



Brussel, 15.7.2016
COM(2016) 471 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

JAARVERSLAG 2015

OVER DE BETREKKINGEN TUSSEN DE EUROPESE COMMISSIE
EN DE NATIONALE PARLEMENTEN

VERSLAG VAN DE COMMISSIE
JAARVERSLAG 2015
OVER DE BETREKKINGEN TUSSEN DE EUROPESE COMMISSIE
EN DE NATIONALE PARLEMENTEN

1. INLEIDING

2015 was het eerste volledige werkjaar van de nieuwe Commissie onder voorzitterschap van Jean-Claude Juncker. Voorzitter Juncker wees de betrekkingen van de Commissie met de nationale parlementen aan als een belangrijke politieke prioriteit voor zijn ambtstermijn. Dit wil hij bereiken door het subsidiariteitsbeginsel te versterken. Hij wil ook onderzoeken hoe de Commissie haar interactie met de nationale parlementen kan verbeteren om "de Europese Unie dichter bij de burger [te] brengen"¹.

Het voornemen van de Commissie om nieuwe partnerschappen aan te gaan met de nationale parlementen kwam ook aan bod in de opdrachtbrieven van voorzitter Juncker aan de leden van de Commissie. In deze brieven riep de voorzitter de leden op om in persoon belangrijke voorstellen en initiatieven te presenteren aan en te bespreken met de nationale parlementen. Deze hernieuwde nadruk op het belang van rechtstreekse persoonlijke contacten heeft geleid tot meer dan 200 bezoeken door de leden van de Commissie aan de nationale parlementen in de loop van 2015 (zie deel 4 voor meer informatie).

De Commissie nam ook maatregelen om haar twee traditionele kanalen van schriftelijke communicatie met de nationale parlementen, met name de politieke dialoog en het subsidiariteitscontrolemechanisme, nieuw leven in te blazen. De Commissie stapte af van haar oude praktijk om antwoorden op adviezen van nationale parlementen uitsluitend te laten ondertekenen door de vicevoorzitter die belast is met interinstitutionele betrekkingen. Nu worden de antwoorden medeondertekend door de eerste vicevoorzitter en ofwel de vicevoorzitter ofwel het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor het betreffende beleidsgebied. Op die manier maakt de Commissie duidelijk dat zij een dergelijke dialoog politiek belangrijk vindt. De Commissie nam in 2015 ook stappen om de manier waarop zij op de adviezen van de nationale parlementen antwoordt, te verbeteren. Zij voorziet haar antwoorden nu van een sterkere politieke grondslag en van inhoudelijke reacties op aangehaalde technische aspecten.

Dit elfde jaarverslag over de betrekkingen tussen de Commissie en de nationale parlementen zoomt voornamelijk in op de politieke dialoog die de Commissie in 2006 is gestart als kader om informatie en standpunten uit te wisselen op alle beleidsgebieden en over wetgevingsvoorstellen en niet-wetgevingsinitiatieven. Het subsidiariteitscontrolemechanisme, dat de nationale parlementen het recht geeft te beoordelen of wetgevingsvoorstellen op gebieden waarop de Europese Unie niet de exclusieve bevoegdheid heeft, stroken met het subsidiariteitsbeginsel, komt aan bod in het jaarverslag 2015 over subsidiariteit en evenredigheid². Dat verslag wordt op hetzelfde moment bekendgemaakt en moet als complementair aan dit verslag worden aanzien.

¹ Een nieuwe start voor Europa: mijn agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering - Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie (http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_nl.pdf).

² COM(2016) 469 final.

2. SCHRIFTELIJKE ADVIEZEN VAN DE NATIONALE PARLEMENTEN

a. Algemene opmerkingen

Het werkprogramma van de Commissie van 2015 bevatte 23 nieuwe initiatieven die tijdens het jaar dienden te worden aangenomen. Dit is in lijn met het nieuwe politieke engagement van de Commissie om meer gericht te werk te gaan en de nadruk te leggen op prioriteiten en resultaten. Dit cijfer ligt aanzienlijk lager dan het gemiddelde van meer dan 130 nieuwe initiatieven dat de voorbije vijf jaar in elk jaarlijks werkprogramma werd voorgesteld.

De aandacht van de Commissie voor een beperkt aantal belangrijke zaken voor de Europese burgers en het kleinere aantal nieuwe initiatieven leidden tot een sterke daling van het totale aantal adviezen (waaronder gemotiveerde adviezen) van de nationale parlementen. In 2015 nam het aantal adviezen af met meer dan 30 %, met name van 506 in 2014 tot 350 in 2015 (zie bijlage 1)³.

b. Deelname en toepassingsgebied

Net zoals in de voorbije jaren namen niet alle nationale parlementen evenveel deel aan de politieke dialoog, hetgeen blijkt uit het aantal aan de Commissie toegezonden adviezen. De tien meest actieve kamers stuurden ongeveer 70 % van alle adviezen in, ofschoon dit 10 % lager is dan in 2014.

De Portugese *Assembleia da República* diende het grootste aantal adviezen in; met 55 adviezen nam zij ongeveer 15 % van het totale aantal adviezen voor haar rekening. Hiermee zette zij echter haar neerwaartse tendens, zowel wat het absolute aantal uitgebrachte adviezen als haar aandeel in het algemene totaal betreft, verder (227 adviezen in 2012 (31 %), 192 in 2013 (31 %) en 118 in 2014 (23 %)). De andere nationale parlementen of kamers die in 2015 minstens tien adviezen hebben ingediend, zijn de Roemeense *Camera Deputaţilor* (47), de Tsjechische *Senát* (25), de Italiaanse *Senato della Repubblica* (25), de Franse *Assemblée nationale* (23), het Britse *House of Lords* (22), de Duitse *Bundesrat* (20), de Roemeense *Senat* (14), het Spaanse *Congreso de los Diputados* en de Spaanse *Senado* (11), de Tsjechische *Poslanecká sněmovna* (10) en de Zweedse *Riksdag* (10).

