasten". In zijn advies over de Europese pijler van sociale rechten en de discussienota over de sociale dimensie van Europa wees het comité er met nadruk op dat naar behoren rekening moet worden gehouden met de lokale en regionale dimensie van sociaal beleid.

In het kader van het werkprogramma subsidiariteit werd de deskundigengroep subsidiariteit geraadpleegd over drie initiatieven. De deskundigen waren wat betreft het voorstel voor een verordening over de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Europese

²⁹ 2017/0810 COD - CM 3730/17

³⁰ Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie registreerden uiteenlopende aantallen gemotiveerde adviezen doordat niet elke instelling alle gemotiveerde adviezen had ontvangen en doordat niet alle instellingen de gemotiveerde adviezen op dezelfde manier tellen. Evenzo ontvangt het secretariaat-generaal niet stelselmatig alle adviezen van de nationale parlementen.

³¹ In het jaarverslag subsidiariteit 2017 van het Comité van de Regio's wordt een meer gedetailleerde beschrijving gegeven van de activiteiten in verband met subsidiariteit. Dat verslag is na goedkeuring door het bureau van het Comité van de Regio's in te zien op <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

Unie van oordeel dat de nieuwe voorstellen voor financiële instrumenten en voorwaarden wezenlijke gevolgen hebben voor de begunstigen ervan en voor de inhoud en procedure van de beleidsuitvoering in het veld. Ook de managementautoriteiten op nationaal en regionaal niveau waren zeer bezorgd over de voorstellen. Het advies wees erop dat er "geen effectbeoordeling was uitgevoerd en dat de gepresenteerde gegevens geen onderbouwing vormden voor een verantwoording ten aanzien van evenredigheid". Voorts betwistte het comité in zijn advies "het standpunt van de Commissie dat het wetsvoorstel onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, aangezien de voorstellen inzake de sectorale wetgevingshandelingen verder gaan dan het afstemmen van de tekst op de nieuwe financiële regels die voor de Unie gelden".

De tweede raadpleging betrof het pakket "Schone energie voor alle Europeanen". Met betrekking tot de governance van de energie-unie merkten de respondenten op dat de voorgestelde termijnen, met name voor de federale landen met een groot aantal bij de uitvoering betrokken belanghebbenden, te krap zijn en niet overeenstemmen met het in federale staten gevolgde coördinatieproces. Het Comité van de Regio's spreekt in zijn advies geen bezorgdheid uit over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel maar wel over die van het evenredigheidsbeginsel, "daar het voorgestelde governancestelsel als te complex en te gedetailleerd wordt beschouwd en een te hoge rapportagefrequentie oplegt. Het Comité van de Regio's zou er de voorkeur aan hebben gegeven dat het governancestelsel via een richtlijn in plaats van een verordening werd ingevoerd, hetgeen passende betrokkenheid van regionale overheden in federale staten mogelijk zou maken".

Met betrekking tot de voorstellen voor energie-efficiëntie en -prestaties van gebouwen gaf het comité de door de geraadpleegde respondenten genoemde punten weer in zijn advies, waarbij het erop wees dat de gegeven rechtsgrond, artikel 194 VWEU, maatregelen ter bestrijding van energie-armoede niet dekt en dat die "zouden gebaseerd moeten worden op artikel 151 VWEU". Het comité stond "afwijzend ten opzichte van het invoeren van de smartnessindicator door middel van een gedelegeerde handeling". Het advies beoordeelde de naleving van het evenredigheidsbeginsel als positief voor beide voorstellen. Het advies van het comité over hernieuwbare energie en de interne elektriciteitsmarkt bevestigde dat het subsidiariteitsbeginsel werd nageleefd en wees erop dat "uitgebreider moet worden nagegaan" of het evenredigheidsbeginsel in acht is genomen.

Tot slot werd de expertgroep subsidiariteit geraadpleegd over het voorstel over het evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers. Verder werden enkele standpunten ontvangen over het REGPEX-platform, het subnetwerk van het Netwerk voor subsidiariteitstoezicht bestaand uit parlementen en regeringen van regio's met wetgevende bevoegdheden. In die standpunten werd opgemerkt dat de voorgestelde maatregelen niet nodig zijn en dat de bestaande nationale maatregelen en regelingen volstaan. Het advies over dit voorstel bevestigde dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid werden nageleefd. Het advies onderstreepte evenwel dat de EU "bij haar optreden [...] wel zo veel mogelijk ruimte [moet] laten voor individuele en nationale besluiten, omdat deze materie van oudsher wordt gereguleerd door de sociale partners, zowel op EU- als op nationaal niveau".

