



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 15.7.2016
COM(2016) 469 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

JAARVERSLAG 2015
OVER SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

JAARVERSLAG 2015

OVER SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

1. INLEIDING

Dit is het 23e jaarverslag over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in het wetgevingsproces van de Europese Unie. Het wordt gepresenteerd overeenkomstig artikel 9 van het Protocol (nr. 2) bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

In dit verslag wordt onderzocht op welke wijze deze twee beginselen in 2015 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 waarover in de loop van het jaar gemotiveerde adviezen zijn ingediend. 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 2015 van de Commissie over de betrekkingen met de nationale parlementen¹.

2. TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN DOOR DE INSTELLINGEN

2.1. De Commissie

Voordat de Commissie-Juncker in november 2014 aantrad, heeft zij verklaard te kiezen voor *"een grote, ambitieuze EU waar het gaat om grote thema's en een kleinere, meer bescheiden EU waar het gaat om kleine dingen"*. Zij heeft zich er ook toe verbonden subsidiariteit een centrale plaats te geven in het Europese democratische proces. Bijgevolg werd in het werkprogramma van de Commissie voor 2015 een beperkt aantal nieuwe initiatieven voorgesteld en de intrekking van een groot aantal hangende voorstellen aangekondigd. Hierdoor konden de werkzaamheden gericht worden op de tien prioriteiten in de politieke beleidlijnen².

Als een van de eerste maatregelen om die belofte na te komen, heeft de Commissie in mei 2015 een nieuw pakket voor betere regelgeving vastgesteld. Het doel van het nieuwe beleid is om op transparantere en meer inclusieve wijze te werk te gaan om met betere voorstellen te komen, en ervoor te zorgen dat de bestaande regels op doeltreffender wijze de beoogde resultaten opleveren. Het bevat sterkere verbintenissen met betrekking tot de wijze waarop de Commissie haar beleidsmaatregelen ontwikkelt, mededeelt, in acht neemt, beoordeelt, toetst en de kwaliteit ervan controleert. Dit nieuwe kader voor betere regelgeving stelt de Commissie tevens in staat tot een meer geïntegreerde en alomvattende toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Het nieuwe kader voor betere regelgeving zorgt er mede voor dat de Commissie bij het ontwikkelen van nieuw beleid beoordeelt of dat beleid aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voldoet. Deze beoordeling vindt nu in verschillende fasen van het

¹ COM(2016) 471 final.

² Een nieuwe start voor Europa: mijn agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering – politieke beleidlijnen voor de volgende Europese Commissie (http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_nl.pdf).

besluitvormingsproces plaats. In de beginfase van de beleidsplanning worden voor alle belangrijke nieuwe initiatieven routekaarten of aanvangseffectbeoordelingen gepubliceerd³. Deze bevatten een voorlopige beschrijving van het initiatief en de bestaande evaluatiewerkzaamheden. Daarnaast worden de plannen van de Commissie aangaande effectbeoordelingen en raadpleging erin uiteengezet. De routekaarten of aanvangseffectbeoordelingen bevatten ook een initiële rechtvaardiging voor het optreden wat betreft subsidiariteit en evenredigheid. Deze aspecten worden vervolgens verder uitgewerkt en geanalyseerd in volledige effectbeoordelingen, voor de initiatieven waarvoor deze worden verricht.

In 2015 heeft de Commissie ook nieuwe mechanismen ingevoerd voor raadpleging en terugkoppeling inzake nieuwe beleidsinitiatieven. Deze mechanismen bestrijken het hele proces: begin, voorbereiding en vaststelling. Bovendien is het overleg voor de evaluatie van de bestaande beleidsmaatregelen geïntensiveerd. Hierdoor zijn er nu veel meer mogelijkheden voor het publiek en andere belanghebbenden om beleidsinitiatieven te volgen en om zich hierover uit te spreken. De lidstaten en de belanghebbenden – zoals regionale en lokale overheden, bedrijven, organisaties en het grote publiek – kunnen zich vanaf het begin uitspreken over hoe de Commissie specifieke voorstellen ontwikkelt en hoe er wordt omgegaan met kwesties op het gebied van subsidiariteit en evenredigheid. Bijgevolg stelt het nieuwe beleid voor betere regelgeving de Commissie in staat om vanaf de vroegste conceptuele fase rekening te houden met de mogelijke bezwaren van belanghebbenden op het punt van subsidiariteit en evenredigheid. Daarnaast krijgen de belanghebbenden en de lidstaten onmiddellijk nadat de Commissie een voorstel heeft aangenomen en voordat het wetgevingsproces begint, nogmaals de mogelijkheid zich uit te spreken over specifieke voorstellen en de bijbehorende effectbeoordelingen, ook over de subsidiariteit en de evenredigheid, als input voor het wetgevingsproces.

Bovendien heeft de Commissie in 2015 de website "Lighten the load – Have your say"⁴ gelanceerd en het nieuwe Refit-platform opgezet. Hiermee worden nieuwe manieren geboden om met de Commissie te communiceren over eventuele buitensporige lasten of tekortkomingen van de bestaande regelgevende maatregelen. Het kan daarbij gaan om vragen over subsidiariteit en evenredigheid.

Tot slot wordt in de toelichting bij elk wetgevingsvoorstel uitgelegd op welke wijze het voorstel voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Analyse van de subsidiariteit

Krachtens de nieuwe richtsnoeren inzake betere regelgeving en de bijbehorende "toolbox" moet er een analyse van de subsidiariteit worden uitgevoerd 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 na te gaan of optreden op nationaal niveau volstaat om de nagestreefde doelstelling te bereiken en ten tweede na te gaan of optreden van de Unie kan zorgen voor een meerwaarde ten opzichte van optreden door de lidstaten.

Overeenkomstig de nieuwe richtsnoeren en de toolbox bestaat een belangrijk deel van de analyse uit een beoordeling van het "belang voor de Unie" van het initiatief dat wordt overwogen. Hoe

³ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_nl.htm

Er wordt alleen een aanvangseffectbeoordeling verricht voor initiatieven die naar verwachting belangrijke gevolgen zullen hebben en als het initiatief daarom vergezeld zal gaan van een effectbeoordeling.