In tegenstelling tot de voorbije jaren, toen de adviezen duidelijk meer betrekking hadden op wetgevingsvoorstellen, koos een toenemend aantal kamers ervoor adviezen te formuleren over niet-wetgevingsvoorstellen, zoals mededelingen en groenboeken. 11 van de 19 documenten van de Commissie waarvoor de nationale parlementen de meeste adviezen hebben uitgebracht, waren niet-wetgevingsvoorstellen. De Commissie had de nationale parlementen aangemoedigd om zich tijdens de prelegislatieve fase actiever op te stellen en is dus blij met deze positieve reactie.

³ Met inbegrip van acht gemotiveerde adviezen die in het kader van het subsidiariteitscontrolemechanisme zijn ontvangen.

c. Belangrijkste onderwerpen van de politieke dialoog en beleidsresultaten

De volgende documenten van de Commissie kregen in 2015 bijzondere aandacht, d.w.z. minstens tien adviezen, van de nationale parlementen (zie bijlage 3 voor meer informatie).

1. *Mededeling inzake het werkprogramma van de Commissie voor 2015: Een nieuwe start*⁴
2. *Voorstel voor een verordening tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van bestaande wetgeving inzake de verwerking door lidstaten van verzoeken om internationale bescherming door niet-EU-onderdanen of staatslozen*⁵
3. *Voorstel voor een verordening tot wijziging van bestaande wetgeving wat betreft de mogelijkheid voor de lidstaten het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders op hun grondgebied te beperken of te verbieden*⁶
4. *Voorstel voor een verordening van het Europees Fonds voor strategische investeringen*⁷
5. *Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van bestaande wetgeving wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied*⁸

Aangezien voor drie van deze documenten door minstens een kamer ook gemotiveerde adviezen zijn ingediend, wordt er ook verwezen naar het jaarverslag over subsidiariteit en evenredigheid, dat een meer gedetailleerde beschrijving van de subsidiariteitsaspecten bevat.

- *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's inzake het werkprogramma van de Commissie voor 2015: Een nieuwe start*

De Commissie-Juncker sloeg met haar eerste werkprogramma een heel nieuwe weg in. Zij engageerde zich om haar inspanningen toe te spitsen op voorstellen die het grootste effect zouden hebben op werkgelegenheid en groei. Het werkprogramma bevatte een relatief beperkt aantal nieuwe voorstellen op basis van de tien prioriteiten van de politieke beleidslijnen van voorzitter Juncker. Daarnaast stelde het voor ongeveer 80 hangende wetteksten die door vroegere Commissies waren ingediend, in te trekken. Deze leidden een sluimerend bestaan, waren achterhaald door de realiteit of werden tijdens de onderhandelingen zo afgezwakt dat het oorspronkelijke doel niet meer kon worden bereikt⁹. Het werkprogramma voor 2015 bevatte ook een engagement om 79 bestaande wetteksten te evalueren op hun geschiktheid voor het beoogde doel.

Het werkprogramma voor 2015 werd op 16 december 2014 goedgekeurd en door vicevoorzitter Frans Timmermans aan de voorzitters van de commissies voor Europese aangelegenheden in alle nationale parlementen toegezonden. Er kwamen als reactie hierop 26 adviezen, waardoor het werkprogramma het Commissiedocument met de meeste

⁴ COM(2014) 910 final van 16 december 2014.

⁵ COM(2015) 450 final van 9 september 2015.

⁶ COM(2015) 177 final van 22 april 2015.

⁷ COM(2015) 10 final van 13 januari 2015.

⁸ COM(2015) 135 final van woensdag 18 maart 2015.

⁹ Na de besprekingen met de andere instellingen bevestigde de Commissie de intrekking van 73 hangende wetgevingsvoorstellen, PB C 80 van 7.3.2015, blz. 17.

opmerkingen van 2015 was. Dit cijfer omvat alle afzonderlijke adviezen over het werkprogramma die zijn ingediend door 12 verschillende kamers¹⁰, alsook een gezamenlijk advies van 14 kamers¹¹, waarin elke kamer aangeeft welke door de Commissie voorgestelde initiatieven voor haar prioriteit zijn. Het gezamenlijke advies werd ingediend na een informele bijeenkomst over de rol van de nationale parlementen die door de Nederlandse Tweede Kamer werd georganiseerd en plaatsvond op 19 januari 2015. Tijdens deze bijeenkomst werd ook gesproken over manieren om het gemotiveerde advies of de "gelekaartprocedure" (zie deel 3) te verbeteren. Alle kamers die het gezamenlijke advies hebben ondertekend, duiden de strategie voor de digitale interne markt aan als prioriteit. Andere initiatieven die bijna alle kamers als prioriteit hebben aangemerkt, waren het strategisch kader voor de energie-unie, het pakket arbeidsmobiliteit, de handels- en investeringsstrategie voor banen en groei en de Europese migratieagenda.

In haar antwoorden op de ontvangen adviezen verklaarde de Commissie blij te zijn dat de nationale parlementen belangstelling tonen voor het werkprogramma en dat zij haar algemeen steunen in haar beslissing om aandacht te besteden aan een kleiner aantal initiatieven die op Europees niveau een meerwaarde betekenen. Zij was ook blij met de in het werkprogramma opgenomen mogelijkheid om in een vroege fase met de nationale parlementen van gedachten te wisselen over prioriteiten.

