



EUROPESE  
COMMISSIE

Brussel, 30.6.2017  
COM(2017) 600 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE**

**JAARVERSLAG 2016**  
**OVER SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

# JAARVERSLAG 2016 OVER SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

## 1. INLEIDING

Dit is het 24e jaarverslag over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in het wetgevingsproces van de Europese Unie. Het 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.

In dit verslag wordt onderzocht op welke wijze deze twee beginselen in 2016 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 ten aanzien waarvan de nationale parlementen in de loop van het jaar gemotiveerde adviezen hebben 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 van de Commissie over de betrekkingen met de nationale parlementen in 2016<sup>1</sup>.

## 2. TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN DOOR DE INSTELLINGEN

### 2.1. De Commissie

Een integrerend deel van de regelgevingspraktijk van de Commissie bestaat erin te controleren of haar initiatieven in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In 2016 heeft de Commissie de uitvoering voortgezet van haar versterkte agenda voor betere regelgeving, die onder meer voorziet in betere richtsnoeren voor het beoordelen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming en in nieuwe mogelijkheden voor burgers en belanghebbenden om feedback te geven. Ook is de Commissie doorgegaan met haar praktijk om bestaande beleidskaders te evalueren alvorens met wetgevingsherzieningen te komen. Bij deze evaluaties wordt onder meer beoordeeld of bestaande beleidsmaatregelen nog geschikt zijn voor hun doel en in hoeverre zij in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In diverse fasen van de besluitvorming worden de beginselen en instrumenten inzake betere regelgeving toegepast, waaronder subsidiariteits- en evenredigheidsbeoordelingen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met de analyses en input die de belanghebbenden aandragen:

1. In de beginfase van de beleidsplanning worden voor alle belangrijke nieuwe initiatieven routekaarten of aanvangseffectbeoordelingen gepubliceerd op de website van de Europese Commissie<sup>2</sup>. Deze bevatten een voorlopige beschrijving van het beoogde initiatief en een toelichting bij de plannen van de Commissie inzake effectbeoordeling en raadpleging toe. De routekaarten of aanvangseffectbeoordelingen bevatten ook een initiële rechtvaardiging voor het optreden wat betreft subsidiariteit en evenredigheid.
2. Subsidiariteit en evenredigheid zijn aspecten die bij de ontwikkeling van beleid worden geanalyseerd in het kader van effectbeoordelingen, die tevens gepaard gaan met een openbare raadpleging. Bij effectbeoordelingen wordt per concreet geval nagegaan in welk opzicht de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid van toepassing zijn. De kwaliteit

---

<sup>1</sup> COM(2017) 601 final.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_nl.htm).

van deze analyse wordt op onafhankelijke wijze gecontroleerd door de raad voor regelgevingstoetsing.

3. Tot slot wordt in de toelichting bij het voorstel van de Commissie samengevat op welke wijze het voorstel voldoet aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ook nadat de Commissie een voorstel heeft aangenomen, kunnen de belanghebbenden nog feedback geven over het voorstel en de bijbehorende effectbeoordeling; dat geldt ook voor kwesties inzake subsidiariteit en de evenredigheid. Dergelijke feedback wordt vervolgens gebruikt als input bij het wetgevingsproces<sup>3</sup>.

Ook via de website "Verminder de regeldruk! — Laat uw stem horen!"<sup>4</sup>, die de Commissie in 2015 is gestart, en het platform van het Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Refit), dat in 2016 in werking is getreden, kunnen het publiek en belanghebbenden met de Commissie communiceren over eventuele buitensporige lasten of tekortkomingen van de bestaande regelgevende maatregelen. Daarbij kunnen tevens vragen over subsidiariteit en evenredigheid worden gesteld. In 2016 reikte het Refit-platform de Commissie een eerste reeks aanbevelingen aan ter vereenvoudiging en beperking van de regeldruk van bestaande EU-wetgeving; de Commissie houdt hiermee rekening bij de tenuitvoerlegging van haar werkprogramma 2017. Met de ondertekening van het nieuwe Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven in april 2016 gaven de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie uiting aan de wens van de drie instellingen om tot betere regelgeving te komen. In het akkoord verbinden de instellingen zich er onder meer toe de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht te nemen en ten uitvoer te leggen; meer in het bijzonder belooft de Commissie om in de toelichting bij haar voorstellen uiteen te zetten hoe zij deze aspecten beoordeelt.

### **Analyse van de subsidiariteit**

Krachtens de richtsnoeren inzake betere regelgeving en de bijbehorende "toolbox"<sup>5</sup>, die in mei 2015 zijn vastgesteld, 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.

Overeenkomstig de nieuwe richtsnoeren inzake betere regelgeving en de toolbox bestaat een belangrijk deel van de analyse uit een beoordeling van het "belang voor de Unie" van het betrokken initiatief. De overwegingen betreffen in het bijzonder: het geografische toepassingsgebied, het aantal betrokken spelers, het aantal betrokken lidstaten en de belangrijkste economische, sociale en milieugevolgen. Daarnaast wordt met de analyse in kwalitatieve – en voor zover mogelijk in kwantitatieve – termen bepaald of er sprake is van een belangrijk grensoverschrijdend probleem. Bij de analyse moet ook worden gekeken naar de voordelen en de nadelen die optreden van de Unie zou hebben ten opzichte van optreden door de lidstaten.

---

<sup>3</sup> Zie ook hoofdstuk 2.2 met betrekking tot de follow-up die de Commissie heeft gegeven aan gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen.

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_nl.htm).

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en).

## **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 verwezenlijken<sup>6</sup>. De inachtneming van het evenredigheidsbeginsel moet ervoor zorgen dat de aanpak en de schaal van het regulerend optreden in overeenstemming zijn met de doelstelling. In de effectbeoordelingen<sup>7</sup>, evaluaties en geschiktheidscontroles moet duidelijk naar de evenredigheid worden verwezen.

De richtsnoeren inzake betere regelgeving en de toolbox bepalen dat de Commissie bij haar evenredigheidsanalyse met name moet nagaan of:

- de maatregelen verder gaan dan nodig is om het probleem aan te pakken en de doelstelling op bevredigende wijze te verwezenlijken;
- het toepassingsgebied van 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;
- 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;
- de kosten tot een minimum worden beperkt en in verhouding staan tot het te bereiken doel;
- er een gegronde rechtvaardiging is voor de keuze van het instrument (verordening, richtlijn of alternatieve regelgevende methoden); en
- gevestigde nationale regelingen en bijzondere omstandigheden in de afzonderlijke lidstaten worden gerespecteerd.

## **Effectbeoordelingen**

Wanneer er van een initiatief belangrijke economische, sociale of milieugevolgen worden verwacht, is een effectbeoordeling nodig. Daarbij wordt onder meer het probleem beoordeeld, nagegaan wat de mogelijke beleidsopties en de waarschijnlijke effecten daarvan zijn, en onderzocht of het initiatief in overeenstemming is met beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

In juli 2015 is de raad voor effectbeoordeling vervangen door de raad voor regelgevingstoetsing. In 2016 bestond de raad uit een voorzitter (niveau directeur-generaal) en vijf voltijdsleden, waarvan twee van buiten de Commissie afkomstig. Het derde en laatste externe lid is in 2017 benoemd. 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, belangrijke evaluaties en geschiktheidscontroles. Bij deze kwaliteitscontrole worden ook subsidiariteit en evenredigheid onderzocht.