⁴ http://ec.europa.eu/priorities/democratic-change/better-regulation/feedback/index_en.htm

groter het belang, hoe groter de kans dat optreden van uitsluitend de lidstaten ontoereikend is. De voornaamste overwegingen zijn het geografische toepassingsgebied, het aantal betrokken bedrijven of andere spelers, het aantal betrokken lidstaten en de economische gevolgen. Daarnaast wordt met de analyse in kwalitatieve – en voor zover mogelijk in kwantitatieve – termen bepaald of er sprake is van een belangrijk grensoverschrijdend probleem. Zo wordt bijvoorbeeld beoordeeld in hoeverre een milieuprobleem te wijten is aan de activiteiten van andere lidstaten. Relevante situaties behelzen grensoverschrijdende gevolgen (zoals vervuiling) of belemmeringen voor het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. De analyse betreft ook de voordelen en de nadelen die optreden van de Unie kan hebben in vergelijking met optreden door de lidstaten.

Analyse van de evenredigheid

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 verwezenlijken⁵. De inachtneming van het evenredigheidsbeginsel betekent ervoor zorgen dat de aanpak en de kracht van beleid in overeenstemming zijn met de doelstelling. In de effectbeoordelingen⁶, evaluaties en geschiktheidscontroles⁷ wordt duidelijk naar de evenredigheid verwezen.

Volgens de nieuwe richtsnoeren en de toolbox voor betere regelgeving moeten de diensten van de Commissie nagaan:

- of de maatregelen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel;
- of ze verder gaan dan nodig is om het probleem aan te pakken en de doelstelling op bevredigende wijze te verwezenlijken;
- of het initiatief beperkt is tot de aspecten die de lidstaten niet op bevredigende wijze alleen kunnen bereiken en waar de EU betere resultaten kan behalen;
- of het optreden of de keuze van het instrument zo eenvoudig mogelijk is zonder een bevredigende verwezenlijking van de doelstelling en een doeltreffende uitvoering in de weg te staan;
- of de kosten tot een minimum worden beperkt en in verhouding staan tot het te bereiken doel;
- of er een gegronde rechtvaardiging is voor de keuze van het instrument (verordening, richtlijn of alternatieve regelgevende methoden); en
- of gevestigde nationale regelingen en bijzondere omstandigheden in de afzonderlijke lidstaten worden gerespecteerd.

Effectbeoordelingen

Wanneer er een effectbeoordeling nodig is – zoals het geval is wanneer er belangrijke economische, sociale en milieugevolgen worden verwacht – worden de belanghebbenden uitgenodigd om opmerkingen te maken over de noodzaak van optreden en over de mogelijke oplossingen voor de geconstateerde problemen. Op basis van de reacties op deze raadpleging en

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

⁶ In het kader van effectbeoordelingen is de evenredigheid een belangrijk criterium waarmee rekening moet worden gehouden bij de vergelijking van beleidsopties.

⁷ Een geschiktheidscontrole is een uitgebreide evaluatie van een beleidsterrein waarbij gewoonlijk wordt nagegaan hoe verschillende besluiten op dat terrein bijdragen tot de beleidsdoelstellingen. Daarbij komen vooral overlappingsen, tegenstrijdigheden, synergieën en cumulatieve effecten snel aan het licht.

andere relevante input wordt in de effectbeoordelingen bekeken op welke wijze de onderzochte opties in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De in mei 2015 vastgestelde richtsnoeren voor betere regelgeving voorzien in verdere houvast bij het beoordelen of er Europees optreden nodig is en welke meerwaarde dit zou opleveren.

De Raad voor effectbeoordeling (de onafhankelijke raad die alle effectbeoordelingen van de Commissie beoordeelt) werd in het pakket voor betere regelgeving voor 2015 hervormd en is op 1 juli 2015 vervangen door de nieuwe Raad voor regelgevingstoetsing. Deze raad bestaat uit zes voltijdse leden en drie van hen komen van buiten de Commissie. Een van de directeuren-generaal is voorzitter van de raad. Alle leden zijn onafhankelijk en functioneren op persoonlijke titel op basis van hun eigen deskundigheid. De Raad voor regelgevingstoetsing beoordeelt naast effectbeoordelingen ook belangrijke evaluaties en geschiktheidscontroles.

Subsidiariteit en evenredigheid maken deel uit van de kwaliteitscontrole die de raad op effectbeoordelingen uitvoert. Veel van de adviezen van de raad plaatsen vraagtekens bij en bevatten aanbevelingen inzake de wijze waarop het betrokken probleem is gedefinieerd. De beschrijving van het probleem is vaak direct of indirect verbonden met het recht van de EU om op te treden en houdt derhalve verband met het subsidiariteitsbeginsel. Bovendien hangt de bespreking van de beleidsopties en de potentiële gevolgen nauw samen met de toepassing van het evenredigheidsbeginsel, aangezien het er altijd om gaat de optie te vinden die het meest evenredig is met het beleidsprobleem, gelet op de aangegeven doelstellingen.

In 2015 heeft de Raad voor effectbeoordeling en vervolgens de Raad voor regelgevingstoetsing dertig effectbeoordelingen beoordeeld. Zeven daarvan (23 %) werden als vatbaar voor verbetering op het gebied van subsidiariteit en/of evenredigheid beoordeeld. De volgende gevallen uit 2015 zijn met name vermeldenswaardig:

- Met betrekking tot het voorstel voor een richtlijn betreffende de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten⁸ vroeg de raad om beter te verklaren waarom de opties van zelfregulering door de industrie en vaststelling van vrijwillige Europese normen waren afgewezen. De raad vroeg om meer overtuigend bewijs – en om een betere rapportage over de standpunten van de belanghebbenden – waaruit blijkt waarom deze opties niet haalbaar werden geacht. Bovendien was de raad van oordeel dat het verslag de voorgestelde evenredigheidsbepaling onvoldoende rechtvaardigde. Het verslag kreeg een negatief advies. Het verslag is daarna verbeterd en de raad heeft de gewijzigde versie goedgekeurd.
- Met betrekking tot de ontwerpverordening van de Commissie tot vaststelling van een netcode inzake interoperabiliteit en gegevensuitwisseling bij gastransmissie⁹ vroeg de raad om de noodzaak van optreden van de Europese Unie beter aan te tonen. De raad adviseerde in de effectbeoordeling meer bewijs te presenteren van de geconstateerde problemen inzake interconnectieovereenkomsten, gegevensuitwisseling, gaskwaliteit, eenheden en odorisatie en de negatieve gevolgen daarvan op de gashandel en marktintegratie in de Europese Unie. De raad was van oordeel dat het basisscenario verder moest worden ontwikkeld om beter rekening te houden met de gevolgen van een afnemende Europese gasproductie, meer verschillende bronnen van invoer en het derde energiepakket betreffende de grensoverschrijdende handel in gas en gaskwaliteit in de Europese Unie. De opmerkingen van de raad zijn in de definitieve versie in aanmerking genomen.