- *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*

Als antwoord op de vluchtelingen crisis en in overeenstemming met haar Europese migratieagenda¹², stelt de Commissie in haar voorstel voor een crisisherplaatsingsmechanisme het invoeren van een gestructureerd solidariteitsmechanisme tot doel. De Commissie kan dergelijk mechanisme op elk moment activeren om lidstaten te helpen die met een crisis worden geconfronteerd en extreme druk op hun asielstelsels ondervinden als gevolg van een grote en onevenredige instroom. Dergelijke toekomstige noodsituaties en de verdeling van niet-EU-onderdanen zouden door de Commissie worden vastgesteld op basis van objectieve, controleerbare criteria. Het voorstel behoort tot het pakket voorstellen met onder andere de noodherplaatsing van 120 000 vluchtelingen uit Griekenland, Hongarije en Italië, een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst en een doeltreffender terugkeerbeleid.

¹⁰ De Kroatische *Hrvatski sabor*, de Tsjechische *Senát*, de Franse *Assemblée nationale*, de Franse *Sénat*, de Duitse *Bundesrat*, de Hongaarse *Országgyűlés*, de Italiaanse *Senato della Repubblica*, de Litouwse *Seimas*, de Poolse *Senat*, de Portugese *Assembleia da República*, de Zweedse *Riksdag* en het Britse *House of Lords*.

¹¹ Eén brief die goed was voor 14 adviezen, afkomstig van de Nederlandse Tweede Kamer en medeondertekend door de Kroatische *Hrvatski sabor*, de Cypriotische *Vouli ton Antiprosopon*, de Tsjechische *Poslanecká sněmovna* en *Senát*, de Nederlandse Eerste Kamer, de Hongaarse *Országgyűlés*, de Italiaanse *Senato della Repubblica*, de Litouwse *Seimas*, de Poolse *Senat*, de Portugese *Assembleia da República*, de Roemeense *Camera Deputaţilor*, de Slowaakse *Národná Rada* en het Britse *House of Lords*.

¹² COM(2015) 240 final van 13 mei 2015.

Naar aanleiding van het voorstel werden in 2015 twaalf adviezen ingediend, waarvan vijf gemotiveerde adviezen¹³. In deze adviezen kwamen de volgende argumenten van de nationale parlementen naar voren:

- dat de EU de bevoegdheid niet heeft om een permanent herplaatsingsmechanisme in te voeren dat door de Commissie zou worden geactiveerd;
- dat de voorgestelde verordening geen echte meerwaarde heeft ten opzichte van de bestaande mogelijkheden die de lidstaten hebben om op te treden; en
- dat de ontwerpverordening verder gaat dan wat nodig is om de doelstelling te bereiken en dus een inbreuk vormt op het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

De Commissie merkte in haar antwoorden op dat het voorstel onderdeel is van een breder pakket van ambitieuze, reeds voorgestelde of nog voor te stellen maatregelen om tegemoet te komen aan de huidige vluchtelingencrisis. Voor wat de rechtsgrondslag betreft, benadrukte de Commissie dat het voorstel moet worden goedgekeurd op dezelfde rechtsgrondslag als Verordening (EU) nr. 604/2013, die door het voorstel zal worden gewijzigd. De Commissie herhaalde dat door de vluchtelingencrisis de asielstelsels van de lidstaten onder extreme druk zijn komen te staan, hetgeen de toepassing van de Dublinverordening in gevaar zou kunnen brengen. In dit verband liet het huidige systeem geen afwijkingen toe van de verantwoordelijkheidscriteria, met als gevolg onevenwichtige situaties en in sommige gevallen een verslechtering van de crisis.

De Commissie voerde ook aan dat de EU, dankzij een crisismechanisme voor de herplaatsing van asielzoekers, en zonder telkens door een langdurige goedkeuringsprocedure te hoeven gaan, zou kunnen antwoorden op noodsituaties, en lidstaten die met een noodsituatie te maken hebben, zou kunnen helpen. De Commissie benadrukte dat een optreden door afzonderlijke lidstaten ontoereikend zou zijn om met dergelijke situaties om te gaan. Door op niet-gecoördineerde wijze oplossingen uit te voeren, wordt er geen alomvattend antwoord gegeven op de onevenredige instroom van personen en wordt de verantwoordelijkheid niet eerlijk tussen de lidstaten verdeeld.

De Commissie is dan ook van mening dat de maatregelen van afzonderlijke lidstaten duidelijk ontoereikend zijn om tegemoet te komen aan de gemeenschappelijke uitdagingen waarmee alle lidstaten op dit gebied worden geconfronteerd.

- *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*

¹³ De Tsjechische *Poslanecká sněmovna* (gemotiveerd advies), de Tsjechische *Senát* (twee adviezen, waarvan één gemotiveerd advies), de Duitse *Bundesrat*, de Hongaarse *Országgyűlés* (gemotiveerd advies), de Italiaanse *Camera dei Deputati*, de Italiaanse *Senato della Repubblica*, de Poolse *Senat*, de Roemeense *Camera Deputaţilor* (twee adviezen, waarvan één gemotiveerd advies), de Slowaakse *Národná Rada* (gemotiveerd advies), het Spaanse *Congreso de los Diputados* en de Spaanse *Senado*. In 2016 werd nog een advies ontvangen van de Cypriotische *Vouli ton Antiprosopon*.