Het gebruik van REGPEX – een systeem voor vroegtijdige waarschuwing voor regionale autoriteiten met wetgevende bevoegdheden en een bron van informatie en uitwisseling tussen regionale parlementen en overheden bij het opstellen van hun subsidiariteitsanalyses - is in 2017 toegenomen. Er werden in totaal 66 bijdragen van REGPEX-partners aan het platform doorgegeven. De Oostenrijkse bondsraad, de regering van Neder-Oostenrijk, de regionale wetgevende vergadering van Emilia Romagna en de landdag van de deelstaat Thüringen behoorden tot de actievare partners.

Krachtens Protocol nr. 2 bij de Verdragen dragen regionale parlementen bij aan het toezicht dat de nationale parlementen uitoefenen op de subsidiariteit. Alvorens een gemotiveerd advies over

een ontwerpwetgevingshandeling uit te brengen, is het aan elk nationaal parlement om in voorkomend geval parlementen met wetgevende bevoegdheden te raadplegen³².

Een belangrijke gebeurtenis op het gebied van subsidiariteit was de 8e internationale subsidiariteitsconferentie, die gezamenlijk werd georganiseerd door het Comité van de Regio's en de Oostenrijkse bondsraad en op 4 december 2017 plaatsvond in Wenen, met ruim tweehonderd deelnemers afkomstig van diverse nationale en Europese instellingen en actief op alle bestuursniveaus³³. Een van de voornaamste conclusies luidde dat de betekenis van het subsidiariteitsbeginsel niet altijd duidelijk wordt overgebracht aan de burger en dat een breder draagvlak voor het beleid alleen kan worden gevonden als de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid juist worden toegepast.

2.6. Het Hof van Justitie van de Europese Unie

Het Hof van Justitie heeft in 2017 belangrijke arresten gewezen over de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid waarbij het Gerecht en het Hof van Justitie oordeelden dat de Uniewetgever die beginselen in acht had genomen.

In de zaak *Bondsrepubliek Duitsland tegen Europese Commissie* van 3 april 2017³⁴ over de wettigheid van de onttrekking, krachtens uitvoeringsbesluit (EU) 2015/2098 van de Commissie, aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling³⁵, oordeelde het Gerecht dat niet is aangetoond dat de Commissie zich buiten haar bevoegdheidsdomein heeft begeven zoals dat voortvloeit uit de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Het Gerecht onderstreepte dat "*de verdeling van de rollen tussen de Commissie en de Duitse autoriteiten weliswaar ertoe leidt dat het aan de Duitse autoriteiten staat de relevante nationale voorschriften op te stellen die de subsidiabiliteit van de uitgaven regelen, in het bijzonder aangezien verordening nr. 1698/2005 verwijst naar op dit punt van toepassing zijnde nationale maatregelen, maar dat neemt niet weg dat de Commissie gehouden is te controleren of de Duitse autoriteiten daadwerkelijk hun verplichtingen op dat vlak naleven, zonder dat de Commissie hierdoor evenwel enige bevoegdheid zou krijgen die haar zou toestaan bijzondere regels op te leggen ten aanzien van de nationale wettelijke regeling inzake de procedure van landinrichting en dorpsvernieuwing*"³⁶.

De zaak *Sotiropoulou e.a. tegen Raad van de Europese Unie* van 3 mei 2017³⁷ betrof een beroep tot schadevergoeding overeenkomstig artikel 268 VWEU in verband met het verlies en de schade die de verzoekers hebben geleden als gevolg van de drastische verlaging van hun voornaamste pensioen in Griekenland. De bestreden besluiten³⁸ betreffen onder meer de neerlegging van

³² Meer informatie over de rol van regionale parlementen in subsidiariteitscontrole en hun inbreng in het wetgevingsproces van de Europese Unie wordt gepresenteerd in het jaarverslag over de betrekkingen met de nationale parlementen, deel 3.