⁸ COM(2015) 615 final van 2 december 2015 – Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de toegankelijkheidseisen voor producten en diensten.

⁹ C(2015) 2823.

- Met betrekking tot het voorstel voor een verordening betreffende de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten¹⁰ vroeg de raad om in de effectbeoordeling meer bewijs te leveren van de noodzaak van optreden van de EU. De raad adviseerde naar behoren rekening te houden met andere initiatieven voor de digitale eengemaakte markt en de standpunten van de belanghebbenden over deze kwestie. De raad vroeg ook om verdere bewijzen met betrekking tot de vraag of de geconstateerde grensoverschrijdende problemen metertijd wellicht zonder wetgeving door de online-inhoudsdienstenmarkt kunnen worden opgelost. De opmerkingen van de raad zijn voor een groot deel in aanmerking genomen in de definitieve versie.

Zoals uit deze voorbeelden blijkt, hebben de Raad voor effectbeoordeling en de Raad voor regelgevingstoetsing ertoe bijgedragen dat beter kan worden nagegaan op welke wijze voorstellen in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Zodoende hebben zij essentiële informatie verschaft voor het politieke besluitvormingsproces van de Commissie.

Evaluaties en geschiktheidscontroles

Subsidiariteit en evenredigheid waren ook van essentieel belang bij de evaluaties achteraf en de geschiktheidscontroles in 2015. Hierbij werd onderzocht of het Europese optreden voor de beoogde resultaten zorgt in termen van efficiëntie, doeltreffendheid, samenhang, relevantie en Europese meerwaarde. Er werd tevens bij nagegaan of dergelijk optreden nog steeds noodzakelijk is, dan wel of de doelstellingen beter op andere wijze kunnen worden bereikt. De Commissie wil 'eerst evalueren' – ofwel de resultaten uit het verleden analyseren voordat zij mogelijke wetgevingswijzigingen 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.

Doorgaans voert de Commissie jaarlijks tussen de 100 en 120 evaluaties uit (122 in 2015). Sinds de eerste in 2012 werd uitgevoerd, heeft de Commissie zeven geschiktheidscontroles uitgevoerd, waarvan twee in 2015. In de volgende voorbeelden worden evaluaties belicht waarin kwesties in verband met subsidiariteit, Europese meerwaarde en proportionaliteit aan de orde werden gesteld.

- **Fiscalis en Douane 2013** – De programma's Fiscalis en Douane ondersteunen IT-systemen om de snelle en veilige uitwisseling en beschikbaarheid van informatie tussen de belasting- en douanediensten van de lidstaten mogelijk te maken. Dit gemeenschappelijke netwerk garandeert dat iedere nationale overheidsdienst slechts eenmaal verbinding hoeft te leggen om inlichtingen te kunnen uitwisselen met een andere lidstaat. Uit de evaluaties in 2015 is naar voren gekomen dat de programma's een sterke Europese meerwaarde bezitten. Zonder een dergelijke infrastructuur zou een lidstaat 27 keer een verbinding moeten maken met de nationale systemen van elke andere lidstaat. Dit zou tot aanzienlijk hogere administratieve kosten leiden¹¹.
- **Overheidsopdrachten** – Uit de evaluatie in 2011 van de regels inzake overheidsopdrachten van de Europese Unie bleek dat de Europese richtlijnen betreffende

¹⁰ COM(2015) 627 final van 9 december 2015 – Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandbrenging van de grensoverschrijdende portabiliteit van online-inhoudsdiensten in de interne markt.

¹¹ SWD(2015) 124 final van 26 juni 2015 – Werkdocument van de diensten van de Commissie over voorbeelden van toegevoegde waarde op EU-niveau, gevoegd bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de evaluatie van de financiën van de Unie aan de hand van de bereikte resultaten.

overheidsopdrachten besparingen opleveren die de kosten voor overheidsafnemers en leveranciers ver overstijgen. De resultaten van de evaluatie duiden er echter ook op dat er bepaalde gebieden kunnen zijn waar de kosten van gereguleerde procedures misschien niet in verhouding staan tot de baten. Derhalve heeft de Commissie een reeks maatregelen voorgesteld om de regels te vereenvoudigen en de lidstaten meer speelruimte te geven, teneinde overheidsopdrachten efficiënter en strategischer te maken. De voorstellen van de Commissie werden grotendeels door het Europees Parlement en de Raad aangenomen en de gewijzigde wetgeving, die in april 2014 van kracht is geworden, wordt momenteel door de lidstaten ten uitvoer gelegd. In vijf lidstaten werd de kostenbesparing op 29 tot 58 % geschat.

- **Prospectus** – In 2015 is de prospectusrichtlijn geëvalueerd in het kader van het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving.¹² Dit was vooral in reactie op de bezwaren van belanghebbenden in verband met de hoge kosten die zijn verbonden aan het opstellen van prospectussen. Bij de evaluatie werd ook de evenredige openbaarmakingsregeling beoordeeld, die in 2011 is ingevoerd om de lasten voor kleine en middelgrote ondernemingen te verlichten. Uit de evaluatie is gebleken dat de regeling voor kleine en middelgrote ondernemingen niet in de verwachte mate is gebruikt, omdat de openbaarmakingsverplichtingen een te grote belasting vormden. Naar aanleiding hiervan heeft de Commissie aan het eind van 2015 – op basis van de evaluatie en een effectbeoordeling – een herzien voorstel aangenomen om de vereisten van de richtlijn te verbeteren. In het herziene voorstel worden de administratieve lasten voor ondernemingen (met name kleine en middelgrote ondernemingen) verminderd en wordt het prospectus een waardevoller informatiehulpmiddel voor potentiële beleggers. De geraamde potentiële besparingen voor kleine en middelgrote ondernemingen bedragen tussen de 45 en 67 miljoen EUR per jaar.