Om de steun van het Europees Parlement voor zijn voorzitterschap van de Europese Commissie te krijgen, verklaarde Jean-Claude Juncker voornemens te zijn de wetgeving inzake de goedkeuring van genetisch gemodificeerde organismen te herzien. In het huidige systeem slagen de lidstaten er nooit in om een gekwalificeerde meerderheid te behalen voor het goedkeuren of verwerpen van een goedkeuring, waardoor de eindbeslissing over de goedkeuring stevast bij de Commissie komt te liggen. Dankzij de voorgestelde herziening zouden lidstaten op nationaal niveau eindbeslissingen kunnen nemen over het beperken of verbieden van het gebruik van genetisch gemodificeerde levensmiddelen of diervoeders, nadat ze op Europees niveau zijn goedgekeurd. Dergelijke beslissingen zouden alleen kunnen worden genomen als de nationale opt-outs in overeenstemming zijn met het Unierecht en niet op grond van gezondheids- of milieuoverwegingen worden gerechtvaardigd. Deze worden voor de hele Europese Unie beoordeeld door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid.

De Commissie ontving twaalf adviezen, waarvan twee gemotiveerde adviezen, die nader worden beschreven in het jaarverslag 2015 over subsidiariteit en evenredigheid¹⁴. Andere punten van kritiek waren de onvoorziene kosten voor producenten en importeurs en de mogelijke verstoring van de interne markt. Er werd ook geargumenteed dat genetisch gemodificeerde gewassen zouden kunnen worden verboden op politieke in plaats van wetenschappelijke gronden. Verschillende nationale parlementen waren van mening dat het voorstel schadelijk is voor de veiligheid van genetisch gemodificeerde levensmiddelen en diervoeders in de EU, maar hadden verschillende meningen over een passend risicobeoordelingsmechanisme. Zo waren de Ierse *Houses of the Oireachtas* van mening dat de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid als enige verantwoordelijk moet blijven voor de beoordeling van de veiligheid van genetisch gemodificeerde organismen in Europa. De Duitse *Bundesrat* riep dan weer op tot een grondige herziening van de risicobeoordelingsprocedure.

Het Europees Parlement verwierp in zijn eerste lezing van 28 oktober 2015 het voorstel omdat het twijfelde over de verenigbaarheid van het voorstel met de interne markt en de haalbaarheid ervan. De Raad heeft nog geen standpunt over het voorstel ingenomen. Voor de Commissie is dit voorstel een van de initiatieven waarvoor zij snel vooruitgang wil boeken met de medewetgevers (het Europees Parlement en de Raad)¹⁵.

- *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*

¹⁴ De gemotiveerde adviezen werden ingediend door de Nederlandse Tweede Kamer, het Spaanse *Congreso de los Diputados* en de Spaanse *Senado*. De Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers diende ook een advies in, waarin de overeenstemming van het voorstel met het subsidiariteitsbeginsel wordt betwist. Dit voorstel werd echter na de uiterste termijn van acht weken, als vastgesteld in protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, ingediend. De andere negen adviezen werden ingediend door de Oostenrijkse *Bundesrat*, de Bulgaarse *Narodno Sabranie*, de Kroatische *Hrvatski Sabor*, de Cypriotische *Vouli ton Antiprosopon*, de Tsjechische *Senát*, de Duitse *Bundesrat*, de Ierse *Houses of the Oireachtas*, de Portugese *Assembleia da República* en de Roemeense *Senat*.

¹⁵ Zie bijlage III bij het werkprogramma van de Commissie voor 2016: Tijd voor verandering.

De allereerste prioriteit van voorzitter Juncker in zijn politieke beleidslijnen voor de nieuwe Commissie had betrekking op een sterker mededingingsvermogen voor Europa en de bevordering van investeringen om nieuwe banen te scheppen. De Commissie heeft, in nauwe samenwerking met de Europese Investeringsbank, in januari 2015 een voorstel ingediend tot oprichting van een Europees Fonds voor strategische investeringen. De doelstelling was het wegwerken van de huidige investeringskloof in de Europese Unie door het mobiliseren van particuliere financieringen voor strategische investeringen die de markt alleen niet kan financieren. Het Fonds richt zijn activiteiten voornamelijk op strategische investeringen in infrastructuur en innovatie, en op risicokapitaal voor het midden- en kleinbedrijf en midcap-bedrijven in heel Europa.

Dit belangrijke beleidsinitiatief leidde tot elf adviezen in het kader van de politieke dialoog¹⁶. De nationale parlementen waren in het algemeen blij met het voorstel om op Europees niveau een ondersteuningsmechanisme te ontwikkelen voor strategische investeringen. Zij vroegen om de snelle tenuitvoerlegging van het voorstel en drongen aan op een transparant proces voor de selectie van de projecten die zouden worden gefinancierd.

Tegelijk was een aantal nationale parlementen ook bang dat er, voor de financiering van het Europees Fonds voor strategische investeringen, zou worden gesnoeid in de financiële middelen die in het kader van het Horizon 2020-programma voor wetenschap, onderzoek en innovatie zijn bestemd. Verschillende kamers riepen op om de middelen van het Fonds toe te spitsen op investeringen die onderzoek en innovatie in Europa ten goede komen. De Oostenrijkse *Bundesrat* en de Duitse *Bundesrat* waren tegen het gebruik van het voorgestelde Fonds voor het financieren van kernenergieprojecten. Tot slot riep een aantal kamers, waaronder de Italiaanse *Senato della Repubblica*, de Roemeense *Camera Deputaților*, de Roemeense *Senat* en de Slowaakse *Národná Rada*, op tot een evenwichtige toekenning van fondsen in heel Europa om de regionale verschillen te verkleinen.