In 2016 heeft de raad voor regelgevingstoetsing 60 effectbeoordelingen tegen het licht gehouden. Naar het oordeel van de Raad was de analyse van de subsidiariteits- en/of evenredigheidsaspecten in negen gevallen (15 %) voor verbetering vatbaar. In 2015 was het totale aantal getoetste beoordelingen kleiner (nl. 29), maar waren er verhoudingsgewijs meer gevallen met problemen inzake subsidiariteit en evenredigheid (23 %). De volgende voorbeelden uit 2016 illustreren hoe de raad subsidiariteit en evenredigheid heeft beoordeeld:

---

<sup>6</sup> Artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

<sup>7</sup> In het kader van effectbeoordelingen is evenredigheid een belangrijk criterium bij de vergelijking van beleidsopties.

- In zijn advies over de effectbeoordeling in verband met het voorstel tot wijziging van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers<sup>8</sup> heeft de raad voor regelgevingstoetsing benadrukt dat de argumentatie met betrekking tot de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in het verslag beter zou moeten worden onderbouwd. De raad verzocht om te motiveren waarom er in de analyse geen alternatieve opties waren opgenomen. Wat betreft de evenredigheid verzocht de raad om toe te lichten hoe er in het verslag rekening was gehouden met de bezorgdheid van het mkb over procedurele lasten. In een opnieuw voorgelegde versie van het verslag, ten aanzien waarvan de raad een positief advies gaf, werden beide aspecten beter behandeld, met name wat de algehele motivering van het voorstel betrof. Ook werd een hoofdstuk toegevoegd over kleine en middelgrote ondernemingen en de vermoedelijke lasten als gevolg van administratieve procedures. Hoewel in het aangepaste verslag beter werd gemotiveerd waarom bepaalde opties niet in aanmerking waren genomen, verzocht de raad toch om duidelijker uit te leggen waarom niet was overwogen een uitzondering te maken voor terbeschikkingstelling van korte duur. In maart 2016 werd een gewijzigd verslag vastgesteld<sup>9</sup>.
- In de effectbeoordeling van het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een veralgemeende verleggingsregeling voor belasting over de toegevoegde waarde<sup>10</sup>, oordeelde de raad voor regelgevingstoetsing dat de evenredigheid onvoldoende was onderbouwd voor de afzonderlijke beleidsopties, met name wat betreft de impact. Het verslag kreeg een negatief advies en werd in een opnieuw voorgelegde versie verbeterd door er een analyse van de evenredigheid aan toe te voegen, hetgeen tot een betere beoordeling van de opties en risico's leidde. Zo werden de secundaire gevolgen beter beschreven wat betreft de impact op de nalevingskosten voor bedrijven en wat betreft de impact op andere lidstaten die geen gebruikmaken van de veralgemeende verleggingsregeling.
- In de effectbeoordeling voor het voorstel voor een verordening inzake geoblocking<sup>11</sup> op basis van het beginsel van verblijf en nationaliteit vroeg de raad de evenredigheid van de voorkeursoptie met het geconstateerde probleem beter te onderbouwen. De raad verzocht om beter uit te leggen waar het initiatief toe moest leiden, in aanmerking nemend dat handelaren niet zouden hoeven te leveren aan een andere lidstaat, en om( grondiger te adstrueren waarom de grensoverschrijdende handel zelfs zou toenemen als consumenten goederen in het buitenland zouden moeten afhalen. Het verslag kreeg een negatief advies. Het verslag is daarna verbeterd en de raad heeft de gewijzigde versie goedgekeurd.
- De effectbeoordeling van het voorstel voor een verordening betreffende de modernisering van de auteursrechten in de digitale eengemaakte markt<sup>12</sup> kreeg een positief advies, op voorwaarde dat het verslag werd verbeterd wat betreft het bewijs voor de noodzaak van EU-optreden en de evenredigheid van de voorgestelde maatregelen. De raad verzocht de Commissie meer bewijs te verstrekken in verband met het gebruik van beschermde inhoud bij door gebruikers geüploade inhoud, de billijke vergoeding van auteurs en

---

<sup>8</sup> SWD(2016) 52 final.

<sup>9</sup> Zie ook hoofdstuk 3 met betrekking tot de follow-up die de Commissie heeft gegeven aan de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen over het voorstel tot wijziging van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers.

<sup>10</sup> SWD(2016) 457 final.

<sup>11</sup> COM(2016) 289 final.

<sup>12</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften inzake de uitoefening van auteursrechten en naburige rechten die van toepassing zijn op bepaalde online-uitzendingen van omroeporganisaties en doorgifte van televisie- en radioprogramma's (COM(2016) 594 final).

uitvoerende kunstenaars, en audiovisuele inhoud op video-on-demandplatforms. De punten van bezwaar van de raad leidden tot een herziening van het effectbeoordelingsverslag bij ontwerpwetgevingsvoorstellen die de Commissie in september 2016 had vastgesteld.

- In het kader van het voorstel voor een herziene richtlijn hernieuwbare energie<sup>13</sup> plaatste de raad voor regelgevingstoetsing kanttekeningen bij de evenredigheid van een aantal opties en bij de mate waarin het subsidiariteitsbeginsel in acht werd genomen. De Commissie heeft in haar voorstel terdege rekening gehouden met de punten van voorbehoud van de raad. Wat betreft de bepalingen inzake verwarming en koeling stelde de Commissie geen bindende verplichtingen voor, maar heeft zij verscheidene opties geïntroduceerd waaruit de lidstaten kunnen kiezen, waardoor er bij de uitvoering op nationaal niveau nu meer flexibiliteit wordt geboden. Om de verwezenlijking van de doelstellingen voor 2030 te waarborgen, werden deze evenrediger en minder omslachtige bepalingen gepaard aan verscherpte bepalingen in het bestuurskader.

Zoals uit deze voorbeelden blijkt, heeft de raad voor regelgevingstoetsing er in 2016 toe bijgedragen dat beter kan worden nagegaan of voorstellen in overeenstemming zijn met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Zodoende heeft de raad essentiële informatie verschaft voor het politieke besluitvormingsproces van de Commissie.

### **Evaluaties en geschiktheidscontroles**

Subsidiariteit en evenredigheid waren ook van essentieel belang bij de in 2016 verrichte evaluaties achteraf en geschiktheidscontroles. Met deze middelen wordt onderzocht of het Europese optreden voor de beoogde resultaten zorgt in termen van efficiëntie, doeltreffendheid, samenhang, relevantie en Europese meerwaarde. Tevens wordt er mee nagegaan of dergelijk optreden nog steeds noodzakelijk is, dan wel of de doelstellingen beter op andere manieren kunnen worden bereikt. De Commissie is voorstandster van het beginsel 'eerst evalueren' – ofwel eerst de met het bestaande beleid geboekte resultaten analyseren alvorens nieuwe maatregelen te overwegen. 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. In 2016 publiceerde de Commissie 43 evaluaties en geschiktheidscontroles<sup>14</sup>. De Commissie voltooide twee geschiktheidscontroles (evaluaties van bredere beleidsterreinen); een over verslagleggings-, plannings- en monitoringverplichtingen in het EU-energieacquis en een over de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. In de navolgende voorbeelden uit 2016 worden evaluaties belicht waarin kwesties in verband met subsidiariteit, Europese meerwaarde en evenredigheid aan de orde zijn gesteld.

- Een evaluatie van de richtlijn inzake grensoverschrijdende handhaving in verband met verkeersboetes<sup>15</sup> wees uit dat de richtlijn voor Europese meerwaarde zorgde, omdat zij voorzag in een mechanisme voor de uitwisseling van informatie over voertuiginschrijvingsgegevens, hetgeen van cruciaal belang is voor het vervolgen van

<sup>13</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen (herschikking) (COM(2016) 767 final).