¹² COM(2014) 368 final van 18 juni 2014 – Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): stand van zaken en vooruitzichten".

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

In 2015 heeft de Commissie **8 gemotiveerde adviezen** van de nationale parlementen ontvangen met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel.¹³ Dit was een daling van 62 % ten opzichte van de 21 gemotiveerde adviezen die in 2014 werden ontvangen. De gemotiveerde adviezen vertegenwoordigden in 2015 een aanzienlijk lager percentage (2 %) van het totale aantal adviezen dat de Commissie in hetzelfde jaar ontving in de context van de politieke dialoog (350).

In 2015 zijn in een kalenderjaar de minste gemotiveerde adviezen ontvangen sinds het subsidiariteitscontrolemechanisme in 2009 door het Verdrag van Lissabon is ingevoerd. Er dient te worden opgemerkt dat het totale aantal adviezen dat in 2015 door de nationale parlementen werd ingediend in het kader van de politieke dialoog ook aanzienlijk daalde¹⁴.

Net als in voorgaande jaren blijven de gemotiveerde adviezen variëren qua vorm. Ook verschillen de argumenten die door de nationale parlementen worden aangevoerd om te staven dat het subsidiariteitsbeginsel is geschonden. De acht gemotiveerde adviezen die werden uitgebracht in 2015 betroffen drie verschillende voorstellen van de Commissie. Het voorstel dat aanleiding gaf tot de meeste gemotiveerde adviezen, te weten het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme¹⁵, leverde vijf gemotiveerde adviezen op. Er werden twee gemotiveerde adviezen uitgebracht met betrekking tot het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden¹⁶, en er werd één gemotiveerd advies uitgebracht met betrekking tot het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied¹⁷. Zie hoofdstuk 3 hieronder en de bijlage bij dit verslag voor nadere informatie.

Dat er in 2015 beduidend minder gemotiveerde adviezen werden uitgebracht, hield ook in dat het aantal uitgebrachte gemotiveerde adviezen per kamer sterk afnam. Slechts 8 van de 41 kamers hebben in 2015 gemotiveerde adviezen uitgebracht (tegenover 15 kamers in 2014). De gemotiveerde adviezen werden uitgebracht door de Tsjechische *Senát*, de Tsjechische *Poslanecká sněmovna*, de Spaanse *Congreso de los Diputados / Senado*, de Hongaarse *Országgyűlés*, de Nederlandse Tweede Kamer, de Roemeense *Camera Deputaţilor*, de Zweedse *Riksdag* en de Slowaakse *Národná Rada*. Geen enkele kamer heeft meer dan één gemotiveerd advies uitgebracht.

Ondanks dat er in 2015 weinig gemotiveerde adviezen zijn uitgebracht, blijft een aantal kamers oproepen tot het versterken van het subsidiariteitscontrolemechanisme. In januari heeft de Nederlandse Tweede Kamer in Brussel een informele bijeenkomst georganiseerd over de rol van de nationale parlementen, gedurende welke tevens manieren zijn besproken om het subsidiariteitscontrolemechanisme te verbeteren. In mei en oktober kwam een informele

¹³ Zie de bijlage bij dit verslag.

¹⁴ 350 tegenover 506 in 2014.

¹⁵ COM(2015) 450 final van 9 september 2015 – Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend.

¹⁶ COM(2015) 177 final van 22 april 2015 – Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden.

¹⁷ COM(2015) 135 final van 18 maart 2015 – Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied.

werkgroep van de nationale parlementen in respectievelijk Warschau en Luxemburg bijeen om mogelijkheden voor verbetering van het mechanisme te bespreken. Op basis van de besprekingen in die werkgroep heeft de 54e COSAC-vergadering de Commissie gevraagd te overwegen om het kerst- en nieuwjaarsreces en de periodes van reces van de Europese instellingen niet mee te tellen bij het berekenen van de periode van acht weken waarin de nationale parlementen een gemotiveerd advies kunnen uitbrengen. Zij heeft het komende COSAC-voorzitterschap gevraagd een follow-up van deze kwestie te presenteren aan de COSAC. Daarnaast heeft zij de Commissie opgeroepen haar inspanningen op te voeren om te zorgen voor betere en snellere reacties op de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen. Tot slot heeft de COSAC nota genomen van de brede steun voor een versterkte politieke dialoog – ook bekend als een "groene kaart" – waarmee een groep nationale parlementen de Commissie kan verzoeken voorstellen in te dienen voor nieuwe of gewijzigde wetgeving.

2.3. Het Europees Parlement en de Raad

a) Het Europees Parlement

Het Europees Parlement heeft in 2015 officieel 254 adviezen ontvangen van de nationale parlementen. Deze bestonden uit 8 gemotiveerde adviezen en 246 bijdragen (adviezen die geen betrekking hebben op het subsidiariteitsbeginsel). Deze cijfers weerspiegelen een lichte daling vergeleken met 2014, toen het Europees Parlement officieel 18 gemotiveerde adviezen en 269 bijdragen ontving.

De Commissie juridische zaken van het Europees Parlement (Commissie JURI) is verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. De Commissie JURI benoemt een "permanente rapporteur" voor subsidiariteit voor een periode van zes maanden, op basis van een toerbeurtsysteem tussen de politieke fracties. Laura Ferrara (EFDD/IT) was tijdens het eerste halfjaar van 2015 de permanente rapporteur. Zij werd opgevolgd door Sajjad Karim (ECR/UK) voor de tweede helft van het jaar. De rapporteur houdt toezicht op de ontvangen gemotiveerde adviezen. De aangehaalde kwesties kunnen binnen de Commissie JURI worden besproken en kunnen leiden tot mogelijke aanbevelingen aan de commissie die verantwoordelijk is voor het onderwerp van het betrokken voorstel.