Het Europees Fonds voor strategische investeringen werd door zowel het Europees Parlement als de Raad goedgekeurd en trad in werking op 25 juni 2015. Hierdoor werd de in de mededeling "Een investeringsplan voor Europa"¹⁷ opgenomen ambitieuze doelstelling dat het fonds uiterlijk in juni 2015 operationeel zou worden, verwezenlijkt. De verordening, zoals die door de medewetgevers is goedgekeurd, vermindert de voorgestelde verlaging van de voor het Horizon 2020-programma bestemde financiële middelen met 500 miljoen EUR. De voor de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen voorgestelde verlaging van 3,3 miljard EUR werd teruggeschroefd tot 2,8 miljard EUR. Voor wat de transparantie van de Europese projectenpijplijn betreft, is in artikel 15, lid 1, van de verordening bepaald dat de Commissie, met de steun van de Europese Investeringsbank, een portaal zal ontwikkelen dat zal dienen als een algemeen toegankelijke, gebruiksvriendelijke projectengegevensbank met relevante informatie voor elk project.

Voor wat de selectie van de projecten betreft, voegden de medewetgevers een artikel toe betreffende de subsidiabiliteitscriteria voor het gebruik van de waarborg van de Europese

¹⁶ De Oostenrijkse *Bundesrat*, de Tsjechische *Senát*, de Duitse *Bundesrat*, de Franse *Assemblée nationale*, de Italiaanse *Senato della Repubblica*, de Italiaanse *Camera dei Deputati*, de Portugese *Assembleia da República*, de Roemeense *Camera Deputaților*, de Roemeense *Senat*, de Slowaakse *Národná Rada*, het Spaanse *Congreso de los Diputados* en de Spaanse *Senado*.

¹⁷ COM(2014) 903 final van 26 november 2014.

Unie. Deze bepalen dat het Europees Fonds voor strategische investeringen projecten moet steunen die:

- i. economisch haalbaar zijn;
- ii. in overeenstemming zijn met het beleid van de Unie, waaronder de doelstelling van territoriale samenhang;
- iii. een meerwaarde zijn, zoals omschreven in artikel 5 van de verordening;
- iv. zo veel mogelijk kapitaal van de privésector mobiliseren; en
- v. technisch haalbaar zijn.

De bepaling inzake overeenstemming met het beleid van de Unie en de doelstelling van territoriale samenhang is een duidelijk antwoord op de oproepen om voor een regionaal evenwicht te zorgen.

Sinds de inwerkingtreding van de verordening heeft de Europese Investeringsbankgroep al uiteenlopende projecten goedgekeurd die steun uit het Fonds ontvangen. De Europese Investeringsbank schat dat het Fonds tegen mei 2016 ongeveer 100 miljard EUR aan investeringen in Europa zal hebben gemobiliseerd¹⁸.

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

Het werkprogramma voor 2015 bevatte een duidelijk engagement om belastingontwijking en -fraude beter te bestrijden. De Commissie heeft in de loop van het jaar een aantal voorstellen goedgekeurd om tegemoet te komen aan de vraag van het volk om eerlijkheid en fiscale transparantie. Deze voorstellen zorgen tegelijk voor een gelijk speelveld voor de bedrijven op de interne markt. De voorgestelde richtlijn behoort tot een breder pakket inzake fiscale transparantie dat op 18 maart 2015 is goedgekeurd. Deze richtlijn weerspiegelt ook de werkzaamheden van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de G20-landen op het gebied van uitholling van de belastinggrondslag en winstverschuiving. Er wordt een systematischere en meer bindende benadering van de uitwisseling van inlichtingen tussen de lidstaten en de Commissie voorgesteld. Deze zal worden toegepast op alle toekomstige grensoverschrijdende fiscale rulings en die van de voorbije tien jaar die nog steeds geldig zijn op de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn¹⁹.

De Commissie ontving tien adviezen over dit voorstel, waarvan één gemotiveerd advies van de Zweedse *Riksdag* die de overeenstemming van het voorstel met het subsidiariteitsbeginsel in vraag stelt²⁰. De argumenten die de Zweedse *Riksdag* aangehaalde, en het antwoord van de Commissie worden uitvoeriger beschreven in het jaarverslag 2015 over subsidiariteit en evenredigheid.

¹⁸ https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/201606_eu_wide_en.pdf.

¹⁹ Een fiscale ruling is een bevestiging van de belastingautoriteiten aan de belastingbetalers over de berekeningswijze van hun belastingen. Dergelijke rulings worden vaak aangevraagd door bedrijven voordat ze grote of complexe handelsstructuren invoeren.

²⁰ De overige negen adviezen werden ingediend door de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, de Franse *Assemblée nationale*, de Duitse *Bundesrat*, de Italiaanse *Senato della Repubblica*, de Portugese *Assembleia da República*, de Roemeense *Camera Deputaţilor*, de Roemeense *Senat*, de Slowaakse *Národná Rada*, het Spaanse *Congreso de los Diputados* en de Spaanse *Senado*.

De andere kamers die adviezen hebben ingediend, drukten hun steun uit voor een optreden op Europees niveau om agressieve belastingplanning aan te pakken, maar meerdere kamers hadden twijfels bij specifieke elementen van het voorstel. Zo stelden sommige kamers de eis van het voorstel in vraag om de lidstaten te verplichten informatie uit te wisselen over alle, weliswaar nog steeds geldige, fiscale rulings die in de periode van tien jaar voor de verwachte inwerkingtreding van de voorgestelde richtlijn (1 januari 2016) werden afgegeven. Twee kamers waren het niet eens met de toepassing van de richtlijn met terugwerkende kracht²¹. Meerdere kamers waren bezorgd over de administratieve lasten die de voorgestelde richtlijn zou meebrengen, en over de haalbaarheid om deze toe te passen vanaf 1 januari 2016²². De Slowaakse *Národná Rada* benadrukte dat de soort uit te wisselen informatie en de plichten van de lidstaten duidelijk moeten worden omschreven om te voorkomen dat irrelevante informatie wordt uitgewisseld. De Duitse *Bundesrat* was van mening dat alleen de lidstaten die rechtstreeks betrokken zijn bij een bepaalde fiscale ruling, moeten deelnemen aan de informatie-uitwisseling.

