

Vergaderjaar 2017–2018

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2690

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2018

Op 10 juli j.l. presenteerde de door de Europese Commissie ingestelde «Task Force on Subsidiarity, Proportionality and «Doing Less More Efficiently»» zijn verslag. Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om u langs deze weg deelgenoot te maken van de visie van het kabinet op de conclusies en aanbevelingen van de Task Force.

De «Task Force on Subsidiarity, Proportionality and «Doing Less More Efficiently»» werd in november 2017 ingesteld door Commissievoorzitter Juncker om de toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel in EU-besluitvorming tegen het licht te houden, en aanbevelingen te doen voor verbetering.¹ De Task Force heeft daarbij drie opdrachten gekregen:

- Het doen van aanbevelingen voor betere toepassing van subsidiariteit en proportionaliteit
- Het identificeren van beleidsterreinen waar besluitvorming c.q. implementatie weer zou kunnen worden teruggegeven aan lidstaten
- Het doen van voorstellen om regionale en lokale autoriteiten beter bij de besluitvorming en implementatie te betrekken.

De instelling van de Task Force werd aangekondigd in de «State of the European Union»-speech van president Juncker van september 2017 en past in het beleid van de Commissie om grote zaken groot aan te pakken, en kleine zaken klein, zodat de EU alleen daar optreedt waar de EU meerwaarde biedt. De Task Force staat onder leiding van Eerste Vice-President Timmermans van de Commissie, en heeft een beperkte samenstelling, bestaande uit drie vertegenwoordigers van resp. de

¹ Het subsidiariteitsbeginsel is verankerd in het Verdrag van Lissabon (Art. 5 lid 3 VWEU), en houdt in dat op de gedeelde beleidsterreinen de Unie slechts optreedt, indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang en de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kunnen worden bereikt.

nationale parlementen en het Comité van de Regio's. Het Europees parlement heeft afgezien van deelname aan de Task Force. De Raad of de LS zijn niet vertegenwoordigd, en waren ook evenmin uitgenodigd voor deelname. De Task Force heeft bij zijn werkzaamheden gebruik gemaakt van de bijdragen van vele belanghebbenden zoals nationale en regionale autoriteiten en parlementen, waaronder ook van COSAC. Vanuit NL zijn bijdragen geleverd aan de Task Force door de Staten-Generaal (in een brief van de leden Van Apeldoorn en Mulder) en door IPO/VNG.

Het verslag van de Task Force weerspiegelt de opvattingen van de Task Force zelf. De Commissie nog geen inhoudelijk standpunt ingenomen over de bevindingen van de Task Force. Mede naar aanleiding van het rapport van de Task Force zal de Commissie later dit jaar een Mededeling over toepassing van de subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginselen uitbrengen. Uw Kamer zal hier t.z.t. over worden geïnformeerd middels een BNC-fiche.

Appreciatie verslag Task Force

Het kabinet verwelkomt het verslag van de Task Force, dat een aantal nuttige conclusies en aanbevelingen bevat. Het verslag bevat vijf hoofdconclusies en negen concrete aanbevelingen. Het kabinet kan zich vinden in de meeste conclusies en aanbevelingen, maar plaatst wel enige kanttekeningen bij onder meer het voorstel voor een gemeenschappelijk toetsingskader, de invulling van het begrip «actieve subsidiariteit», de ruimte voor flexibiliteit bij implementatie van Europese wet- en regelgeving, en het belang van een dynamisch subsidiariteitsbeoordelingsproces. Ook merkt het kabinet op dat de representativiteit van de Task Force gezien de samenstelling enigszins beperkt is. Het kabinet ziet uit naar de door de Commissie aangekondigde mededeling als follow-up van dit rapport, gelet op het grote belang dat het kabinet hecht aan een goede uitvoering van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit en de hiermee verband houdende agenda van betere regelgeving.

Ik vat hieronder eerst de vijf hoofdconclusies samen, waarna ik de visie van het kabinet op deze hoofdconclusies geef. Vervolgens ga ik in op een aantal aanbevelingen van de Task Force.