De Commissie JURI stelt tevens regelmatig een verslag op over het jaarlijks verslag van de Commissie over subsidiariteit en evenredigheid. Op 13 oktober 2015 heeft de commissie een verslag van Sajjad Karim over de jaarlijkse verslagen voor 2012 en 2013 van de Commissie goedgekeurd. De commissie draagt ook bij aan de halfjaarlijkse verslagen van de COSAC over vragen in verband met subsidiariteit. De Commissie JURI is belast met de controle van de rechtsgrondslag van voorstellen en verantwoordelijk voor betere regulering en Refit, en besteedt daarom ook veel aandacht aan de naleving van het evenredigheidsbeginsel.

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 geuite bezwaren, 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 van het Verdrag betreffende de

werking van de Europese Unie, en de kostprijs van het uitblijven van maatregelen op Europees niveau;

- door de subsidiariteits- en evenredigheidsaspecten te onderzoeken bij het opstellen van effectbeoordelingen, waarbij de aandacht meer wordt gericht op de Europese meerwaarde dan op de nationale uitgaven of maatregelen.

In 2015 heeft het Europees Parlement dertien eerste analyses, één effectbeoordeling met betrekking tot ingrijpende amendementen van het Parlement en zes effectbeoordelingen achteraf opgesteld. Bovendien heeft het vier verslagen over de kosten van een niet-verenigd Europa en twee beoordelingen van de Europese meerwaarde opgesteld.

Het Europees Parlement is tevens van start gegaan met 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 Europa"¹⁸ op, waarin de verbeteringen in kaart worden gebracht die de door het Parlement voorgestelde acties opleveren.

b) De Raad

De verplichtingen van de Raad inzake het toezicht van de nationale parlementen op de subsidiariteit bestaan er voornamelijk in ontwerpen van wetgevingshandelingen die niet van de Commissie of het Europees Parlement uitgaan, aan de nationale parlementen toe te zenden. Op grond daarvan zendt de Raad alle ontwerpen van wetgevingshandelingen die uitgaan van een groep lidstaten, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank toe aan de nationale parlementen¹⁹.

Op 4 december 2015 heeft de Raad het voorstel van het Hof van Justitie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de overdracht aan het Gerecht van de Europese Unie van de bevoegdheid om in eerste aanleg uitspraak te doen in geschillen tussen de Unie en haar personeelsleden aan de nationale parlementen toegezonden²⁰.

Uit de bovengenoemde verplichting volgt dat de Raad ieder advies over een wetgevingsvoorstel van een nationaal parlement dat uitgaat van een groep lidstaten aan de regeringen van die lidstaten toezendt. Evenzo zal de Raad de adviezen van de nationale parlementen over wetgevingsvoorstellen van het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank naar de betrokken instelling toezenden. In 2015 heeft de Raad geen adviezen van de nationale parlementen ontvangen over het bovengenoemde voorstel van het Hof van Justitie.

Daarnaast houdt de Raad de lidstaten op de hoogte van de adviezen van de nationale parlementen over wetgevingsvoorstellen van de Commissie. Derhalve bezorgde het secretariaat-generaal van de Raad de delegaties in 2015 9 gemotiveerde adviezen²¹ en 86 adviezen in het kader van de politieke dialoog over 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.

¹⁸ Mapping the Cost of Non-Europe 2014-19, derde druk: april 2015, Eenheid voor de beoordeling van Europese meerwaarde,

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536364/EPRS_STU%282015%29536364_EN.pdf

¹⁹ Artikel 6 van Protocol nr. 2.

²⁰ Document 14306/15.

²¹ Waarvan er één na de vastgestelde termijn van acht weken is binnengekomen.

2.4. Het Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's heeft in 2015 zijn derde werkprogramma inzake subsidiariteit goedgekeurd en uitgevoerd²². Het Comité van de Regio's heeft uit het werkprogramma van de Commissie voor 2015 een aantal prioritaire initiatieven gekozen die vanuit het oogpunt van de subsidiariteit en de evenredigheid moeten worden gecontroleerd aan de hand van de volgende criteria:

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.

Een van de gekozen prioritaire initiatieven was het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden²³. Met betrekking tot dat voorstel heeft het Comité van de Regio's zijn deskundigengroep Subsidiariteit geraadpleegd, die bestaat uit dertien praktijkdeskundigen op lokaal en regionaal niveau. De groep concludeerde dat het voorstel in overeenstemming was met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, hoewel sommige deskundigen zich afvroegen of het voorstel het voor de lidstaten daadwerkelijk mogelijk zou maken om rechtmatig een nationaal verbod en beperkende maatregelen op te leggen ten aanzien van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders. Het Comité van de Regio's herhaalde dit punt van zorg door het in zijn advies niet juist te achten *"dat lidstaten zeer hoge obstakels moeten overwinnen voordat zij van deze optie gebruik kunnen maken en tot een verbod kunnen overgaan. Dat roept vragen op over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel en duidt erop dat het evenredigheidsbeginsel duidelijk zal worden geschonden als het voorstel wordt goedgekeurd"*²⁴.

Het Comité van de Regio's heeft ook vier adviezen goedgekeurd overeenkomstig zijn reglement van orde²⁵, door de verenigbaarheid van de wetgevingsvoorstellen met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid te beoordelen:

In zijn advies over het voorstel tot vaststelling van een programma inzake interoperabiliteitsoplossingen voor overheidsdiensten, bedrijven en burgers²⁶ stelde het Comité van de Regio 's vast dat het voorstel in overeenstemming was met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Het Comité van de Regio's wees er echter op *"dat het pas mogelijk zal zijn om de doelstellingen van het ISA2-programma volledig te bereiken en om te waarborgen dat het subsidiariteitsbeginsel ook tijdens de uitvoering van het programma voortdurend in acht zal worden genomen indien de lidstaten en hun lokale en regionale overheden er actief bij worden betrokken"*²⁷.

²² CdR 01517/2015, goedgekeurd door het bureau van het Comité van de Regio's op 15 april 2015.