De richtlijn werd in het Europees Parlement en de Raad besproken en op 8 december 2015 aangenomen, slechts negen maanden nadat de Commissie haar oorspronkelijke voorstel op tafel had gelegd²³. De aangenomen richtlijn omvat nog steeds de door de Commissie voorgestelde kernbeginselen, maar verschilt met het oorspronkelijke voorstel op verschillende punten. Ten eerste hebben de lidstaten de tijd tot eind 2016 om de nieuwe voorschriften om te zetten in hun nationaal recht. De richtlijn zal dus nu in werking treden op 1 januari 2017, een jaar later dan oorspronkelijk gepland. Ten tweede is de eis om informatie uit te wisselen over fiscale rulings die in de periode van tien jaar voor de inwerkingtreding van de richtlijn zijn afgegeven, verkort tot vijf jaar en is een aanvullende bepaling vastgesteld voor fiscale rulings die in 2012 en 2013 zijn afgegeven, gewijzigd of verlengd²⁴. Tot slot omschrijft de richtlijn ook uitvoeriger welke informatie moet worden uitgewisseld tussen de lidstaten, en de meer beperkte reeks basisinformatie die aan de Commissie moet worden meegedeeld. De Commissie heeft dergelijke informatie nodig om de werkelijke toepassing van de verplichte automatische informatie-uitwisseling over voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande prijsafspraken op elk moment te kunnen controleren en evalueren.

²¹ De Duitse *Bundesrat* en de Roemeense *Camera Deputaţilor*.

²² De Duitse *Bundesrat*, de Italiaanse *Senato della Repubblica* en de Roemeense *Senat*.

²³ Richtlijn (EU) 2015/2376 van de Raad van 8 december 2015, PB L 332 van 18.12.2015, blz. 1.

²⁴ Informatie met betrekking tot voorafgaande grensoverschrijdende rulings en voorafgaande prijsafspraken die tussen 1 januari 2012 en 31 december 2013 zijn afgegeven, gewijzigd of verlengd, hoeven slechts te worden meegedeeld als ze nog geldig zijn op 1 januari 2014. Informatie over rulings en voorafgaande prijsafspraken die zijn afgegeven tussen 1 januari 2014 en 31 december 2016, moeten worden meegedeeld, ongeacht of ze nog geldig zijn of niet.

3. DE RUIMERE CONTEXT

Ook in 2015 vonden besprekingen van de nationale parlementen plaats over hun rol in het Europese besluitvormingsproces. Deze besprekingen waren gebaseerd op de verslagen die drie kamers in 2014 hebben bekendgemaakt²⁵.

In januari 2015 kwam een informele werkgroep bestaande uit een aantal parlementaire kamers in Brussel samen om het werkprogramma van de Commissie voor 2015 te bespreken. De groep besprak ook manieren om het gemotiveerde advies of de "gelekaartprocedure", als vastgesteld in protocol nr. 2 bij de Verdragen betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, te verbeteren. In mei vond in Warschau een tweede bijeenkomst van de informele werkgroep plaats, waarin dat laatste punt werd besproken, alsook de mogelijke invoering van een betere vorm van politieke dialoog, ook de "groene kaart" genoemd²⁶. De resultaten werden voorgelegd aan de 53e Conferentie van parlementaire commissies voor Uniezaken van de parlementen van de Europese Unie (COSAC). De werkgroep voor het versterken van de politieke dialoog en het verbeteren van de gemotiveerdeadviesprocedure kwam in oktober opnieuw samen tijdens het Luxemburgse voorzitterschap van de COSAC²⁷.

Tijdens de bijeenkomst van de COSAC-voorzitters in juli erkende eerste vicevoorzitter Timmermans dat de nationale parlementen op zoek zijn naar manieren om een meer positieve en proactieve rol te spelen in Europese aangelegenheden, bijvoorbeeld door het gebruik van de "groene kaart". Hij benadrukte het exclusieve initiatiefrecht van de Commissie, maar zei ook dat de Commissie initiatieven die de brede steun van de nationale parlementen krijgen, positief zal onthalen. De Commissie moet hierbij echter de huidige Verdragen naleven, onder andere het protocol waarin is bepaald dat de nationale parlementen een periode van acht weken krijgen om een gemotiveerd advies over een ontwerp van wetgevingshandeling in te dienen.

Kort na de bijeenkomst van de COSAC-voorzitters, kwamen 16 parlementaire kamers samen op initiatief van het Britse *House of Lords* om een eerste "groene kaart" mede te ondertekenen. In deze groene kaart wordt de Commissie opgeroepen om bij de herziening van het pakket circulaire economie een strategische benadering toe te passen om het voedselafval in de Europese Unie te beperken²⁸. Dit initiatief inzake voedselafval kreeg ook

²⁵ Deze drie verslagen waren de "23 aanbevelingen om de rol van de nationale parlementen in een veranderend Europees bestuur te versterken" van de Deense Folketing, "De rol van de nationale parlementen in de Europese Unie" van het Britse House of Lords en "Voorop in Europa. Over de rol van de Tweede Kamer en nationale parlementen in de Europese Unie" van de Nederlandse Tweede Kamer. Raadpleeg het jaarverslag 2014 van de Commissie over de betrekkingen met de nationale parlementen voor een uitvoerigere beschrijving van de inhoud van deze drie verslagen.

²⁶ De idee van een 'groene kaart' kwam uit het verslag "De rol van de nationale parlementen in de Europese Unie" van het Britse House of Lords en is bedoeld om een groep van nationale parlementen in staat te stellen om "constructieve beleids- of wetgevende voorstellen te doen".