Samenvatting van hoofdconclusies

- i. De EU moet efficiënter werken en beter prioriteiten stellen, gelet op de huidige uitdagingen op de terreinen waarop de EU toegevoegde waarde heeft, m.n. van veiligheid, defensie en migratie, en de noodzaak tot intensivering op terreinen als klimaat en innovatie.
- ii. Het gaat niet zozeer om terugkeer van bevoegdheden naar de LS, maar om het aanpakken van tekortkomingen in huidige beleidsprocessen, met meer betrokkenheid van nationale, regionale, en lokale overheden op basis van zgn. «actieve subsidiariteit». Dit zou moeten leiden tot grotere acceptatie en eigenaarschap van beleidsmaatregelen op EU-niveau.
- iii. Het belang van een gezamenlijke interpretatie van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit wordt benadrukt, om de toegevoegde waarde van EU-optreden zichtbaar te maken. Het rapport beveelt daarom een door alle betrokkenen te hanteren gemeenschappelijk toetsingskader aan voor het uitvoeren van de subsidiariteitstoets.
- iv. EU wet- en regelgeving is op sommige terreinen te knellend en complex geworden. Het rapport adviseert daarom meer flexibiliteit in de uitvoering op lagere bestuurlijke niveaus, waardoor beter

- rekening gehouden kan worden met specifieke nationale of lokale omstandigheden.
- v. Het rapport zou de aanzet moeten geven voor een proces van meer interactie tussen alle EU-instellingen, en nationale, regionale en lokale overheden over vraagstukken van subsidiariteit en proportionaliteit.

Visie op hoofdconclusies

Naar aanleiding van deze hoofdconclusies merkt het kabinet het volgende op.

Ad i: Het kabinet is met de Taskforce van mening dat nieuwe grensoverschrijdende uitdagingen gemeenschappelijk optreden vergen. Er zijn echter meerdere manieren om dat te doen. Naar de opvatting van het kabinet moet van geval tot geval worden beoordeeld wat de beste aanpak is.

Ad ii: Het kabinet stelt vast dat de Task Force geen aanbevelingen doet voor terugkeer van bevoegdheden naar de LS, zoals eigenlijk de opdracht was. Het gaat hierbij niet alleen om terugkeer van bevoegdheden die op grond van de verdragen bij de EU liggen (hetgeen een verdragswijziging zou vergen), maar ook om «de-activering» van reeds uitgeoefende bevoegdheden op terreinen waarop gedeelde en ondersteunende bevoegdheden van toepassing zijn (waarvoor geen verdragswijziging nodig is).

Het kabinet vindt het concept «actieve subsidiariteit» dat de Taskforce in zijn verslag introduceert aantrekkelijk, maar merkt op dat de invulling hiervan in het verslag enigszins vaag blijft. Ook merkt het kabinet op dat het hierbij in de praktijk vaak eigenlijk gaat om proportionaliteit. Niet de vraag of regelgeving op EU-niveau moet worden vastgesteld staat ter discussie, maar de gekozen uitwerking van die regelgeving. Het kabinet is dan ook benieuwd naar de nadere uitwerking van het concept in de aangekondigde mededeling van de Commissie.

Het kabinet onderschrijft het belang van inspraak van nationale, regionale en lokale overheden bij Europese besluitvorming, maar wijst er tegelijk op dat de inspraak niet tot deze overheden beperkt zou moeten worden. Ook andere stakeholders zoals belangenorganisaties uit het bedrijfsleven en het maatschappelijke middenveld zouden meer betrokken moeten worden bij het EU-besluitvormingsproces. Burgers en ondernemers hebben immers net zo zeer belang bij afwegingen over subsidiariteit en regeldruk.

Als het om meer inspraak van nationale, regionale en lokale overheden gaat, constateert het kabinet dat er al inspraakmogelijkheden bestaan voor regionale en lokale overheden, in de vorm van publieke consultaties die door de Commissie worden georganiseerd, het Comité van de Regio's dat hiervoor bij uitstek in het leven is geroepen, en op nationaal niveau via de BNC-procedure die de basis vormt voor de Nederlandse standpuntbepaling. Het kabinet zet er in eerste instantie op in de bestaande inspraakmogelijkheden beter en meer te gebruiken. Het kabinet ziet nu geen noodzaak om in aanvulling op de bestaande procedures nieuwe inspraakprocedures in het leven te roepen, en acht het bovendien aan de lidstaten om de inspraak van regionale en lokale overheden in de besluitvorming op nationaal niveau over EU-aangelegenheden te regelen.

Tenslotte acht het kabinet het onwenselijk dat lokale en regionale overheden eigen bevoegdheden krijgen op het terrein van subsidiariteit en proportionaliteit, voor zover dit met zich meebrengt dat zij «eigen»

subsidiariteits- en proportionaliteitsoordelen kunnen uitspreken die kunnen afwijken van de op nationaal niveau uitgesproken oordelen. Beter is het om de inbreng van lokale en regionale overheden in te bedden in het nationale besluitvormingsproces.