³³ Zie voor meer informatie over de uitkomsten van de conferentie: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

³⁴ Arrest van 3 april 2017, T-28/16, *Bondsrepubliek Duitsland tegen Europese Commissie*, EU:T:2017:242.

³⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/2098 van de Commissie van 13 november 2015 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo).

³⁶ Ibidem, punt 110.

³⁷ Arrest van 3 mei 2017, T-531/14 *Leïmonia Sotiropoulou e.a. tegen Raad van de Europese Unie*, EU:T:2017:297.

³⁸ Besluiten 2010/320/EU van 8 juni 2010, 2010/486/EU van 7 september 2010, 2011/57/EU van 20 december 2010, 2011/257/EU van 7 maart 2011, 2011/734/EU van 12 juli 2011, 2011/791/EU van 8 november 2011, 2012/211/EU van 13 maart 2012 en 2013/6/EU van 4 december 2012.

gedetailleerde maatregelen, beleidslijnen en ingrepen in het socialezekerheids- en pensioenstelsel. Het Gerecht oordeelde dat de tot een lidstaat gerichte besluiten die zijn bedoeld om een buitensporigtekortsituatie te verhelpen, geen inbreuk maken op het beginsel van subsidiariteit in de zin van artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en evenmin op het beginsel van bevoegdheidstoedeling. Deze besluiten werden gegeven ter versterking van het begrotingstoezicht en maanden de lidstaten aan om maatregelen te nemen om het tekort te verminderen in de mate die nodig wordt geacht om de buitensporigtekortsituatie te verhelpen³⁹.

De zaak *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank tegen Europese Centrale Bank* van 16 mei 2017⁴⁰ betrof een verzoek op grond van artikel 263 VWEU tot nietigverklaring dat was ingediend door een Duitse investerings- en ontwikkelingsbank naar aanleiding van een besluit van de Europese Centrale Bank waarbij de Duitse bank als "belangrijke entiteit" werd ingedeeld. Als gevolg daarvan werd de verzoekster onderworpen aan het rechtstreekse toezicht van de Europese Centrale Bank in het kader van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme. De verzoekster stelde dat het toezicht, gezien haar lage risicoprofiel, afdoende had kunnen worden verwezenlijkt door de bevoegde nationale autoriteiten.

Het Gerecht riep in herinnering dat het beginsel van subsidiariteit slechts van toepassing is op gebieden die niet vallen binnen de exclusieve bevoegdheid van de EU⁴¹. In dat opzicht oordeelde het Gerecht dat krachtens Verordening (EU) nr. 1024/2013 (de basisverordening) alleen de Europese Centrale Bank bevoegd was⁴², hetgeen leidde tot de conclusie dat het subsidiariteitsbeginsel niet ter zake dienend was⁴³.

In hetzelfde arrest oordeelde het Gerecht eveneens dat er geen sprake was van inbreuk op het evenredigheidsbeginsel, aangezien de handelingen van de Europese Centrale Bank geschikt waren voor de verwezenlijking van de met de wetgeving nagestreefde legitieme doelen. De Europese Centrale Bank besloot zijn rechtstreekse toezicht uit te oefenen overeenkomstig Verordening (EU) nr. 1024/2013, waarin niet is bepaald dat per geval moet worden nagegaan of de doelstellingen van die verordening even goed via rechtstreeks toezicht door de nationale autoriteiten kunnen worden verwezenlijkt.

De zaak *Slowaakse Republiek en Hongarije tegen Raad van de Europese Unie* van 6 september 2017⁴⁴ betreft de evenredigheid van het besluit van de Raad tot vaststelling van een mechanisme voor de herplaatsing van onderdanen uit derde landen die Italië en Griekenland in juli en augustus 2015 illegaal binnenkwamen.

Het Hof van Justitie wees erop dat de bestreden maatregelen, genomen op het gebied van het gemeenschappelijk asielbeleid van de Europese Unie, keuzen van in wezen politieke aard en ingewikkelde beoordelingen inhouden die bovendien op korte termijn moeten worden verricht om een snel en concreet te kunnen reageren op een "noodsituatie" in de zin van die bepaling. In dat licht bevestigde het Hof dat het bestreden besluit geschikt en noodzakelijk was om het nagestreefde doel te bereiken. "*De Raad heeft [...], in het kader van de ruime beoordelingsmarge die hij dienaangaande heeft, op goede gronden kunnen oordelen dat de verdeling van de herplaatste personen een dwingend karakter moest hebben, gelet op de bijzondere noodsituatie waarin het bestreden besluit diende te worden vastgesteld.*"⁴⁵. Bovendien toonde het bestaan van

³⁹ Arrest van 3 mei 2017, T-531/14 *Leimonia Sotiropoulou e.a. tegen Raad van de Europese Unie*, EU:T:2017:297, punt 73.