²⁷ <http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/cosac-working-group-30-october-2015/>.

²⁸ Dit gezamenlijke advies werd ondertekend door de Bulgaarse *Narodno Sabranie*, de Kroatische *Hrvatski Sabor*, de Cypriotische *Vouli ton Antiprosopon*, de Tsjechische *Poslanecká sněmovna*, de Nederlandse Tweede Kamer, de Franse *Assemblée nationale* en *Sénat*, de Hongaarse *Országgyűlés*, de Italiaanse *Senato della Repubblica*, de Letse *Saeima*, de Litouwse *Seimas*, de Luxemburgse *Chambre des Députés*, de Maltese *Kamra tad-Deputati*, de Portugese *Assembleia da República*, de Slowaakse *Národná Rada* en het Britse House of Lords.

de steun van twee andere nationale parlementen en een kamer²⁹. De Commissie bedankte in haar antwoord de kamers voor hun suggesties, die volgens haar duidelijk aantonen dat de kamers bereid zijn om op een proactieve en constructieve manier bij te dragen aan het beleidsdebat op Europees niveau. Sommige suggesties inzake voedseldonatie, gegevensverzameling en gegevensmonitoring werden uiteindelijk opgenomen in het in december aangenomen pakket circulaire economie³⁰.

Tot slot spelen, op grond van artikel 12 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de nationale parlementen een specifieke rol in het kader van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht door deel te nemen aan de mechanismen voor de evaluatie van de uitvoering van het beleid van de Unie in die ruimte en door betrokken te worden bij het politieke toezicht op Europol en de evaluatie van de activiteiten van Eurojust. In dit verband maakte de Commissie in 2013 een voorstel bekend voor een verordening betreffende Europol³¹ om dit agentschap af te stemmen op de eisen van het Verdrag van Lissabon. In dit voorstel was er onder andere sprake van het invoeren van een mechanisme zodat het Europees Parlement en de nationale parlementen toezicht kunnen houden op de activiteiten van Europol. Na bijna drie jaar van interinstitutionele onderhandelingen hebben de medewetgevers een akkoord bereikt. Het definitieve compromis voorziet in de oprichting van een Gezamenlijke Parlementaire Controlegroep (GPC), die zal worden ingesteld door de bevoegde commissie van het Europees Parlement en de nationale parlementen.

4. BILATERALE CONTACTEN EN BEZOEKEN

Als antwoord op de oproep van voorzitter Juncker om "*nieuwe partnerschappen aan te gaan met nationale parlementen*", hebben de leden van de Commissie in 2015 meer dan 200 bezoeken gebracht aan nationale parlementen. Bijna alle 28 nationale parlementen hebben voorzitter Juncker, de vicevoorzitters of leden van de Commissie mogen ontvangen. Veel kamers werden meermaals bezocht. Daarnaast hebben sommige nationale parlementen delegaties naar Brussel gestuurd of commissiebijeenkomsten in Brussel bijeengeroepen en meteen van de gelegenheid gebruikgemaakt om leden van de Commissie te ontmoeten.

Opmerkelijk zijn de bezoeken aan lidstaten die leden van de Commissie hebben afgelegd om de belangrijkste initiatieven aan belanghebbenden en burgers te presenteren. Zo trok vicevoorzitter Jyrki Katainen door bijna alle lidstaten en ging hij bij meerdere nationale parlementen op bezoek om het investeringsplan voor Europa, een van de belangrijkste prioriteiten van de Commissie in haar eerste werkjaar, te promoten. Vicevoorzitter Maroš Šefčovič toerde door bijna alle lidstaten om met leden van de nationale parlementen de voordelen van het nieuwe beleid van de Commissie inzake de energie-unie te bespreken³². Tot slot bezocht Cecilia Malmström, lid van de Commissie, gedreven door de grote publieke belangstelling voor handelsaangelegenheden, tal van nationale parlementen om te praten over onder andere het trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen waarover de Europese Unie en de Verenigde Staten aan het onderhandelen zijn.

²⁹ De Deense *Folketing*, de Ierse *Houses of the Oireachtas* en de Tsjechische *Senát*.

³⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 2 december 2015 *Maak de cirkel rond - Een EU-actieplan voor de circulaire economie*, {COM(2015) 614 final}.

³¹ COM(2013) 173 final.

³² http://ec.europa.eu/priorities/energy-union-tour_en.

De Commissie is van mening dat deze rechtstreekse contacten met leden van nationale parlementen van onschatbare waarde zijn voor een beter begrip van en een grotere steun voor het beleid van de Unie. Eerste vicevoorzitter Timmermans zette dit standpunt kracht bij in zijn opmerkingen op de bijeenkomst van COSAC-voorzitters in juli 2015 in Luxemburg (zie verder).

Zoals in de voorgaande jaren ook het geval was, woonden ambtenaren van de Commissie verschillende bijeenkomsten van commissies van nationale parlementen bij. Bovendien werden ambtenaren van de Commissie op regelmatige tijdstippen uitgenodigd om belangrijke initiatieven te presenteren tijdens bijeenkomsten van de in Brussel gevestigde permanente vertegenwoordigingen van nationale parlementen. Voorts onderhielden de Europees semester-specialisten van de vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten contact met de nationale parlementen over het Europees semester en andere economische aangelegenheden.

5. BELANGRIJKSTE ONTMOETINGEN EN CONFERENTIES

De Commissie onderhield ook in 2015 contacten met de nationale parlementen door een hele reeks belangrijke interparlementaire bijeenkomsten en conferenties bij te wonen.