De Task Force heeft de mogelijkheden onderzocht van het invoeren van een «rode kaart»-procedure (een soort «veto» van nationale parlementen op subsidiariteitsgronden tegen voorgenomen Europese besluiten) en van een «groene kaart»-procedure (een mechanisme om vanuit de nationale parlementen de Commissie aan te sporen met bepaalde beleidsinitiatieven te komen).² Zoals de Task Force terecht opmerkt, is invoering hiervan niet mogelijk binnen de huidige verdragsrechtelijke kaders. Een verdragswijziging is op dit moment niet aan de orde. Indien verdragswijziging zich t.z.t. weer voordoet, zal het kabinet de voorstellen voor een rode kaart en een groene kaart opnieuw afwegen. Het kabinet zet hierbij in op versterking van de rol van nationale parlementen in het Europese besluitvormingsproces.³ Overigens bieden de bestaande kaders al verschillende mogelijkheden aan nationale parlementen om in nauwe onderlinge coördinatie, bijv. in COSAC-kader, de Commissie aan te sporen bepaalde beleidsinitiatieven te ontplooiën en impulsen te geven aan de ontwikkeling van de Unie, zoals ook door de Task Force wordt opgemerkt.

Ad iii: Het kabinet vindt het voorstel om tot een gemeenschappelijk toetsingskader voor subsidiariteit en proportionaliteit te komen interessant, maar plaatst hierbij wel enige kanttekeningen.

Het kabinet maakt steeds, in aanvulling op de door de Commissie uitgevoerde subsidiariteitstoets, een eigen afweging over de subsidiariteit en proportionaliteit van EU-voorstellen. Bij subsidiariteit wordt de vraag gesteld of de uitoefening van bevoegdheid door de EU noodzakelijk is dan wel dat er een duidelijke toegevoegde waarde is voor Europees optreden t.o.v. (enkel) optreden op lidstaat niveau. Bij proportionaliteit is de vraag of de voorgestelde vorm en inhoud van het Europees optreden in een evenredige verhouding staat tot het nagestreefde doel waarbij moet worden gekeken of het optreden geschikt is om het gestelde doel te bereiken, en of het niet verder gaat dan daarvoor noodzakelijk is.

Zoals eerder aangegeven in een brief aan uw Kamer van januari 2018 (Kamerstuk 22 112, nr. 2461), wordt dit beoordelingskader door het kabinet voor alle wetgevingsvoorstellen en mededelingen op dezelfde wijze gehanteerd. De uitkomst van die beoordeling kan van geval tot geval anders zijn en afwijken van die van de Commissie. Daarbij is de beoordeling van de bevoegdheid een juridische –, maar is de beoordeling van subsidiariteit en proportionaliteit vooral een politieke appreciatie die voor elk individueel commissievoorstel afzonderlijk door het kabinet wordt gemaakt en met uw Kamer wordt gedeeld.

Het kabinet ziet de mogelijke meerwaarde van een door Europese instellingen en lidstaten te hanteren gemeenschappelijk toetsingskader om al te grote verschillen in aanpak van de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets te vermijden, bijv. op basis van een gemeenschappelijk *niet-bindend* «assessment model grid», zoals voorgesteld door de Task Force. Het kabinet stelt hierbij wel voorop dat dit niet mag leiden tot een

² Zie in dit verband ook de motie van de leden Leijten en Stoffer over versterking van de rol van nationale parlementen (Kamerstuk 34 884, nr. 4).

³ Een rode kaartmechanisme maakte eerder onderdeel uit van het pakket voorstellen dat door EU-regeringsleiders in februari 2016 werd goedgekeurd om aan de zorgen van het VK tegemoet te komen. De NL regering heeft deze voorstellen toentertijd verwelkomd. Als gevolg van de Brexit is dit pakket niet van kracht geworden.

inperking van de nationale beleidsruimte voor een eigen (politieke) afweging over subsidiariteit en proportionaliteit. Verder acht het kabinet het van belang dat de ontwikkeling van een gemeenschappelijk toetsingskader d.m.v. een inclusief proces tot stand komt, met betrokkenheid van lidstaten en nationale parlementen, en dat bij de uitwerking van de subsidiariteitsvraag niet alleen de bestuurlijke efficiëntie het leidende criterium is, zoals vooral door de Commissie lijkt te worden gebezigd. Er zou ook ruimte moeten zijn om aspecten als democratische legitimiteit, controle, afstand tot de burger, en ruimte voor maatwerk mee te wegen. Tenslotte dient een dergelijk toetsingskader wat het kabinet betreft niet bindend te zijn, en beperkt te blijven tot een facultatief hulpmiddel bij het afwegingsproces.