⁴⁰ Arrest van het Gerecht van 16 mei 2017, T-122/15 *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank tegen Europese Centrale Bank*, EU:T:2017:337.

⁴¹ Ibidem, punt 65.

⁴² Arrest van 16 mei 2017, T-122/15 *Landeskreditbank Baden-Württemberg – Förderbank tegen Europese Centrale Bank*, EU:T:2017:337, punt 54.

⁴³ Ibid., punt 65.

⁴⁴ Arrest van 6 september 2017, C-643/15 en C-647/15, *Slowaakse Republiek en Hongarije tegen Raad van de Europese Unie*, EU:C:2017:631.

⁴⁵ Punt 246.

diverse aanpassingsmechanismen binnen het bestreden besluit aan dat het herplaatsingsmechanisme waarin het bestreden besluit voorziet, in zijn geheel beschouwd, lidstaten de mogelijkheid biedt op evenredige wijze rekening te houden met de bijzondere situatie van elke lidstaat.

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

3.1. Voorstellen waarvoor de grootste aantallen gemotiveerde adviezen werden ontvangen in 2017

Dit hoofdstuk gaat in op de vier afzonderlijke wetsvoorstellen waarvoor meer dan vier gemotiveerde adviezen werden ontvangen in 2017. Voor zover zij deel uitmaakten van grotere pakketten, is daarvan een uitgebreidere beschrijving opgenomen in het jaarverslag over de betrekkingen met de nationale parlementen.

- *Voorstel over de interne markt voor elektriciteit*

Op 30 november 2016 presenteerde de Commissie het pakket "Schone energie voor alle Europeanen", voor een flexibele, koolstofarme en innovatieve elektriciteitsmarkt door middel van niet-vervalste marktsignalen, bestaande uit acht wetsvoorstellen, waarvan er vier betrekking hebben op de levering van elektriciteit. In verband met het voorstel voor een verordening over de interne markt voor elektriciteit⁴⁶ ontving de Commissie elf gemotiveerde adviezen⁴⁷ met uiteenlopende argumenten.⁴⁸ Volgens sommige parlementaire kamers zouden de lidstaten als gevolg van het voorstel de continuïteit van de energievoorziening minder goed kunnen waarborgen. Andere maakten zich zorgen over de overdracht van extra bevoegdheden aan het Agentschap van de Europese Unie voor de samenwerking tussen energieregulators, terwijl weer andere zich afvroegen of het voorstel afbreuk zou doen aan het recht van lidstaten zelf over hun energiemix te beslissen. Tot slot stonden sommige parlementen kritisch tegenover de bepalingen in het voorstel over de configuratie van biedzones, de voorgestelde instelling van regionale operationele centra ten behoeve van de regio's en de voorgestelde bevoegdheid van de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen.

In haar reactie op de bezorgdheid van nationale parlementen over subsidiariteit, benadrukte de Commissie dat de voorstellen in het energiepakket de rechten en prerogatieven van de lidstaten uit hoofde van de Verdragen om zelf te beslissen over hun energiemix, volledig eerbiedigen. Zij stelde dat de voorgestelde wijzigingen noodzakelijk waren om het doel van een geïntegreerde Europese elektriciteitsmarkt te bereiken; het is juridisch en praktisch onmogelijk dat doel op een even doelmatige wijze te bereiken op uitsluitend nationaal niveau. Verder stelde de Commissie dat was gebleken dat afzonderlijke nationale benaderingen hadden geleid tot vertragingen bij de uitvoering van de interne energiemarkt en tot suboptimale en onverenigbare reguleringsmaatregelen, onnodige overlapping van interventies en vertragingen bij het corrigeren van marktinefficiënties. Ten aanzien van de configuratie van biedzones benadrukte de Commissie dat daar in de huidige EU-wetgeving inhoudelijke eisen aan worden gesteld. Wat betreft de regionale operationele centra onderstreepte de Commissie de noodzaak regionale

⁴⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de interne markt voor elektriciteit (herschikking) {COM/2016/861 final}.