COSAC

De Conferentie van parlementaire commissies voor Uniezaken van de parlementen van de Europese Unie (COSAC) kwam zoals gewoonlijk tweemaal per semester bijeen. De ene bijeenkomst is uitsluitend voor de voorzitters van de parlementaire commissies en de andere bijeenkomst is een plenaire bijeenkomst. Het Europees Parlement woonde als COSAC-lid alle bijeenkomsten bij. De Commissie woonde in haar hoedanigheid van waarnemer binnen COSAC alle bijeenkomsten bij. Zij formuleerde, in overeenstemming met de standaardpraktijk, een schriftelijk antwoord op de bijdragen die COSAC tijdens haar twee plenaire bijeenkomsten in 2015 heeft aangenomen.

Op de bijeenkomst van de COSAC-voorzitters in februari, die werd bijgewoond door eerste vicevoorzitter Timmermans, debatteerden de afgevaardigden over de prioriteiten van het Letse voorzitterschap en het Oostelijk Partnerschap in de aanloop naar de top van het Oostelijk Partnerschap die in mei in Riga plaatsvond. Tijdens de 53e plenaire bijeenkomst van COSAC van 31 mei tot en met 2 juni bespraken de deelnemers heel wat onderwerpen, zoals het energie- en handelsbeleid van de Unie, in aanwezigheid van respectievelijk vicevoorzitter Šefčovič en lid van de Commissie Malmström. Parlementair toezicht op Europese aangelegenheden was een ander belangrijk agendapunt³³.

Op de bijeenkomst van de COSAC-voorzitters tijdens het Luxemburgse voorzitterschap van de Raad bespraken afgevaardigden, in aanwezigheid van eerste vicevoorzitter Timmermans, hoe de politieke dialoog kon worden versterkt (zie deel 3). De 54e bijeenkomst van COSAC van 30 november tot en met 2 december in Luxemburg was een forum voor discussie over de Europese migratieagenda, de strategie voor de digitale interne markt - met een keynote speech van vicevoorzitter Andrus Ansip - en het uitbreidingsbeleid³⁴.

³³ <http://www.cosac.eu/53-latvia-2015/>.

³⁴ <http://www.cosac.eu/54-luxembourg-2015/>.

Europese parlementaire week en artikel 13-conferenties

De derde Europese parlementaire week vond plaats in het Europees Parlement op 3 en 4 februari 2015. Parlementsleden vanuit heel Europa kwamen er samen om te spreken over economische, budgettaire en sociale aangelegenheden. Het eerste evenement van de week, de interparlementaire bijeenkomst over cycli 2014 en 2015 van het Europees semester, werd geleid door voorzitter Juncker en ook vicevoorzitter Katainen en lid van de Commissie Marianne Thyssen hielden keynote speeches. Het tweede evenement, de interparlementaire conferentie op grond van artikel 13 van het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (ook het "begrotingspact" genoemd), werd medegeorganiseerd en -voorgezeten door de Letse *Saeima* en het Europees Parlement. Na goedkeuring van de basisbeginselen door de Conferentie van voorzitters van de parlementen van de Europese Unie in april 2015 in Rome, nam de interparlementaire conferentie een reglement van orde aan tijdens haar bijeenkomst op 9 en 10 november 2015 in Luxemburg.

GBVB/GVDB-conferenties

De interparlementaire conferentie over het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) en het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) zijn nog steeds twee andere belangrijke fora voor uitwisseling tussen de nationale parlementen en de EU-instellingen. De zesde zitting van de conferentie, die op uitnodiging van de Letse *Saeima* in maart plaatsvond, werd gevolgd door een zevende zitting die in september 2015 plaatsvond op uitnodiging van de Luxemburgse *Chambre des Députés*. De hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid/vicevoorzitter van de Commissie, Federica Mogherini, was aanwezig op beide conferenties, waar de prioriteiten en strategieën van de Unie op beide beleidsgebieden werden besproken.

6. CONCLUSIE EN VOORUITZICHTEN

Tijdens haar eerste volledige werkjaar onder voorzitterschap van Jean-Claude Juncker heeft de nieuwe Commissie voor wat haar voornemen betreft om nieuwe partnerschappen aan te gaan met de nationale parlementen, al heel wat vooruitgang geboekt. Het aantal adviezen dat is ontvangen in het kader van de politieke dialoog en het subsidiariteitscontrolemechanisme, nam wel af, maar weerspiegelt ook de aandacht van de Commissie voor een beperkt aantal belangrijke initiatieven. Desalniettemin zorgden de leden van de Commissie voor heel wat persoonlijke interactie met leden van de nationale parlementen via de talrijke bezoeken aan lidstaten en hun deelname aan interparlementaire bijeenkomsten en andere evenementen.

De Commissie erkent dat de nationale parlementen, als de vertegenwoordigers van de Europese burgers op nationaal niveau, een belangrijke rol spelen in het dichten van de kloof tussen de Europese instellingen en het publiek. De Commissie blijft respectvol voor het evenwicht tussen de instellingen die op Europees niveau actief zijn, en is zich bewust van haar initiatiefrecht. Er is echter aangetoond dat de Commissie bereid is om voorstellen van nationale parlementen in overweging te nemen, zoals het geval was met hun gezamenlijke initiatief inzake voedselafval, waarvoor een optreden op Europees niveau een meerwaarde zou kunnen zijn.

De Commissie is van plan om verder te bouwen op de basis die zij in haar eerste volledige werkjaar heeft gelegd om tot nauwer contact met de nationale parlementen te komen. De Commissie heeft in haar werkprogramma voor 2016 gezegd dat zij van plan is verdere

maatregelen op dit gebied te nemen, om te garanderen dat de nationale parlementen hun stem krachtig laten horen in het Europese beleidsvormingsproces. De Commissie kijkt uit naar de positieve bijdragen van de nationale parlementen aan dit belangrijk debat.