²³ COM(2015) 177 final van 22 april 2015.

²⁴ CdR 03636/2015.

²⁵ Artikel 55, lid 2.

²⁶ COM(2014) 367 final van 26 juni 2014 – Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een programma inzake interoperabiliteitsoplossingen voor overheidsdiensten, bedrijven en burgers (ISA2) in Europa "Interoperabiliteit als middel om de overheidssector te moderniseren".

²⁷ CdR 05514/2014.

In het advies van het Comité van de Regio's over het voorstel van de Commissie voor een Europees Fonds voor strategische investeringen²⁸ werd ook vastgesteld dat het voorstel in overeenstemming is met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In dat verband verklaarde het Comité van de Regio's: "*Hoofddoelstelling van de voorgestelde verordening is het aanjagen op EU-niveau van investeringen met duidelijk transnationale kenmerken. Daarom strookt de voorgestelde verordening met het subsidiariteitsbeginsel. Wat het evenredigheidsbeginsel betreft acht het CvDR een verordening de juiste rechtsbasis, want de financiële bepalingen daarvan dienen rechtstreeks toepasselijk te zijn in alle lidstaten.*"²⁹

In zijn advies³⁰ over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten³¹ erkende het Comité van de Regio's dat "*hoewel de werkgelegenheidsrichtsnoeren zijn gericht tot de lidstaten, de Europa 2020-strategie moet worden uitgevoerd in partnerschap met de lokale en regionale overheden, die vanwege hun bevoegd- en bekwaamheden op de gebieden waarop de richtsnoeren betrekking hebben, en krachtens het subsidiariteitsbeginsel, onmisbare partners zijn voor het opstellen en uitvoeren van nationale hervormingsprogramma's en voor de algemene communicatie over de strategie*"³².

Ten slotte werd het Comité van de Regio's in zijn advies³³ over het pakket fiscale transparantie³⁴ overtuigd door de volledig overtuigende "*uitleg [...] over de meerwaarde van een regeling op EU-niveau*" in de toelichting bij het wetgevingsvoorstel en concludeerde dat het voorstel in overeenstemming was met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Een groot evenement op het gebied van subsidiariteit in 2015 was de 7e internationale subsidiariteitsconferentie, die gezamenlijk werd georganiseerd door het Comité van de Regio's en het Vlaams parlement. De conferentie vond plaats op 17 november 2015 in het Vlaams parlement in Brussel. De conferentie werd bijgewoond door meer dan tweehonderd deelnemers van verschillende nationale en Europese instellingen, die alle relevante bestuursniveaus vertegenwoordigden. De conferentie, die om de twee jaar wordt gehouden en ten doel heeft de interinstitutionele dialoog van de Europese Unie over de controle van de subsidiariteit te versterken, maakte een echte uitwisseling van standpunten mogelijk tussen alle spelers die betrokken zijn bij het subsidiariteitstoezicht. Daarnaast bood de conferentie de gelegenheid om te bespreken hoe de voorstellen in het pakket voor betere regelgeving van mei 2015 van de Commissie kunnen worden verwezenlijkt. Aan de conferentie werd deelgenomen door de belangrijkste institutionele spelers, onder wie eerste vicevoorzitter Frans Timmermans, de Luxemburgse minister Nicolas Schmit als vertegenwoordiger van het voorzitterschap van de Raad en de voorzitter van de Commissie JURI van het Europees Parlement, Pavel Svoboda (EPP/CZ). Het debat heeft duidelijk gemaakt dat betere regelgeving en de toepassing daarvan in de praktijk niet alleen voor de instellingen en de lidstaten van de Europese Unie een prioritair onderwerp is, maar ook voor de lokale en regionale overheden die een unieke meerwaarde aan de ontwikkeling van het Europees beleid en het wetgevingsproces toevoegen. Ook werd geoordeeld

²⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1291/2013 en (EU) nr. 1316/2013 COM(2015) 010 final.

²⁹ CdR 00943/2015.

³⁰ CdR 01419/2015.

³¹ COM(2015) 098 final van 2 maart 2015 – Voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten.

³² Resolutie van het Comité van de Regio's met het oog op een beter instrumentarium voor de tenuitvoerlegging van de Europa 2020-strategie: de geïntegreerde richtsnoeren voor het economisch en werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten en de Europese Unie (CdR 175/2010 fin).

³³ CdR 02697/2015.

³⁴ COM(2015) 129 final van 18 maart 2015 – Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot intrekking van Richtlijn 2003/48/EG van de Raad; en COM(2015) 135 final van 18 maart 2015.

dat een juiste naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid een eerste vereiste is om betere regelgeving tot stand te brengen. Bovendien bracht de conferentie een uitwisseling van praktische ervaringen op gang tussen spelers op verschillende bestuursniveaus en bood de conferentie de gelegenheid om de activiteiten van het Luxemburgse voorzitterschap te koppelen aan de visie van het komende Nederlandse voorzitterschap³⁵.

In het jaarverslag subsidiariteit 2015 van het Comité van de Regio's wordt een meer gedetailleerde beschrijving gegeven van de activiteiten in verband met subsidiariteit³⁶.

2.5. Het Hof van Justitie van de Europese Unie

Het belangrijkste arrest in 2015 inzake de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid werd op 18 juni 2015 door het Hof van Justitie van de Europese Unie gewezen in zaak C-508/13, *Estland tegen Europees Parlement en Raad van de Europese Unie*³⁷. In deze zaak had Estland nietigverklaring gevorderd van bepaalde bepalingen van Richtlijn 2013/34/EU³⁸ wegens schending van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en de motiveringsplicht.