⁴⁷ Van de Oostenrijkse *Bundesrat*, de Tsjechische *Poslanecká sněmovna*, de Duitse *Bundesrat*, de Duitse *Bundestag*, de Spaanse *Congreso de los Diputados*, de Franse *Sénat*, de Hongaarse *Országgyűlés*, de Poolse *Sejm*, de Poolse *Senat*, de Roemeense *Camera Deputaţilor* en de Roemeense *Senat*.

⁴⁸ Voorts ontving de Commissie drie adviezen in het kader van de politieke dialoog, te weten van de Tsjechische *Senat*, de Deense *Folketing* en de Portugese *Assembleia da República*.

entiteiten op te zetten die onafhankelijk kunnen optreden in het belang van een hele regio, teneinde te voorkomen dat oplossingen ondoelmatig zijn wegens een gebrek aan overeenstemming tussen transmissiesysteembeheerders.

- *Twee voorstellen uit het dienstenpakket*

In het kader van haar "dienstenpakket", dat een mededeling en vier wetsvoorstellen bevatte en op 10 januari 2017 werd gepresenteerd met als doel de Unie te laten profiteren van alle mogelijkheden van de interne markt, hechtte de Commissie haar goedkeuring aan i) een voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van een kennisgevingsprocedure voor vergunningstelsels en vereisten met betrekking tot diensten⁴⁹, en ii) een voorstel voor een richtlijn over verbeterde kennisgeving van nationale ontwerpvetten op het gebied van diensten⁵⁰, waarop in totaal negen gemotiveerde adviezen werden ontvangen⁵¹. Het voorstel over een kennisgevingsprocedure is bedoeld om zowel Europese autoriteiten als lidstaten in staat te stellen potentiële problemen wegens juridische onverenigbaarheid tussen EU- en nationale wetgeving in een vroeg stadium van het nationale wetgevingsproces aan te kaarten. Het voorstel over evenredigheidsbeoordelingen van nationale regelgeving voor zakelijke dienstverlening is bedoeld om te waarborgen dat lidstaten een volledige, transparante evenredigheidstoets uitvoeren voordat zij nationale regelgeving voor zakelijke dienstverlening vaststellen.

Met betrekking tot het voorstel tot vaststelling van een kennisgevingsprocedure uitten de nationale parlementen hun zorg dat de Commissie en andere lidstaten daardoor het recht zouden krijgen in te grijpen in nationale wetgevingsprocedures, met opschortende termijnen die tot aanzienlijke vertraging zouden kunnen leiden, hetgeen een substantiële inbreuk op de nationale soevereiniteit zou vormen. Wat betreft het voorstel tot vaststelling van een evenredigheidstoets stelden de parlementen dat het initiatief een extra en onnodige hindernis opwierp voor de nationale wetgeving, dat EU-maatregelen op het gebied van volksgezondheid en toerisme alleen aanvullend op maatregelen op nationaal niveau zouden moeten zijn en dat het voorstel zou leiden tot een mate van harmonisatie die in strijd is met de Verdragsbepalingen over gezondheid, vervoer en toerisme.

In haar antwoorden aan de nationale parlementen verdedigde de Commissie haar voorstel tot vaststelling van een kennisgevingsprocedure door te stellen dat het evenwichtig en evenredig is, omdat het rekening houdt met enerzijds de specifieke kenmerken van de dienstensector en de noodzaak een doeltreffend instrument in te voeren om naleving van de EU-regelgeving te waarborgen, en anderzijds met de eis om de besluitvorming op nationaal niveau te eerbiedigen. De Commissie wees op de belangrijke tekortkomingen van de bestaande procedure, zoals vermeld in haar effectbeoordeling, en op het feit dat 80 % van de respondenten in een openbare raadpleging, waaronder bijna driekwart van alle deelnemende overheidsinstanties, de bestaande kennisgevingsprocedure beoordeelde als ontoereikend. Wat betreft het voorstel tot vaststelling van een evenredigheidstoets riep de Commissie in herinnering dat zij slechts coördineert hoe lidstaten dienen te beoordelen of in te voeren vereisten overeenkomen met het beginsel van

⁴⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de handhaving van Richtlijn 2006/123/EG betreffende diensten op de interne markt, tot vaststelling van een kennisgevingsprocedure voor vergunningstelsels en vereisten met betrekking tot diensten en tot wijziging van Richtlijn 2006/123/EG en Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt {COM (2016)821 final}.