Ad iv: Het kabinet onderschrijft in principe de wenselijkheid van meer flexibiliteit in de uitvoering op andere bestuurlijke niveaus, waardoor specifieke nationale of lokale omstandigheden in de uitvoering beter in beschouwing kunnen worden genomen. De Europese samenwerking dient naar het oordeel van het kabinet ruimte te bieden aan de eigen identiteit en instituties van lidstaten, en de EU dient zich daarbij slechts te richten op terreinen waar Europese samenwerking echt meerwaarde heeft. Echter, als dan afspraken op Europees niveau worden gemaakt, dienen deze effectief en voor iedereen op gelijke wijze te worden uitgevoerd en nageleefd.

De WRR heeft onlangs het rapport «Europese Variaties» gepubliceerd en constateert daarin dat er sprake is van een toename van reële verschillen tussen lidstaten en toenemende externe uitdagingen. De WRR stelt vervolgens dat de EU een versterking in samenwerkingsmogelijkheden behoeft en wil daarom inzetten op Europese variaties.

Het kabinet staat positief tegenover de gedachte meer ruimte te bieden aan flexibiliteit en variatie. Uitgangspunten daarbij zijn voor het kabinet een zo groot mogelijke inclusiviteit, betrokkenheid van en transparantie richting overige lidstaten en van de EU-instellingen. Hierbij dient wel telkens van geval tot geval een afweging te worden gemaakt tussen enerzijds de wenselijkheid van meer ruimte voor variatie in de uitvoering van Europese afspraken op nationaal niveau, en anderzijds het belang dat NL heeft bij uniforme en consistente toepassing van Europese regelgeving, ook om mogelijke effecten van concurrentievervalsing te voorkomen. Het kabinet zal in een kabinetsappreciatie van het WRR rapport nader ingaan op de aanbevelingen van de WRR.

Ten aanzien van regeldruk beveelt de Task Force aan voort te bouwen op het bestaande REFIT-programma voor kritische herziening van bestaande regelgeving in het kader van de Betere Regelgeving-agenda. Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling van harte. Het kabinet zet in op een ambitieuze en toekomstbestendige Europese Betere Regelgeving-agenda, gericht op vermindering van overbodige regeldruk, met een focus op die beleidsterreinen waarop de meerwaarde van actie op Europees niveau een duidelijk gegeven is. Het kabinet acht het van belang dat de Betere Regelgeving-agenda in de toekomst wordt voortgezet, en een vast onderdeel wordt van de Europese wetgevingsagenda. Daarnaast wijst de regering op het belang van meer transparantie en democratische legitimiteit van het Europese wetgevingsproces, vooral door uitvoering van het Interinstitutioneel Akkoord Beter Wetgeven (IIA BW). In dit verband wil de regering verder inzetten op meer transparantie in het trilogenproces.

Ad v: Het kabinet onderschrijft de wenselijkheid van een permanente dialoog tussen de EU-instellingen, nationale, regionale en lokale

overheden over vraagstukken van subsidiariteit en proportionaliteit. Het kabinet stelt hierbij wel voorop dat de verantwoordelijkheid voor oordelen over subsidiariteit bij de LS ligt en daar ook dient te blijven, en dat voorkomen moet worden dat vanuit één lidstaat meerdere en uiteenlopende opvattingen worden geventileerd over vraagstukken van subsidiariteit. Dat neemt uiteraard niet weg dat de LS regionale en lokale autoriteiten nauw dienen te betrekken bij subsidiariteitsoordelen.