<sup>14</sup> Met het pakket voor betere regelgeving van mei 2015 werd een nieuw beleid geïntroduceerd dat erin bestaat om bij elke evaluatie werkdocumenten van de diensten van de Commissie te publiceren. 2016 was echter een overgangsjaar, waardoor nog een aantal evaluaties zonder een dergelijk werkdocument werd gepubliceerd. In 2016 zijn er in totaal 111 werkdocumenten van de diensten van de Commissie voor evaluaties en geschiktheidscontroles alsook externe studies voor evaluatiedoelinden uitgebracht.

<sup>15</sup> [https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2016-06-17-evaluation-study-cross-border-enforcement\\_nl](https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2016-06-17-evaluation-study-cross-border-enforcement_nl).

overtredingen begaan met een voertuig dat is ingeschreven in een andere lidstaat. Het zou vrijwel onmogelijk zijn geweest dezelfde resultaten te bereiken met andere middelen dan een richtlijn, gezien: a) het aantal overeenkomsten dat de lidstaten zouden moeten ondertekenen voor de uitwisseling van dezelfde soort gegevens; b) de tijd die nodig is om in alle lidstaten soortgelijke overeenkomsten te ratificeren; en c) de mogelijke resultaten van dergelijke overeenkomsten alsmede het gebrek aan transparantie waarmee bepaalde bilaterale of multilaterale overeenkomsten gepaard kunnen gaan.

- Een evaluatie van het actieplan tegen het toenemende gevaar van antimicrobiële resistentie<sup>16</sup> wees uit dat het actieplan duidelijk Europese meerwaarde had. Het stimuleerde acties in de lidstaten, versterkte de internationale samenwerking en voorzag in een kader voor het op internationaal niveau coördineren van activiteiten inzake antimicrobiële resistentie. De bevindingen van de evaluatie pleiten dan ook voor voortzetting van het optreden op EU-niveau. Uit de evaluatie blijkt duidelijk dat het nodig is de lidstaten te ondersteunen en bij te staan bij de ontwikkeling en uitvoering van nationale actieplannen voor het beperken van verschillen op het gebied van het gebruik van antimicrobiële middelen en de prevalentie van infecties, intersectorale samenwerking te bevorderen, de kennis van burgers te verbeteren en de monitoring- en bewakingssystemen te verbeteren door expertise inzake methodologieën, degelijke indicatoren en instrumenten te ontwikkelen. De evaluatie maakte ook duidelijk dat er behoefte blijft aan coördinatie en samenwerking op het gebied van onderzoek en van de ontwikkeling van nieuwe antimicrobiële middelen, snelle diagnostische tests, vaccins en alternatieve behandelingen, en nieuwe bedrijfsmodellen voor het gaande houden van investeringen en het uitbreiden van de kennis inzake de doorgifte van antimicrobiële resistentie.
- De evaluatie achteraf van het zevende kaderprogramma voor onderzoek<sup>17</sup> wees uit dat het aanpakken van pan-Europese uitdagingen door middel van Europees onderzoek behoort tot de gebieden waarop de Europese meerwaarde ten opzichte van optreden van de lidstaten het grootst is. De Europese onderzoeksprogramma's omvatten onder meer een reeks geldprijzen voor personen die een duidelijk omschreven maatschappelijk probleem op de meest effectieve manier oplossen. Deze prijzen moeten innovatie stimuleren. Daarbij wordt wel vastgesteld wat het doel is, maar niet hoe dit moet worden bereikt. CureVac, een Duits biofarmaceutisch bedrijf, won in 2014 de innovatieprijs van 2 miljoen EUR voor een innovatief technologisch procedé dat het mogelijk maakt levensreddende vaccins bij elke omgevingstemperatuur te bewaren en zodoende een van de grootste belemmeringen voor het gebruik van vaccins in ontwikkelingslanden wegneemt. Deze prijs leverde CureVac daarnaast aanvullende particuliere investeringen voor onderzoek op doordat de "Bill and Melinda Gates Foundation" in 2015 toezegde 46 miljoen EUR in het bedrijf te zullen investeren voor het versnellen van de ontwikkeling van zijn innovatieve vaccintechnologie en de productie van talrijke vaccins tegen infectieziekten.

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

---

<sup>16</sup> SWD(2016) 347 final.

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/research/evaluations/index\\_en.cfm?pg=fp7](https://ec.europa.eu/research/evaluations/index_en.cfm?pg=fp7).

In 2016 heeft de Commissie 65<sup>18</sup> **gemotiveerde adviezen** van de nationale parlementen ontvangen met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel<sup>19</sup>. Dit waren er 713% meer dan de acht gemotiveerde adviezen die in 2015 werden ontvangen. In 2016 is het op twee kalenderjaren na hoogste aantal gemotiveerde adviezen ontvangen sinds het subsidiariteitscontrolemechanisme in 2009 bij het Verdrag van Lissabon is ingevoerd (in 2012 en 2013 waren het er 84 respectievelijk 70). De gemotiveerde adviezen vertegenwoordigden in 2016 een hoger percentage (10,5 %) van het totale aantal adviezen dat de Commissie ontving in de context van de politieke dialoog (620). Overigens nam ook het totale aantal adviezen dat in 2016 in het kader van de politieke dialoog werd ingediend door de nationale parlementen, aanzienlijk toe<sup>20</sup>.

Tot de 65 gemotiveerde adviezen die in 2016 werden ontvangen, behoren 38 adviezen die betrekking hebben op vier voorstellen van de Commissie. Het voorstel met de meeste gemotiveerde adviezen was het voorstel tot herziening van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers<sup>21</sup>, dat 14 gemotiveerde adviezen opleverde, waardoor de procedure van artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2 bij de Verdragen (de zogeheten gelekaartprocedure) in werking trad. Zowel het voorstel voor een herziening van de Dublinverordening<sup>22</sup> als de twee voorstellen voor de vaststelling van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting<sup>23</sup> leverden acht gemotiveerde adviezen op. Bij andere voorstellen ging het om één tot vier gemotiveerde adviezen. De initiatieven waarvoor de Commissie de meeste gemotiveerde adviezen ontving, worden uitvoeriger beschreven in hoofdstuk 3.

Dat er in 2016 beduidend meer gemotiveerde adviezen werden uitgebracht, hield ook in dat het aantal uitgebrachte gemotiveerde adviezen per kamer sterk toenam. In 2016 hebben 26 van de 41 kamers gemotiveerde adviezen uitgebracht (tegenover 8 kamers in 2015). De gemotiveerde adviezen werden uitgebracht door de Bulgaarse *Narodno sabranie* (3), de Tsjechische *Senát* (3), de Tsjechische *Poslanecká sněmovna* (4), de Deense *Folketing* (2), de Estse *Riigikogu* (1), de Ierse *Dáil Éireann* (2), de Ierse *Seanad Éireann* (1), de Franse *Sénat* (3), de Kroatische *Hrvatski sabor* (1), de Italiaanse *Senato della Repubblica* (3), de Letse *Saeima* (1), de Litouwse *Seimas* (1), de Luxemburgse *Chambre des Députés* (2), de Hongaarse *Országgyűlés* (2), de Maltese *Kamra tad-Deputati* (5), de Nederlandse Eerste Kamer (1), de Nederlandse Tweede Kamer (3), de Oostenrijkse *Bundesrat* (4), de Poolse *Senat* (2), de Poolse *Sejm* (2), de Portugese *Assembleia da República* (1), de Roemeense *Camera Deputaților* (2), de Roemeense *Senat* (1), de Slowaakse *Národná rada* (2), de Zweedse *Riksdag* (12) en het Britse *House of Commons* (1).

De Zweedse *Riksdag* was het nationale parlement dat verreweg de meeste gemotiveerde adviezen uitbracht (12), gevolgd door de Maltese *Kamra tad-Deputati* (5) en de Tsjechische *Poslanecká sněmovna* en de Oostenrijkse *Bundesrat* (4 elk).

Bovendien maakten enkele regionale parlementen gebruik van de gelegenheid om hun adviezen rechtstreeks tot de Commissie te richten; deze waren in sommige gevallen ook al voorgelegd aan

---

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Zie de bijlage bij dit verslag.

<sup>20</sup> In 2016 werden 620 adviezen ontvangen in het kader van de politieke dialoog, tegenover 350 in 2015.

<sup>21</sup> Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (COM(2016) 128 final).

<sup>22</sup> Voorstel voor een verordening 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 (herschikking) (COM(2016) 270 final).

<sup>23</sup> Voorstellen voor richtlijnen van de Raad betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB) (COM(2016) 683 final en COM(2016) 685 final).



hun respectieve nationale parlementaire kamers in het kader van de procedure voor subsidiariteitstoetsing krachtens artikel 6 van Protocol nr. 2 bij de Verdragen. De Commissie neemt deze standpunten waar passend in aanmerking.

## 2.3. Het Europees Parlement en de Raad

### *a) Het Europees Parlement*

Het Europees Parlement heeft een reeks maatregelen genomen om aan zijn verplichtingen uit hoofde van de Verdragen te voldoen wat betreft de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Ten aanzien van de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen wordt momenteel de volgende procedure gevolgd:

- de gemotiveerde adviezen worden doorgestuurd naar de Commissie juridische zaken van het Europees Parlement en naar de ten principale bevoegde parlementaire commissie voor verspreiding onder alle commissieleden; ook worden zij opgenomen in het vergaderdossier;
- gemotiveerde adviezen worden stelselmatig vertaald in alle officiële talen van de EU (uitgezonderd Iers en Maltees);
- in de preambule van wetgevingsresoluties wordt verwezen naar de ontvangen gemotiveerde adviezen;
- de ten principale bevoegde parlementaire commissie zorgt ervoor dat het Europees Parlement niet overgaat tot zijn definitieve stemming vóór het verstrijken van de in Protocol nr. 2 bij de Verdragen bedoelde termijn van acht weken<sup>24</sup>.

Het Europees Parlement heeft in 2016 officieel 410 reacties ontvangen van de nationale parlementen<sup>25</sup>. Hiervan waren 76<sup>26</sup> gemotiveerde adviezen ingediend krachtens Protocol nr. 2 bij de Verdragen; de overige 334 reacties waren bijdragen (reacties die geen verband hielden met het subsidiariteitscontrolemechanisme). Deze cijfers zijn gestegen ten opzichte van 2015, toen er negen gemotiveerde adviezen en 242 bijdragen officieel aan het Europees Parlement werden doorgegeven. Alle tot het Europees Parlement gerichte reacties van nationale parlementen worden beschikbaar gesteld in een interne database (Connect).

Krachtens bijlage V van het reglement van orde van het Europees Parlement is de Commissie juridische zaken de parlementaire commissie met horizontale verantwoordelijkheid voor de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel. Op basis van een toerbeurtsysteem tussen de politieke fracties wordt telkens een lid van de commissie benoemd tot permanente rapporteur voor subsidiariteit voor een periode van zes maanden. De heer Gilles Lebreton (ENF) was tijdens het eerste halfjaar van 2016 de permanente rapporteur. Hij werd opgevolgd door de heer Kostas Chrysogonos (GUE/NGL). 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.

---

<sup>24</sup> Behalve in spoedeisende gevallen als bedoeld in artikel 4, titel I van Protocol nr. 1 bij de Verdragen, over de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

<sup>25</sup> Het Europees Parlement ontving ook een aantal reacties van nationale parlementen in verband met het voorstel van het Europees Parlement voor een hervorming van de kieswet van de Europese Unie. Zie voor meer gegevens het jaarverslag 2014-2015 van het Europees Parlement over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen krachtens het Verdrag van Lissabon: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/about/annual-reports.html>.

<sup>26</sup> 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.

De Commissie juridische zaken stelt tevens regelmatig een verslag op over de jaarlijkse verslagen van de Commissie over subsidiariteit en evenredigheid. De heer Sajjad Karim (ECR) werd benoemd tot rapporteur voor het jaarverslag 2014 over subsidiariteit en evenredigheid. Mevrouw Mady Delvaux (S&D) werd benoemd tot rapporteur voor het jaarverslag 2015. De commissie draagt ook bij aan de halfjaarlijkse verslagen van de Conferentie van parlementaire commissies voor Unieaangelegenheden (COSAC) over kwesties in verband met subsidiariteit.

Op 24 mei 2016 hield de Commissie juridische zaken een gedachtewisseling over de gemotiveerde adviezen die in het kader van de procedure van artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2, de zogeheten gelekaartprocedure, waren ontvangen over het voorstel voor een gerichte herziening van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers (zie ook hoofdstuk 3 van het onderhavige verslag). Op 12 oktober 2016 nodigde de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken de nationale parlementen uit voor een gedachtewisseling over het voorstel.

De Commissie juridische zaken is tevens 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 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en de kostprijs van het uitblijven van maatregelen op EU-niveau;
- 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 2016 heeft het Europees Parlement 36 eerste analyses, één effectbeoordeling met betrekking tot ingrijpende amendementen van het Parlement en 14 effectbeoordelingen achteraf opgesteld. Bovendien werden zeven verslagen over de kosten van een niet-verenigd Europa en vier beoordelingen van de Europese meerwaarde afgerond. Ook onderzoekt de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement telkens wanneer de Europese Commissie in haar jaarlijkse werkprogramma aankondigt wetgeving te zullen wijzigen, de uitvoering en doeltreffendheid van die EU-wetgeving. In 2016 werden 28 van dergelijke beoordelingen van de praktische tenuitvoerlegging opgesteld.

Het Europees Parlement verzoekt de nationale parlementen elk jaar opnieuw om het alle informatie toe te zenden die zij in dit kader nuttig achten.

#### *b) De Raad*

De verplichtingen van de Raad met betrekking tot het toezicht door de nationale parlementen op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel zijn vastgelegd in de Protocolen nrs. 1 en 2 bij de Verdragen. De verantwoordelijkheden van de Raad bestaan er voornamelijk in ontwerpen van

wetgevingshandelingen die niet van de Commissie uitgaan aan de nationale parlementen toe te zenden.

Overeenkomstig artikel 4 van Protocol nr. 2 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, ieder advies over een wetgevingsvoorstel van een nationaal parlement dat uitgaat van een groep lidstaten dient toe te zenden aan de regeringen van die lidstaten. Evenzo zendt de Raad de adviezen van de nationale parlementen over wetgevingsvoorstellen van het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank en de Europese Investeringsbank toe aan de betrokken instelling. In 2016 werd er geen van dit soort ontwerpen van wetgevingshandelingen of adviezen ontvangen<sup>27</sup>.

Naast zijn verdragsverplichtingen houdt de Raad de lidstaten op de hoogte van de adviezen van de nationale parlementen over wetgevingsvoorstellen van de Commissie. Het secretariaat-generaal van de Raad bezorgde de delegaties in 2016 69<sup>28</sup> gemotiveerde adviezen die waren ontvangen in het kader van het Protocol nr. 2 en 280 adviezen die waren uitgebracht in het kader van de politieke dialoog<sup>29</sup>.

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

#### **2.4. Het Comité van de Regio's**

Overeenkomstig de verwijzing naar het regionaal of lokaal niveau in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, hield het Comité van de Regio's in 2016 door middel van zijn diverse instrumenten toezicht op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Via het werkprogramma inzake subsidiariteit<sup>30</sup> werden vier initiatieven, gekozen uit het werkprogramma 2016 van de Commissie, met bijzondere aandacht gevolgd. Daarnaast beoordeelde het Comité van de Regio's op grond van zijn eigen reglement van orde<sup>31</sup> of elk wetgevingsvoorstel waarover het een advies uitbracht, in overeenstemming was met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In 2016 werden naast de adviezen die waren opgenomen in het werkprogramma inzake subsidiariteit, 13 adviezen uitgebracht over wetgevingsvoorstellen, waarvan er negen relevant waren uit het oogpunt van het toezicht op subsidiariteit en evenredigheid. Ten aanzien van de meeste voorstellen oordeelde het Comité van de Regio's dat deze in overeenstemming waren met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. In twee gevallen sprak het Comité van de Regio's enige zorg uit over de evenredigheid, zij het dat de mate van zorg verschilde; het ging daarbij om het pakket circulaire economie<sup>32</sup> en om de herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten<sup>33</sup>. Met betrekking tot de instelling van een Europees

---

<sup>27</sup> In dit verband zij erop gewezen dat de Raad eind 2015 een 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 (doc. 14306/15) heeft toegezonden aan de nationale parlementen.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Het secretariaat-generaal ontvangt niet stelselmatig alle adviezen van de nationale parlementen.

<sup>30</sup> COR-2016-00911-09-00-NB, goedgekeurd door het bureau van het Comité van Regio's op 4 april 2016.

<sup>31</sup> Artikel 55, lid 2, van het Reglement van orde (PB L 65 van 5.3.2014, blz. 41-64), <http://cor.europa.eu/en/documentation/Documents/Rules-of-Procedure-of-the-Committee-of-the-Regions/NL.pdf>.

<sup>32</sup> COM(2015) 593 final, COM(2015) 594 final, COM(2015) 595 final en COM(2015) 596 final.

<sup>33</sup> COM(2016) 287 final.

depositoverzekeringstelsel<sup>34</sup> oordeelde het Comité van de Regio's dat het voorstel onvoldoende was gemotiveerd en verzocht het de Commissie haar motivering beter te onderbouwen opdat het Comité van de Regio's zich een gefundeerd oordeel zou kunnen vormen over de verenigbaarheid ervan met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

### **Raadplegingen van de deskundigengroep subsidiariteit**

De deskundigengroep subsidiariteit<sup>35</sup> werd geraadpleegd voor elk van de initiatieven uit het werkprogramma subsidiariteit. De deskundigengroep werd eerst geraadpleegd over de voorstellen voor richtlijnen uit het nieuwe pakket circulaire economie. De meeste deskundigen waren van mening dat de doelstellingen voor afvalbeheer geen reden tot zorg uit het oogpunt van subsidiariteit gaven. Wat betreft het evenredigheidsbeginsel achtten enkele deskundigen de doelstellingen van het wetgevingsvoorstel uit 2014 echter onevenredig. In het desbetreffende advies<sup>36</sup> concludeerde het Comité van de Regio's dat *"de voorstellen van de Europese Commissie geen aanleiding geven tot twijfels over de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel, maar dat er wel reden tot bezorgdheid is over de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel"*.

Bij de tweede raadpleging in 2016, die betrekking had op de herziening van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers, wezen respondenten erop dat het voorstel een aantal belangrijke nieuwe elementen bevatte en dat de voorgestelde maatregelen niet voldoende gemotiveerd en onderbouwd waren. In het desbetreffende advies<sup>37</sup> werden geen problemen gesignaleerd en sloot het Comité van de Regio's zich aan bij het standpunt van de Commissie dat *"het doel van de voorgestelde herziene richtlijn, nl. een gemeenschappelijke definitie vaststellen van de regels die van toepassing zijn op gedetacheerde werknemers, [...] dan ook beter op EU-niveau [kan] worden bereikt"*.

Met betrekking tot de herziening van de richtlijn audiovisuele mediadiensten kwamen de deskundigen tot de conclusie dat het voorstel weliswaar in overeenstemming leek te zijn met het subsidiariteitsbeginsel, maar dat de zeer uitvoerige voorschriften inzake nationale regelgevende autoriteiten weinig ruimte lieten voor de nationale besluitvorming, waardoor het voorstel problemen opleverde wat de evenredigheid betreft<sup>38</sup>.

De laatste raadpleging van de deskundigengroep subsidiariteit in 2016 had betrekking op een voorstel voor een richtlijn inzake auteursrechten in de digitale interne markt. Er werden geen problemen op het gebied van subsidiariteit of evenredigheid gesignaleerd. Het advies van het Comité van Regio's werd goedgekeurd op 8 februari 2016<sup>39</sup>.

### **REGPEX – het platform voor regio's met wetgevende bevoegdheden**

In 2016 heeft het Comité van de Regio's REGPEX, het subnetwerk van het Netwerk voor subsidiariteitstoezicht bestaand uit parlementen en regeringen van regio's met wetgevende bevoegdheden, verder gemoderniseerd en ontwikkeld. REGPEX omvatte eind 2016 76 partners (47 regionale vergaderingen en 29 regionale regeringen). De REGPEX-zoekmachine vergemakkelijkt de selectie van prioriteiten voor subsidiariteitstoezicht en de informatie-uitwisseling tussen partners; hiertoe wordt rechtstreekse toegang geboden tot informatie voor

---

<sup>34</sup> COM(2015) 586 final.

<sup>35</sup> De deskundigengroep subsidiariteit, die deel uitmaakt van het netwerk voor subsidiariteitstoezicht van het Comité van de Regio's, bestaat momenteel uit 12 deskundigen die technische ondersteuning bieden, en uit de CvdR-contactpunten voor subsidiariteitstoezicht in de lidstaten.

<sup>36</sup> COR-2016-00585.

<sup>37</sup> COR-2016-02881.

<sup>38</sup> COR-2016-04093.

<sup>39</sup> COR-2016-05114.

subsidiariteitsanalyse. REGPEX blijft een belangrijk instrument voor subsidiariteitstoezicht. Het bevordert de uitwisseling van goede praktijken en een meer gezamenlijke aanpak van subsidiariteitstoezicht.

In 2016 werden in totaal 28 bijdragen van REGPEX-partners aan het platform doorgegeven. De *Landtag* van de deelstaat Opper-Oostenrijk, de regionale wetgevende vergadering van Emilia Romagna en de *Landtag* van de deelstaat Beieren behoorden tot de actievare partners. Het voorstel voor een richtlijn terbeschikkingstelling werknemers leverde in 2016 bijdragen op van drie regionale parlementen. De *Landtag* van de deelstaat Beieren stelde dat de Unie niet bevoegd is op het gebied van beloning en dat elk optreden ter harmonisering van de terbeschikkingstelling van werknemers derhalve ontoelaatbaar was. De regionale vergadering van Friuli Venezia Giulia juichte de toepassing van het loonstelsel van het gastland op ter beschikking gestelde werknemers toe. De regionale vergadering van Marche was van oordeel dat de arbeidsverhoudingen (met inbegrip van het toepassingsgebied van collectieve arbeidsovereenkomsten) het beste op nationaal niveau zouden kunnen worden geregeld, gezien de specifieke kenmerken van de nationale stelsels voor het voeren van collectieve loononderhandelingen. Deze standpunten kwamen tot uitdrukking in het raadplegingsverslag van het Comité van de Regio's met het oog op het advies van het Comité over het voorstel betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers.

### **Conferentie inzake subsidiariteit, beter wetgeven en politieke dialoog**

Op 19 februari 2016 werd in Rome een conferentie inzake subsidiariteit, beter wetgeven en politieke dialoog gehouden, die gezamenlijk werd georganiseerd door de Italiaanse conferentie van regionale parlementen, de Italiaanse *Senato della Repubblica* en het Comité van de Regio's. Dit profevenement voor voorlichting en opleiding over subsidiariteit werd in het kader van een nieuw concept ontwikkeld om in te spelen op de behoeften van lokale en regionale autoriteiten tegen de achtergrond van de beoogde hervorming van de Italiaanse *Senato della Repubblica*. Tijdens dit evenement met 150 deelnemers werd de rol van regionale parlementen in het besluitvormingsproces van de EU benadrukt en werd gewezen op het belang en de constructieve functie van het subsidiariteitstoezicht.

In het jaarverslag subsidiariteit 2016 van het Comité van de Regio's wordt een meer gedetailleerde beschrijving gegeven van de activiteiten in verband met subsidiariteit<sup>40</sup>.

## **2.5. Het Hof van Justitie van de Europese Unie**

De belangrijkste gerechtelijke uitspraken die het Hof van Justitie in 2016 heeft gedaan over het subsidiariteitsbeginsel, waren de arresten van 4 mei 2016<sup>41</sup>, over de rechtmatigheid van de tabaksproductenrichtlijn<sup>42</sup>. Het Hof was van oordeel dat de Uniewetgever het subsidiariteitsbeginsel had geëerbiedigd.

De Commissie kwam tot deze conclusie na een onderscheid te hebben gemaakt tussen voorafgaand toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, “*op politiek niveau, uitgeoefend door de nationale parlementen volgens de procedures die hiertoe in dit Protocol zijn*

---

<sup>40</sup> Beschikbaar na goedkeuring door het bureau van het Comité van de Regio's op: <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

<sup>41</sup> Zaak C-358/14, *Polen /Parlement en Raad*, EU:C:2016:323, zaak C-477/14, *Pillbox 38*, EU:C:2016:324, en zaak C-547/14, *Philip Morris*, EU:C:2016:325.

<sup>42</sup> Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten (PB L 127 van 29.4.2014, blz. 1).

*vastgesteld*” en rechterlijke toetsing achteraf, waarbij het Hof van Justitie “*moet nagaan of zowel de inhoudelijke voorwaarden van artikel 5, lid 3, VEU, alsook de procedurele waarborgen uit dit Protocol zijn nageleefd*”<sup>43</sup>.

Wat betreft de inhoudelijke voorwaarden gebruikte het Hof een eenvoudige test: het moest “*nagaan of de wetgever van de Unie, op basis van een uitgebreide toelichting, mocht oordelen dat de doelstelling die met het voorgenomen optreden werd nagestreefd, beter op het niveau van de Unie kon worden verwezenlijkt*”. Het Hof wees erop dat de richtlijn twee doelstellingen had: “*de interne markt [...] beter te doen functioneren, en tegelijk een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid te verzekeren, met name voor jongeren*”. Zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat de tweede doelstelling beter door de lidstaten zou kunnen worden bereikt, “*zou het nastreven van deze doelstelling op een dergelijk niveau niettemin situaties kunnen consolideren of zelfs veroorzaken waarin sommige lidstaten zouden toestaan dat tabaksproducten met bepaalde kenmerkende aroma’s in de handel worden gebracht, terwijl anderen dit zouden verbieden, hetgeen dus recht indruist tegen de eerste doelstelling van dezelfde richtlijn, namelijk het beter doen functioneren van de interne markt voor tabaks- en aanverwante producten*”. “*Vanwege de onderlinge afhankelijkheid van de twee [...] doelstellingen, mocht de Uniewetgever zich op het standpunt stellen dat zijn optreden ook een bijzondere regeling voor het in de handel brengen van tabaksproducten met een kenmerkend aroma moest bevatten, en dat die tweeledige doelstelling, gezien deze onderlinge afhankelijkheid, beter kon worden verwezenlijkt door de Unie*”, aldus het Hof. Verder 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*”<sup>44</sup>.

Wat betreft de procedurele waarborgen en met name het motiveringsvereiste in het licht van het subsidiariteitsbeginsel, wees het Hof erop dat bij de beoordeling van de vraag of de motiveringsplicht is nageleefd “*niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen van de betwiste handeling, maar ook op de context en de omstandigheden van het geval*.” Het Hof onderzoekt met name of het voorstel van de Commissie en de effectbeoordeling ervan “*voldoende feiten en omstandigheden bevatten waaruit de voordelen van een optreden door de Unie ten opzichte van een optreden door de lidstaten duidelijk en op ondubbelzinnige wijze naar voren komen*”. Dit heeft “*zowel de wetgever van de Unie als de nationale parlementen in de gelegenheid [...] gesteld te beoordelen of dit voorstel voldeed aan het subsidiariteitsbeginsel, en tegelijk de particulieren in staat stelden kennis te nemen van de gronden die verband hielden met dit beginsel, en het Hof in staat stelden om zijn toezicht uit te oefenen*”<sup>45</sup>.

Bij de arresten werden ook de middelen afgewezen die waren ontleend aan de schending van het evenredigheidsbeginsel door verscheidene bepalingen van de tabaksproductenrichtlijn. Het Hof van Justitie bevestigde de evenredigheid van de keuzes van de wetgever, die over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt op de gebieden waarin hij ingewikkelde politieke, economische en sociale beoordelingen moet maken, zoals de regelgeving voor de tabaksmarkt. Het Hof oordeelde dat de vastgestelde maatregelen niet kennelijk ongeschikt ter verwezenlijking van hun doelstelling waren en dat minder ingrijpende maatregelen niet even geschikt leken om die doelstelling te verwezenlijken<sup>46</sup>.

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

<sup>43</sup> *Polen / Parlement en Raad*, punten 112 en 113, *Pillbox 38*, punten 145 en 146, en *Philip Morris*, punten 216 en 217.

<sup>44</sup> *Polen / Parlement en Raad*, punten 115-121, *Philip Morris*, punten 219-224, onder verwijzing naar zaak C-508/13, *Estland / Parlement en Raad*, EU:C:2015:403, punten 48 en 53.

<sup>45</sup> *Polen / Parlement en Raad*, punten 122-125, *Philip Morris*, punten 225-227.

<sup>46</sup> *Polen / Parlement en Raad*, punten 78-104, *Philip Morris*, punten 164-212, *Pillbox 38*, punten 48-141.

- *Voorstel voor een herziening van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers*

Overeenkomstig de toezegging die de Commissie in haar politieke beleidslijnen heeft gedaan, nl. om het beginsel ingang te doen vinden dat hetzelfde werk op dezelfde plaats op dezelfde manier moet worden bezoldigd, heeft zij op 8 maart 2016 een voorstel<sup>47</sup> vastgesteld voor een doelgerichte herziening van de terbeschikkingstellingsrichtlijn van 1996<sup>48</sup>. Het doel van de herziening is in wezen ervoor te zorgen dat het vrij verrichten van diensten in de Unie gebeurt onder gelijke mededingingsvoorwaarden voor bedrijven en met respect voor de rechten van de werknemers. Daartoe introduceert het voorstel veranderingen op drie belangrijke gebieden: i) de bezoldiging van gedetacheerde werknemers, ook in geval van onderaanneming, ii) de voorschriften voor uitzendkrachten en iii) langetermijndetachering. Het voorstel bepaalt met name dat alle dwingende bezoldigingsvoorschriften in de gastlidstaat van toepassing zijn op in die lidstaat ter beschikking gestelde werknemers.

Het voorstel van de Commissie leidde tot 14 gemotiveerde adviezen<sup>49</sup> van nationale parlementen in elf lidstaten. Deze gemotiveerde adviezen vertegenwoordigen 22 van de in totaal 56 stemmen, waardoor de procedure van artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2 bij de Verdragen (de zogeheten gelekaartprocedure) in werking trad<sup>50</sup>. In hun gemotiveerde adviezen verklaarden de betrokken nationale parlementen met name dat i) de bestaande regels toereikend en adequaat waren, ii) de Unie niet het adequate niveau was om actie te ondernemen, iii) de bevoegdheden van de lidstaten inzake bezoldiging en arbeidsvoorwaarden niet uitdrukkelijk in het voorstel werden genoemd, en iv) de motivering in verband met het subsidiariteitsbeginsel in het voorstel te beknopt was.

Overeenkomstig het streven van de Commissie om de interactie met de nationale parlementen te verbeteren, overlegde zij rechtstreeks met de nationale parlementen. Op de Conferentie van parlementaire commissies voor Unieaangelegenheden (COSAC) van 13 juni 2016 werd bij een eerste gedachtewisseling met eerste vicevoorzitter van de Commissie Frans Timmermans ingegaan op procedurele aspecten, waarna op 11 juli 2016 een inhoudelijke discussie werd gevoerd in het kader van een breder debat met commissaris Marianne Thyssen over de sociale dimensie van de EU.

Na een zorgvuldige analyse van de gemotiveerde adviezen stelde de Commissie op 20 juli 2016 een mededeling vast waarin zij concludeerde dat het voorstel met het subsidiariteitsbeginsel strookt en ongewijzigd dient te worden gehandhaafd<sup>51</sup>. In haar mededeling wees de Commissie erop dat het voorstel is gebaseerd op een rechtsgrondslag voor de interne markt en dat terbeschikkingstelling per definitie grensoverschrijdend is. Benadrukt wordt dat het voorstel beoogt het vrij verrichten van diensten te vergemakkelijken en daarbij te voorzien in gelijkere mededingingsvoorwaarden voor verrichters van nationale en grensoverschrijdende diensten en ervoor te zorgen dat werknemers die werk uitvoeren op dezelfde plaats, beschermd worden door dezelfde dwingende voorschriften, of zij nu lokale of ter beschikking gestelde werknemers zijn. Ook wordt in de mededeling uitgelegd waarom de bestaande voorschriften ontoereikend en ongeschikt zijn om dat doel te bereiken. Voorts wordt in de mededeling bevestigd dat het

<sup>47</sup> COM(2016) 128 final.

<sup>48</sup> Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB L 18 van 21.1.1997, blz. 1).

<sup>49</sup> De Bulgaarse *Narodno sabranie*, de Tsjechische *Poslanecká sněmovna*, de Tsjechische *Senát*, de Deense *Folketing*, de Estse *Riigikogu*, de Kroatische *Hrvatski sabor*, de Letse *Saeima*, de Litouwse *Seimas*, de Hongaarse *Országgyűlés*, de Poolse *Sejm*, de Poolse *Senat* (gemotiveerd advies en advies), de Roemeense *Camera Deputaţilor* (gemotiveerd advies en advies), de Roemeense *Senat* en de Slowaakse *Národná rada*.

<sup>50</sup> Tevens ontving de Commissie negen adviezen in het kader van de politieke dialoog. De ontvangen adviezen worden beschreven in het jaarverslag van de Commissie over de betrekkingen met de nationale parlementen in 2016 (COM(2017) 601 final).

<sup>51</sup> COM(2016) 505 final.

voorstel ten volle de bevoegdheid van de lidstaten respecteert om de bezoldiging en andere arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden vast te stellen in overeenstemming met hun nationale wetgeving en praktijk. Hetzelfde geldt voor de bevoegdheid van de lidstaten om de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden vast te stellen die van toepassing zijn op ter beschikking gestelde werknemers. Ten slotte wordt in de mededeling ingegaan op de motivering inzake de overeenstemming van het voorstel met het subsidiariteitsbeginsel. Daarbij haalt de Commissie de rechtspraak van het Hof van Justitie aan en verwijst zij naar de toelichting en het effectbeoordelingsverslag.

- *Voorstel voor een herziening van de Dublinverordening*

Het eerste pakket wetgevingsmaatregelen<sup>52</sup> dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel<sup>53</sup> billijker en duurzamer moet maken, omvat een voorstel voor een herziening van de Dublinverordening<sup>54</sup>. Het voorstel, dat op 4 mei 2016 is vastgesteld, maakt deel uit van de brede optreden van de Commissie naar aanleiding van de grootschalige, wanordelijke aankomst van migranten en asielzoekers in 2015, die duidelijk maakte dat het bestaande Dublinsysteem qua opzet en uitvoering structurele tekortkomingen vertoont. Het voorstel heeft ten doel een billijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten tot stand te brengen door de invoering van een nieuw corrigerend toewijzingsmechanisme, dat misbruik van het Europees asielstelsel alsook secundaire bewegingen voorkomt.

Over het voorstel zijn acht gemotiveerde adviezen<sup>55</sup> uitgebracht door de nationale parlementen; zij stellen daarin met name dat het voorstel niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel omdat het corrigerende toewijzingsmechanisme te ver strekt en herplaatsingsbesluiten tot de uitsluitende bevoegdheid van de lidstaten blijven behoren.

De Commissie verklaarde hierop dat het voorstel evenredig was en noodzakelijk om te zorgen voor een duurzaam en billijk gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Ook benadrukte de Commissie dat het correct toepassen van het Dublinsysteem in tijden van crisis en het aanpakken van secundaire bewegingen van onderdanen van derde landen tussen lidstaten grensoverschrijdende kwesties zijn die lidstaten op individuele noch bilaterale basis tot een goed einde kunnen brengen. De Commissie was dan ook van oordeel dat het voorstel in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel. Verder legde de Commissie uit dat het voorstel zou voorzien in een billijker, efficiënter en duurzamer systeem voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek en dat werd vastgehouden aan het beginsel dat asielzoekers asiel moeten aanvragen in het land van eerste binnenkomst, tenzij zij elders familie hebben. Het nieuwe billijkheidsmechanisme zou voor solidariteit en een billijke verdeling van verantwoordelijkheid binnen de Unie zorgen en een einde maken aan onevenredige druk op de asielstelsels van de lidstaten in de voorste linie.

- *Voorstellen voor de vaststelling van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting*

Het vaststellen van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting moet ertoe leiden dat vennootschappen in de gehele EU over één enkel rulebook beschikken voor de berekening van hun belastbare winsten. Het eerste voorstel voor

---

<sup>52</sup> COM(2016) 270 final, COM(2016) 271 final en COM(2016) 272 final.

<sup>53</sup> Mededeling "Naar een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en een verbetering van de legale mogelijkheden om naar Europa te komen" (COM(2016) 197 final).

<sup>54</sup> COM(2016) 270 final.

<sup>55</sup> De Tsjechische *Poslanecká sněmovna*, de Tsjechische *Senát*, de Italiaanse *Senato della Repubblica*, de Hongaarse *Országgyűlés*, de Poolse *Sejm*, de Poolse *Senat*, de Roemeense *Camera Deputaților* en de Slowaakse *Národná rada*.



een richtlijn betreffende een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting<sup>56</sup>, dat werd ingediend in 2011, beoogde de eengemaakte voor ondernemingen te versterken. Hoewel de lidstaten in de Raad met betrekking tot veel elementen van het voorstel vooruitgang hebben geboekt, konden zij geen definitieve overeenstemming bereiken. In haar werkprogramma voor 2016 verklaarde de Commissie het voorstel te zullen intrekken en het opnieuw te gaan proberen, met een gefaseerde aanpak<sup>57</sup>.