In zijn arrest oordeelde het Hof dat niet voor de richtlijn in haar geheel, maar voor elke bepaling ervan afzonderlijk moet worden nagegaan of het subsidiariteitsbeginsel in acht wordt genomen (punt 51). Ten tweede maakte het Hof duidelijk dat het subsidiariteitsbeginsel er niet toe strekt om de bevoegdheid van de Unie te begrenzen op basis van de situatie van deze of gene individuele lidstaat. Het vereist slechts dat het overwogen optreden vanwege de omvang of de gevolgen ervan beter kan worden verwezenlijkt door de Unie (punt 53). Ten derde herinnerde het Hof er met betrekking tot de motiveringsplicht aan dat het volstaat om de essentie van het door deze instelling nagestreefde doel weer te geven. Het zou nutteloos zijn om voor elke technische keuze van de instelling een specifieke motivering te verlangen (punt 60). Voorts kon Estland, als deelnemer aan de wetgevingsprocedure die is uitgemond in de vaststelling van de richtlijn, zich er niet met vrucht op beroepen dat zij niet in staat was gesteld om kennis te nemen van de rechtvaardigingsgronden van de gekozen maatregelen (punt 61).

Met betrekking tot het evenredigheidsbeginsel herinnerde het Hof aan zijn vaste rechtspraak volgens welke de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt op gebieden waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Dit betekent dat een op dit gebied vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig is, wanneer deze kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel (punt 29). Het Hof heeft het middel van Estland, dat was ontleend aan een schending van het evenredigheidsbeginsel, verworpen, omdat het van oordeel was dat Estland niet had aangetoond dat de Uniewetgever de grenzen van zijn beoordelingsvrijheid kennelijk heeft overschreden door de verschillende keuzes die hij heeft gemaakt (de punten 32 tot en met 38). In het bijzonder verwierp het Hof het argument dat het evenredigheidsbeginsel was geschonden doordat de Uniewetgever geen rekening heeft gehouden met de specifieke situatie waarin Estland verkeert als lidstaat in een vergevorderd stadium van elektronisch bestuur. Het wees erop dat de bestreden richtlijn gevolgen heeft voor alle lidstaten en berust op het uitgangspunt dat er een evenwicht moet worden gewaarborgd tussen de

³⁵ Het verslag met de kernboodschappen van de conferentie is beschikbaar op:

<http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

³⁶ Beschikbaar na goedkeuring door het bureau van het Comité van de Regio's in juni 2016 op:

<http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>

³⁷ EU:C:2015:403.

³⁸ Richtlijn 2013/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de jaarlijkse financiële overzichten, geconsolideerde financiële overzichten en aanverwante verslagen van bepaalde ondernemingsvormen, PB L 182 van 29.6.2013, blz. 19.

verschillende betrokken belangen. Het Hof kon niet oordelen dat het in strijd is met het evenredigheidsbeginsel om bij het streven naar een dergelijk evenwicht niet zozeer de specifieke situatie van een enkele lidstaat, maar die van alle lidstaten van de Unie in aanmerking te nemen (punt 39).

Tot slot heeft het Gerecht op 26 november 2015 een arrest gewezen in zaak T-461/13, *Koninkrijk Spanje tegen Europese Commissie*³⁹, waarin werd bevestigd dat het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing is op het gebied van staatssteunonderzoek (punt 182).

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

- *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend*⁴⁰

Naar aanleiding van de vluchtelingen crisis en overeenkomstig de Europese migratieagenda⁴¹ heeft de Commissie op 9 september 2015 een voorstel⁴² voor een crisisherplaatsingsmechanisme aangenomen waarmee wordt beoogd een gestructureerd solidariteitsmechanisme in te voeren. De Commissie kan dit te allen tijde in werking stellen om een lidstaat te helpen die zich in een crisissituatie bevindt en waarvan het asielstelsel onder grote druk staat door een grote en onevenredige toestroom van niet-EU-burgers. De Commissie zal een omschrijving geven van dergelijke toekomstige noodsituaties op basis van objectieve en controleerbare criteria. Dit voorstel maakt deel uit van een pakket voorstellen dat de noodherplaatsing van 120 000 vluchtelingen uit Griekenland, Hongarije en Italië⁴³ behelst, alsook een gemeenschappelijke Europese lijst van veilige landen van herkomst⁴⁴ en het doeltreffender maken van het terugkeerbeleid⁴⁵.

De nationale parlementen brachten vijf gemotiveerde adviezen⁴⁶ uit over het voorstel, goed voor zeven stemmen. In hun gemotiveerde adviezen verklaarden de nationale parlementen dat het voorgestelde mechanisme een onaanvaardbare aantasting van de asielstelsels van de lidstaten vormt, dat de motivering ontoereikend is en dat het voorstel in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel door de invoering van een permanente verplichte verdeelsleutel in plaats van voorlopige maatregelen. Ook werd de rechtvaardiging voor de keuze van artikel 78, lid 2, onder e), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie als rechtsgrondslag betwist.

In haar antwoorden herinnerde de Commissie eraan dat de asielstelsels van de lidstaten door de vluchtelingen crisis onder extreme druk zijn komen te staan, waardoor de toepassing van de Dublinregels in gevaar wordt gebracht. In dit verband voorziet het huidige systeem er niet in dat van de verantwoordelijkheidscriteria kan worden afgeweken, hetgeen onevenwichtigheden tot gevolg heeft en in sommige gevallen de crisis verergert.

³⁹ EU:T:2015:891.

⁴⁰ COM(2015) 450 final van 9 september 2015.

⁴¹ COM(2015) 240 final van 13 mei 2015.

⁴² COM(2015) 450 final van 9 september 2015.

⁴³ Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015.

⁴⁴ COM(2015) 452 final van 9 september 2015.

⁴⁵ COM (2015) 453 final en C(2015) 6250 final.

⁴⁶ De Tsjechische *Poslanecká sněmovna*, de Tsjechische *Senát*, de Hongaarse *Országgyűlés*, de Roemeense *Camera Deputaţilor* en de Slowaakse *Národná Rada*.

Voorts voerde de Commissie aan dat een crisismechanisme voor de herplaatsing van asielzoekers de EU in staat stelt om – zonder iedere keer een langdurige vaststellingsprocedure te hoeven doorlopen – te reageren op een dringende situatie en hulp te bieden aan lidstaten in een noodsituatie. De Commissie benadrukte dat maatregelen van de individuele lidstaten niet volstaan om deze situaties aan te pakken. De uitvoering van ongecoördineerde maatregelen volstaat niet om tot een alomvattend antwoord op de onevenredige toestroom van personen en een eerlijke spreiding van verantwoordelijkheden over de lidstaten te komen.