⁵⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen {COM (2016)822 final}.

⁵¹ Van de in totaal 14 gemotiveerde adviezen onder alle voorstellen naar aanleiding van het pakket. Vier hadden betrekking op COM (2016)821; deze werden ontvangen van de Franse *Assemblée nationale*, de Franse *Sénat*, de Duitse *Bundestag* en de Duitse *Bundesrat*; en vijf hadden betrekking op COM (2016)822; deze werden ontvangen van de Franse *Assemblée nationale*, de Franse *Sénat*, de Duitse *Bundestag*, de Duitse *Bundesrat* en de Oostenrijkse *Bundesrat*.

evenredigheid en dat zij op geen enkele wijze vooruitloopt op de uitkomst van het nationale wetgevingsproces. Bovendien laat het voorstel de lidstaten veel ruimte om de evenredigheidstoets naar eigen inzicht op te nemen in hun bestaande structuren.

- *Voorstel voor evenwicht tussen werk en privéleven voor ouders en mantelzorgers*

Dit voorstel, ingediend op 26 april 2017⁵², is onderdeel van een breder maatregelenpakket dat is bedoeld om de toepassing van het beginsel van gendergelijkheid te waarborgen ten aanzien van kansen op de arbeidsmarkt en behandeling op het werk. Het voorstel bevat nieuwe of hogere minimumnormen om te komen tot meer convergentie tussen de lidstaten door middel van handhaving en uitbreiding van bestaande rechten. Een van de voornaamste onderdelen van het voorstel is versterking van de bestaande ouderschapsverlofregeling door het gebruik van die regeling door kostwinners te faciliteren via wijzigingen ten aanzien van betaling, flexibiliteit en niet-overdraagbaarheid. Daarnaast beoogt het voorstel de invoering van zorgverlof en ouderschapsverlof en het recht te vragen om flexibele werkafspraken voor alle werkende ouders van kinderen tot twaalf jaar en personen die zorg verlenen aan afhankelijk familieleden.

De Commissie ontving vier gemotiveerde adviezen⁵³ in reactie op het voorstel, met uiteenlopende argumenten.⁵⁴ Sommige van de bedenkingen betroffen de vraag of het voorstel de mogelijkheid van inmenging in nationale aangelegenheden bood en het feit dat het voorstel talrijke gedetailleerde voorschriften bevatte zonder rekening te houden met het bestaan van nationale structurele oplossingen voor hetzelfde doel; zo stelden sommige parlementen dat de EU-meerwaarde niet duidelijk was aangetoond.

In haar antwoord aan de nationale parlementen legde de Commissie uit dat de huidige Europese wetgeving al bepalingen over het evenwicht tussen werk en privéleven op het gebied van gendergelijkheid op de arbeidsmarkt bevat, hetgeen wijst op onderlinge overeenstemming over het feit dat op dit punt maatregelen op EU-niveau nodig en overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zijn. Verder vermeldde de Commissie in haar antwoord dat de voorgestelde richtlijn reeds bestaande nationale regelingen voor verlof om gezinsredenen en flexibele werkafspraken eerbiedigt, aangezien het voorstel alleen minimumnormen stelt en de lidstaten dus vrijlaat om gunstiger bepalingen te behouden of in te voeren. Naar het oordeel van de Commissie zijn maatregelen op EU-niveau derhalve nodig om voldoende voortgang in alle lidstaten te waarborgen.

3.2. "Gele kaart"-procedures en beleidsresultaat – de zaak van het Europees Openbaar Ministerie

In 2017 keurde de Europese wetgever voor het eerst een wetsvoorstel goed dat aanleiding was geweest voor een zogenaamde "gele kaart"-procedure krachtens artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2 bij de Verdragen.

Dat was het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (EPPO)⁵⁵, dat op 17 juli 2013 werd goedgekeurd door de Commissie. Het doel van het voorstel was een Europees Openbaar Ministerie in te stellen en het de bevoegdheid te geven daders van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden, te onderzoeken en te vervolgen. Het Europees Openbaar Ministerie zou een EU-orgaan zijn met een centraal

⁵² COM(2017) 253 final.

⁵³ Van de Nederlandse *Eerste Kamer*, de Nederlandse *Tweede Kamer*, de Poolse *Sejm* en de Poolse *Senat*.

⁵⁴ De Commissie ontving ook zes adviezen in het kader van de politieke dialoog, te weten van de Tsjechische *Senat*, de Deense *Folketing*, de Italiaanse *Senato della Repubblica*, de Portugese *Assembleia da República*, de Roemeense *Camera Deputaților* en de Spaanse *Cortes Generales*.

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

ministerie en een gedecentraliseerde opzet. In 2013 ontving de Commissie 13 gemotiveerde adviezen⁵⁶ van nationale parlementen over het voorstel, die 18 van de 56 mogelijke stemmen vertegenwoordigden, d.w.z. een kwart van de stemmen die zijn toebedeeld aan de nationale parlementen⁵⁷. De kamers brachten in hun gemotiveerde adviezen onder meer naar voren dat de Commissie onvoldoende had uitgelegd hoe het voorstel voldeed aan het beginsel van subsidiariteit, dat kon worden volstaan met de bestaande mechanismen in de lidstaten en dat geen meerwaarde van de maatregelen kon worden aangetoond. Verder hadden de parlementen hun twijfels over de structuur en reikwijdte van de bevoegdheden van het ministerie.

Na inleiding van de "gele kaart"-procedure in de zin van Protocol nr. 2 te hebben bevestigd, boog de Commissie zich opnieuw over het voorstel, waarna zij op 27 november 2013 een mededeling⁵⁸ uitbracht met een zorgvuldige analyse van de ontvangen gemotiveerde adviezen vanuit het oogpunt van het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie concludeerde in het bijzonder dat de toelichting en de effectbeoordeling voldoende duidelijk maakten waarom maatregelen op nationaal niveau niet zouden volstaan om het beleidsdoel te bereiken en waarom dat met maatregelen op EU-niveau juist wel mogelijk zou zijn. Op die grond besloot de Commissie het voorstel te handhaven.

De Raad stelde een verordening tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie vast op 12 oktober 2017⁵⁹. De verordening werd overeenkomstig de procedure voor nauwere samenwerking vastgesteld⁶⁰ door 16⁶¹ van de 28 lidstaten. Tegen de datum van inwerkingtreding van de verordening hadden nog zes lidstaten zich gevoegd bij de nauwere samenwerking. Vier van de elf lidstaten waarvan de parlementaire kamers gemotiveerde adviezen hadden ingediend, hebben tot nu toe niet besloten tot deelname aan de nauwere samenwerking (Hongarije, Ierland, Zweden en het Verenigd Koninkrijk). Zeven lidstaten waarvan de parlementaire kamers gemotiveerde adviezen hadden ingediend (Cyprus, Tsjechië, Frankrijk, Malta, Nederland, Roemenië en Slovenië) hebben zich gevoegd bij de nauwere samenwerking. De verordening zoals die is vastgesteld door de Raad, verschilt op een aantal fundamentele punten van het eerste voorstel van de Commissie, om deels tegemoet te komen aan de door de nationale parlementen geuite zorgen en er dus rekening mee te houden in het wetgevingsproces: de Verordening bepaalt nu dat er op het centrale niveau naast de Europese hoofdaanklager per deelnemende lidstaat één Europese aanklager aanwezig zal zijn, die samen het college van het Europees Openbaar Ministerie vormen. Evenzo heeft het Europees Openbaar Ministerie niet meer een exclusieve maar een gedeelde bevoegdheid voor de strafbare feiten in de zin van de richtlijn betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt⁶². De

⁵⁶ Van de Cypriotische *Vouli ton Antiprosopon* (2 stemmen), de Tsjechische *Senát* (1 stem), de Franse *Sénat* (1 stem), de Hongaarse *Országgyűlés* (2 stemmen), de Ierse *Oireachtas* (beide kamers — 2 stemmen), de Maltese *Kamra tad-Deputati* (2 stemmen), de Roemeense *Camera Deputaţilor* (1 stem), de Sloveense *Državni zbor* (1 stem), de Zweedse *Riksdag* (2 stemmen), de Nederlandse *Eerste Kamer* (1 stem), de Nederlandse *Tweede Kamer* (1 stem), het Britse *House of Commons* (1 stem) en het Britse *House of Lords* (1 stem).