Op 25 oktober 2016 blies de Commissie haar initiatief voor een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting nieuw leven in door twee nieuwe wetgevingsvoorstellen vast te stellen<sup>58</sup>. Met de voorstellen wil de Commissie de bedrijfsvriendelijke elementen van het voorstel uit 2011 versterken om grensoverschrijdende vennootschappen te helpen de kosten en de administratieve rompslomp te verminderen, en om tevens de innovatie te ondersteunen. Tegelijkertijd wil de Commissie het potentieel van de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting als instrument ter bestrijding van belastingontwijking versterken. Vennootschapsbelastingtarieven vallen niet onder de voorstellen: deze blijven tot de nationale soevereiniteit behoren.

De Commissie heeft acht gemotiveerde adviezen<sup>59</sup> ontvangen naar aanleiding van de twee nieuwe voorstellen<sup>60</sup>. Uit deze gemotiveerde adviezen sprak met name de vrees dat de lidstaten de controle zouden verliezen over hun vennootschapsbelastingstelsels. De nationale parlementen stelden dat de voorstellen overbodig waren en bij de bestrijding van belastingontwijking zelfs ineffectief zouden kunnen blijken te zijn; de bestaande richtlijn bestrijding belastingontwijking<sup>61</sup> zou, in combinatie met de in het kader van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) overeengekomen maatregelen, volstaan.

In haar antwoorden aan de nationale parlementen benadrukte de Commissie dat de voorstellen geen betrekking hebben op de hoogte van de op nationaal niveau vast te stellen belastingtarieven, maar zijn gericht op het harmoniseren van de heffingsgrondslag; deze harmonisatie is een voorwaarde om geconstateerde verstoringen op de interne markt te verhelpen. Wat dat betreft zou de richtlijn bestrijding belastingontwijking voorzien in onmiddellijke maatregelen voor het aanpakken van dringende behoeften. De regels van de richtlijn bieden opties, in de vorm van een minimumnorm, voor het dichten van de leemten in de huidige 28 nationale belastingstelsels. De gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag zou een volwaardig vennootschapsbelastingstelsel worden met een grensoverschrijdende dimensie en doelstellingen die verder die verder gaan dan het tegengaan van belastingontwijking. De Commissie wees er ook op dat specifieke kenmerken van een interne markt, zoals die van de Europese Unie, door de OESO niet in aanmerking worden genomen. De Commissie maakte duidelijk dat zij over het recht beschikt om — binnen de grenzen van haar Verdragsrechtelijke bevoegdheid — wetgeving voor te stellen met het oog op een betere werking van de interne markt. Nochtans bevestigde de Commissie dat de in de OESO overeengekomen beginselen inzake verrekenprijzen van

---

<sup>56</sup> COM(2011) 121 final.

<sup>57</sup> Bijlage 4 van het werkprogramma van de Commissie voor 2016 (COM(2015) 610 final).

<sup>58</sup> COM(2016) 683 final en COM(2016) 685 final.

<sup>59</sup> De Deense *Folketing*, de Ierse *Dáil Éireann*, de Ierse *Seanad Éireann*, de Luxemburgse *Chambre des Députés*, de Maltese *Kamra tad-Deputati*, de Nederlandse Eerste Kamer, de Nederlandse Tweede Kamer en de Zweedse *Riksdag*. De Commissie ontving ook een advies van het Britse *House of Commons* waarin bezwaren in verband met de subsidiariteit werden geuit. Dit advies werd echter ontvangen nadat de termijn van acht weken voor het indienen van gemotiveerde adviezen was verstreken.

<sup>60</sup> De Commissie ontving ook vier adviezen in het kader van de politieke dialoog, namelijk van de Duitse *Bundesrat*, de Spaanse *Cortes Generales*, de Oostenrijkse *Bundesrat* (ontvangen in 2017) en de Portugese *Assembleia da República*.

<sup>61</sup> Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwijkingpraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt (PB L 193 van 19.7.2016, blz. 1).

toepassing zouden blijven op de transacties met gelieerde ondernemingen buiten de geconsolideerde groep in de EU en in derde landen.

#### 4. CONCLUSIE

Zoals is bevestigd door de ondertekening van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven in 2016, hebben het Europees Parlement, de Raad en de Commissie gezamenlijk toegezegd ervoor te zullen zorgen dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid een centrale plaats blijven spelen in het Europese democratische proces en dat deze beginselen gedurende het hele wetgevingsproces ten volle in acht worden genomen.

Ook in 2016 heeft het Europees Parlement onderzocht of wetgevingsvoorstellen strookten met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Dit onderzoek werd verricht door de relevante parlementaire commissies en door de Commissie juridische zaken, die horizontale verantwoordelijkheid voor de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel draagt.

Het Comité van de Regio's is eveneens toezicht blijven houden op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel en heeft daartoe met name zijn werkprogramma subsidiariteit van 2016 vastgesteld en uitgevoerd, met onder meer raadplegingen van de deskundigengroep subsidiariteit. In zijn adviezen hield het Comité van de Regio's rekening met de punten van zorg die parlementen en autoriteiten van regio's met wetgevende bevoegdheden hadden naar voren hadden gebracht. In 2016 organiseerde het Comité in Rome een conferentie over subsidiariteit, beter wetgeven en politieke dialoog, in samenwerking met regionale parlementen en de Italiaanse *Senato della Repubblica*.

De Commissie heeft in 2016 de uitvoering voortgezet van haar versterkte agenda voor betere regelgeving uit 2015, die onder meer voorziet in betere richtsnoeren voor het beoordelen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming. In 2016 hield de raad voor regelgevingstoetsing 60 effectbeoordelingen tegen het licht, waarna in een aantal gevallen werd gevraagd de motivering in verband met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid te verbeteren.

De nationale parlementen stelden in 2016 meer belang in de Europese besluitvorming, met name wat betreft het subsidiariteitscontrolemechanisme: het aantal gemotiveerde adviezen nam toe van 8 in 2015 tot 65 in 2016. Van dit totaal hadden 14 gemotiveerde adviezen betrekking op het voorstel voor een gerichte herziening van de richtlijn terbeschikkingstelling werknemers, waardoor voor de derde keer de procedure van artikel 7, lid 2, van Protocol nr. 2 bij de Verdragen in werking trad. Overeenkomstig de toezegging van de Commissie-Juncker om ingeval van voornoemde procedure een dialoog aan te gaan met de nationale parlementen, werden de door de nationale parlementen aangevoerde argumenten uitgebreid besproken. Dit gebeurde onder meer op de Conferentie van parlementaire commissies voor Unieaangelegenheden (COSAC) en binnen de Commissie juridische zaken en de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken. Hoewel de Commissie na deze debatten en een grondige beoordeling van alle ontvangen adviezen uiteindelijk besloot om aan haar aanvankelijke voorstel vast te houden, onderkent zij dat een aantal nationale parlementen nog steeds niet overtuigd is van de merites daarvan. Dit voorstel wordt nog besproken door het Europees Parlement en de Raad. De beide medewetgevers zijn, evenals de Commissie, vastbesloten om gedurende de hele wetgevingsprocedure rekening te houden met de opmerkingen van de nationale parlementen.

Nu de Europese Unie een visie op haar toekomst probeert te formuleren, is in de verklaring van Rome, die op 25 maart 2017 naar aanleiding van de zestigste verjaardag van de Verdragen van Rome door de leiders van 27 lidstaten, het Europees Parlement, de Europese Raad en de Commissie is ondertekend, eens te meer bevestigd dat de Europese besluitvorming ook in de

toekomst zal worden ondersteund en vormgegeven door de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.