- *Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1829/2003 wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden*⁴⁷

Bij het verzoek om goedkeuring van het Europees Parlement als Voorzitter van de Commissie heeft Jean-Claude Juncker aangekondigd dat hij voornemens is de wetgeving inzake het verlenen van vergunningen voor genetisch gemodificeerde organismen te herzien. In het huidige systeem zijn de lidstaten er nooit in geslaagd een gekwalificeerde meerderheid voor of tegen vergunningverlening te bereiken, waardoor de uiteindelijke beslissing over vergunningverlening altijd aan de Commissie wordt overgelaten. Op 22 april 2015 heeft de Commissie een voorstel voor een herziening van de bestaande verordening aangenomen, op grond waarvan de lidstaten besluiten kunnen nemen op nationaal niveau – om het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders te beperken of verbieden – nadat er op Europees niveau een vergunning is verleend. Dergelijke besluiten worden uitsluitend genomen onder de voorwaarde dat de nationale opt-outs verenigbaar zijn met het recht van de Unie en geen verband houden met gezondheids- en milieuredenen. Deze worden beoordeeld door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid.

De Commissie heeft twee gemotiveerde adviezen ontvangen, waarin enerzijds werd gesteld dat het voorstel de lidstaten onvoldoende ruimte bood voor een nationaal verbod op genetisch gemodificeerde organismen omdat het hier om een gevoelige publieke kwestie gaat⁴⁸, en anderzijds dat het aan de lidstaten overdragen van de beslissing om het gebruik van genetisch gemodificeerde organismen te beperken of te verbieden, onverenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel, aangezien de lidstaten niet altijd in staat zijn om dergelijke beslissingen te nemen op een wijze die de werking van de interne markt niet schaadt⁴⁹.

In haar antwoorden voerde de Commissie aan dat in het voorstel niet de volledige bevoegdheid voor het nemen van beslissingen inzake het verlenen van vergunningen voor genetisch gemodificeerde organismen aan de lidstaten wordt overgedragen, maar slechts een mogelijkheid wordt geboden om maatregelen te nemen om het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden, nadat de EU een vergunning heeft verleend. Daarom is het voorstel volgens de Commissie niet van invloed op de aspecten van de vergunningverlening voor genetisch gemodificeerde organismen die beter op Europees niveau kunnen worden behandeld.

- *Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied*

Op 18 maart 2015 heeft de Commissie een pakket maatregelen voor belastingtransparantie gepresenteerd, als onderdeel van haar agenda om oplossingen te vinden voor belastingontduiking

⁴⁷ COM(2015) 177 final van 22 april 2015.

⁴⁸ Nederlandse Tweede Kamer.

⁴⁹ Spaanse *Congreso de los Diputados* en *Senado*.

door bedrijven en schadelijke belastingconcurrentie in de Europese Unie. Dit omvatte een voorstel voor de invoering van automatische inlichtingenuitwisseling tussen de lidstaten over hun fiscale rulings⁵⁰. Het voorstel verplicht de nationale belastingdiensten ertoe regelmatig aan de andere lidstaten verslag uit te brengen over hun grensoverschrijdende fiscale rulings. De lidstaten kunnen vervolgens een nadere toelichting vragen met betrekking tot een bepaalde ruling. De automatische uitwisseling van inlichtingen over fiscale rulings zou de lidstaten bijgevolg in staat stellen om onrechtmatige belastingpraktijken door bedrijven op te sporen en naar aanleiding daarvan de nodige maatregelen te nemen. Bovendien wordt met het voorstel beoogd een gezondere belastingconcurrentie te bevorderen, aangezien het minder waarschijnlijk is dat de belastingdiensten bedrijven een selectieve fiscale behandeling bieden als dit openstaat voor intercollegiale toetsing.

De Commissie heeft één gemotiveerd advies ontvangen⁵¹. Hierin werd aangevoerd dat bepaalde delen van het voorstel, waaronder de brede formulering van de verplichting om inlichtingen over bilaterale en multilaterale prijsstelling te verstrekken als onderdeel van wederzijdse overeenkomsten tussen de betrokken staten, verder gingen dat wat nodig is om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken en dat het voorstel niet in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel.

In haar antwoord verklaarde de Commissie dat de strijd tegen schadelijke belastingpraktijken die de werking van de interne markt ondermijnen de reden was waarom de Commissie had gekozen voor een breed perspectief ten aanzien van het soort inlichtingen waarvoor het voorstel moet gelden. Daarom wordt de beoordelingsmarge inzake welke rulings schadelijk kunnen zijn en moeten worden uitgewisseld, zo klein mogelijk gehouden. Hierdoor wordt tevens gewaarborgd dat de richtlijn in de praktijk daadwerkelijk effect sorteert.

Het voorstel van de Commissie werd op 8 december 2015 goedgekeurd door de Raad⁵².

4. CONCLUSIE

Het jaar 2015 was het eerste volledige werkjaar van de nieuwe Commissie, die zich ertoe had verbonden subsidiariteit een centrale plaats te geven in het Europese democratische proces. In 2015 werden daarnaast de minste gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen ontvangen sinds het subsidiariteitscontrolemechanisme in 2009 door het Verdrag van Lissabon is ingevoerd.

Ondertussen nam in 2015 de belangstelling van de nationale parlementen toe om wijzigingen in het subsidiariteitscontrolemechanisme te bespreken. De in mei vastgestelde agenda voor betere regelgeving voorzag tevens in nieuwe richtsnoeren om ervoor te zorgen dat nieuwe voorstellen volledig in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Het Europees Parlement bleef subsidiariteits- en evenredigheidskwesties behandelen in het kader van zijn werkzaamheden in verband met wetgevingsvoorstellen en handhaafde zijn algemene aanpak om de Europese meerwaarde te beoordelen door een verslag over de kosten van een niet-verenigd Europa op te stellen. 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 de 7e subsidiariteitsconferentie te organiseren.

⁵⁰ COM(2015) 135 final van 18 maart 2015.

⁵¹ Zweedse *Riksdag*.

⁵² Richtlijn (EU) 2015/2376 van de Raad van 8 december 2015 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied – PB L 332 van 18.12.2015, blz. 1-10.