⁵⁷ Elk parlement heeft twee stemmen; in het geval van een nationaal parlementair stelsel met twee kamers wordt aan elke kamer één stem toebedeeld. Elke kamer kan afzonderlijk een gemotiveerd advies uitbrengen. Overeenkomstig artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2 zijn slechts 14 stemmen nodig om een "gele kaart"-procedure op te starten, omdat het betrokken voorstel werd goedgekeurd in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ 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. Het Europees Parlement hechtte op 5 oktober 2017 zijn goedkeuring aan de nauwere samenwerking; zie <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0384+0+DOC+XML+V0/NL>.

⁶⁰ Zie artikel 20 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en de artikelen 326 tot en met 334 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁶¹ België, Bulgarije, Tsjechië, Cyprus, Duitsland, Spain, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Kroatië, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, Slowakije en Slovenië.

⁶² 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.

Commissie blijft de ontwikkeling van het nieuwe Europees Openbaar Ministerie nauwgezet volgen, met name om te evalueren of het volledig efficiënt zal zijn in het beschermen van de financiële belangen van de Unie tegen fraude.

4. CONCLUSIE

Zoals in voorgaande jaren stonden de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid centraal in het wetgevingsdebat in 2017. Alle bij de Europese besluitvorming betrokken instellingen hebben er actief voor gezorgd dat deze beginselen werden toegepast en bewaakt. De nationale parlementen maakten opnieuw intensief gebruik van het mechanisme voor subsidiariteitscontrole door een groot aantal gemotiveerde adviezen in te dienen, en ook regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden pasten het subsidiariteitscontrolemechanisme toe voor kwesties die voor hen belang waren. De Commissie bleef zich richten op de doorlopende uitvoering van haar versterkte agenda voor betere regelgeving en op haar praktijk om bestaande beleidskaders te evalueren alvorens wetgevingsherzieningen te presenteren. Kwesties inzake subsidiariteitscontrole en toezicht namen ook een belangrijke plaats in op de desbetreffende agenda van het Europees Parlement en het Comité van de Regio's.

Daarnaast was 2017 het jaar waarin de Europese wetgever voor het eerst een wetsvoorstel goedkeurde dat aanleiding was geweest voor een zogenaamde "gele kaart"-procedure, namelijk over het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie. Na jaren onderhandelen werd de verordening uiteindelijk overeenkomstig de procedure voor nauwere samenwerking vastgesteld; de verordening verschilde weliswaar op diverse punten van de aanvankelijke voorstellen van de Commissie, maar betekende wel dat het Europees Openbaar Ministerie werd ingesteld.

Verder waren instellingen op alle niveaus betrokken bij overleg over manieren om de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid te waarborgen. Het Europees Parlement debatteerde over subsidiariteits- en evenredigheidskwesties in het kader van zijn periodieke initiatiefverslagen. De Commissie gaf de aanzet voor een interinstitutionele discussie via de instelling van de taskforce voor subsidiariteit, evenredigheid en "minder en efficiënter optreden" onder voorzitterschap van de eerste vicevoorzitter, die op 10 juli 2018 zijn verslag indiende bij voorzitter Juncker. In het eindverslag⁶³, dat op 10 juli 2018 werd ingediend bij voorzitter Juncker, deed de taskforce voorstellen voor verbeteringen binnen de bestaande opzet om nationale en regionale parlementen en regionale en lokale autoriteiten te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van wetgeving van de Unie, en wees hij op verbeteringen waarvoor de Verdragen zouden moeten worden gewijzigd. In een in samenhang met dit verslag goedgekeurde mededeling⁶⁴ beschrijft de Commissie hoe zij van haar kant voornemens is gevolg te geven aan de aanbevelingen van de taskforce in de context van haar eigen agenda voor betere regelgeving en haar voortdurende streven om alleen actie op Europees niveau te ondernemen als dat een duidelijke meerwaarde heeft ten opzichte van maatregelen op nationaal, regionaal of lokaal niveau.

De resultaten van het werk van de taskforce zullen bijdragen tot de inspanningen om subsidiariteit en evenredigheid nog steviger in te bedden in de werkprocedures van de voornaamste belanghebbenden.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁶⁴ COM(2018) 703.