Het kabinet pleit in dit verband voor een meer dynamisch subsidiariteitsbeoordelingsproces. Immers, op dit moment vindt de subsidiariteitstoets, zowel door de Commissie als door de lidstaten, aan het begin van het wetgevingsproces plaats, op basis van de ontwerp-wetgevingshandeling. Gedurende het wetgevingsproces kan de ontwerp-wetgevingshandeling echter aanzienlijke wijzigingen in inhoud, reikwijdte, instrumentarium en context ondergaan, als gevolg waarvan het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel anders kan uitvallen dan aan het begin van het proces. Er dient derhalve volgens de Task Force meer ruimte te komen voor tussentijdse bijstelling van het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel gedurende het gehele wetgevingsproces. Het kabinet begrijpt de zorg van de Task Force en zou dan ook graag aan de Commissie willen suggereren om voorstellen voor een dynamisch subsidiariteitsbeoordelingsproces nader uit te werken. Het kabinet zal deze voorstellen beoordelen op effectiviteit en uitvoerbaarheid. En deze leggen naast de bestaande afspraken over EU-informatievoorziening met uw Kamer.

Aanbevelingen van de Task Force

Het rapport bevat een negental concrete aanbevelingen waarin deze conclusies nader worden uitgewerkt. Veel van de voornaamste aanbevelingen en de appreciatie hiervan zijn hierboven al bij de hoofdconclusies aan de orde gekomen, en zullen hieronder derhalve niet allemaal behandeld worden. Wel wil ik in het bijzonder de aandacht vestigen op de volgende aanbevelingen.

Aanbeveling nr. 2: de Task Force pleit voor flexibele toepassing van de 8-weeken termijn waarin nationale parlementen hun gemotiveerde adviezen kunnen indienen. Voorzover flexibele toepassing van deze termijn geen verdragswijziging vergt, kan de regering deze aanbeveling steunen⁴, mits de slagkracht van de Unie hierdoor niet wordt aangetast. Het kabinet betwijfelt echter of de huidige verdragen de nodige ruimte bieden voor flexibele toepassing van de termijn. Dat neemt niet weg dat het kabinet een zekere welwillendheid van de betrokken instellingen (Commissie, Raad en EP) om gemotiveerde adviezen die na het verstrijken van de deadline nog binnenkomen in beschouwing te nemen zou verwelkomen. Overigens kunnen gemotiveerde adviezen ook gericht zijn aan andere instellingen, zoals het EU-Hof, een groep lidstaten, de ECB of de EIB, afhankelijk van de vraag van wie het ontwerp van wetgevingshandeling is uitgegaan. Deze instellingen vallen buiten het bestek van een Interinstitutioneel Akkoord. Verlenging van deze termijn tot 12 weken, zoals aanbevolen in aanbeveling nr. 3, zou een verdragswijziging vergen, en is derhalve wat het kabinet betreft thans niet aan de orde.

Aanbeveling nr. 5: de Task Force beveelt meer gebruik van impact assessments en evaluaties aan, waarbij de territoriale effecten van beleidsmaatregelen systematisch in beschouwing moeten worden genomen, als basis voor bijdragen van regionale en lokale overheden in consultaties en road maps. Het kabinet streeft naar meer gebruik van

⁴ Dit is ook in lijn met de bijdrage namens de Staten-Generaal aan de Task Force van de leden Van Apeldoorn en Mulder.

impact assessments en evaluaties, ook over de territoriale aspecten van beleidsmaatregelen, mede met het oog op een goede beoordeling van voorgestelde beleidsmaatregelen door alle stakeholders. Europese regelgeving en beleidsmaatregelen kunnen bepaalde LS en regio's immers onevenredig hard treffen. Het kabinet kan deze aanbeveling in beginsel dan ook ondersteunen. Territoriale impact assessments kunnen hierbij aanleiding zijn voor maatregelen om disproportionele effecten van Europese regelgeving op bepaalde regio's of LS op te vangen, bijv. door mitigerende maatregelen, extra steunmaatregelen (ook in relatie met de regels voor staatssteun), of derogaties. Daarnaast acht het kabinet het van belang om bij impact assessments ook de bestuurlijke capaciteit van lidstaten om regelgeving uit te voeren en te controleren mee te wegen.

Aanbeveling nr. 9: de Task Force pleit voor meer aandacht voor effectieve implementatie i.p.v. voor nieuwe wetgevingsinitiatieven door een volgende Commissie. Het kabinet is voorstander van een resultaatgerichte Unie, zoals ook benadrukt door MP Rutte in zijn recente speech voor het EP, en kan zich daarom vinden in een grotere nadruk op effectieve implementatie.

Ik hoop u hiermee te hebben geïnformeerd over de visie van het kabinet op de adviezen en aanbevelingen van de Task Force, die ook uitgangspunt zal zijn voor de NL inzet in de vervolgdiscussies hierover. Ik zie daarbij uit naar een vruchtbare gedachtewisseling met u over de versterking van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel in EU-besluitvorming.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok