



Straatsburg, 23.10.2018
COM(2018) 703 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL
COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Een grotere rol voor de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de
beleidsvorming van de EU**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

Een grotere rol voor de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU

Tot slot wil ik dat onze Unie zich meer bezighoudt met wat echt telt, voortbouwend op het werk dat de Commissie al heeft verricht. De burgers willen niet dat Europa hen in hun dagelijks leven lastigvalt door elk aspect ervan te reguleren. We moeten groot zijn voor grote zaken. We mogen niet komen aanzetten met een waslijst nieuwe initiatieven, of streven naar steeds meer bevoegdheden. We moeten bevoegdheden teruggeven aan de lidstaten waar dit zinvol is.

Staat van de Unie 2017 van voorzitter Jean-Claude Juncker

1. INLEIDING

Deze Commissie concentreert zich op de kwesties die ertoe doen. Haar maatregelen staan in het teken van empirisch onderbouwde beleidsvorming en betere regelgeving. Zij heeft slanke werkprogramma's voorgesteld die aansluiten op de tien prioriteiten van voorzitter Juncker. Deze Commissie heeft benadrukt dat we grote zaken groot moeten aanpakken en dat we verder bescheiden te werk moeten gaan.

Subsidiariteit en evenredigheid zijn fundamentele elementen van de agenda voor betere regelgeving, waarop de Commissie steunt bij de voorbereiding van haar beleidsvoorstellen. Deze Commissie heeft veel werk gemaakt van betere regelgeving en deze aanpak begint echt deel uit te maken van haar DNA. Bij de beleidsvorming die aan het voorstellen van nieuwe wetgeving voorafgaat, staan nu de lessen uit het verleden en de standpunten van belanghebbenden en het maatschappelijk middenveld centraal. De inspanningen van de Commissie zijn onlangs onderkend door de OESO, die de Commissie nu ziet als een koploper¹ waar het gaat om goede praktijken op het gebied van regelgeving. Maar we rusten niet op onze lauweren. De Commissie maakt momenteel de balans op van het in mei 2015 gepresenteerde pakket met hervormingen voor de hele beleidscyclus. De hervormingen moesten leiden tot meer openheid en transparantie in het besluitvormingsproces van de EU, betere wetgeving door gedegener effectbeoordelingen van nieuwe wetgeving en wetswijzigingen, en een voortdurende en consistente herziening van bestaande EU-wetgeving. Bij het opmaken van de balans zullen we met name nagaan hoe we ons beleid inzake betere regelgeving kunnen verfijnen en verder kunnen verbeteren, ook waar het gaat om subsidiariteit en evenredigheid.

Gelijktijdig aan deze inventarisatie wordt ook nagedacht over de toekomst van Europa. De Commissie heeft daarover in maart 2017 een witboek gepresenteerd, waarin zij aan de hand van vijf scenario's illustreert hoe de Unie er in 2025 zou kunnen uitzien. Dit witboek gaf de aanzet tot 2 000 openbare evenementen waarop de Europeanen zich konden uitspreken over de toekomst van hun Unie. Inhakend op deze discussie zette voorzitter Juncker in de Staat van de Unie 2017 zijn visie uiteen op een democratischer

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

Unie, die gestoeld is op vrijheid, gelijkheid en de rechtsstaat. Om hier gevolg aan te geven, zette voorzitter Juncker een taskforce Subsidiariteit en Evenredigheid op, die opdracht kreeg alle beleidsterreinen kritisch door te lichten teneinde te waarborgen dat de Unie alleen optreedt wanneer zij waarde toevoegt. De taskforce werd met name verzocht scenario 4 (“Minder en efficiënter optreden”)² verder uit te werken. In dit scenario besteedt de Unie haar beperkte middelen gericht aan minder activiteiten, om haar prioriteiten doeltreffender te verwezenlijken.

De Commissie heeft reeds een aantal manieren gevonden waarop het beleid van de Unie doeltreffender kan worden uitgevoerd door minder op het niveau van de Unie te doen en meer op nationaal niveau. Momenteel wordt meer dan 97 % van de staatssteunmaatregelen direct op nationaal, regionaal of lokaal niveau uitgevoerd, op basis van duidelijke criteria, zonder dat de Commissie daar vooraf goedkeuring voor hoeft te geven. Dankzij de ruimere armslag konden nationale mededingingsautoriteiten ook ongeveer 85 % van de besluiten in mededingingszaken sinds 2004 nemen. De voorgestelde vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid doet recht aan de diversiteit van de lokale omstandigheden in de Unie en geeft de nationale autoriteiten weer meer verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van doeltreffende en passende oplossingen ter ondersteuning van de landbouw en het milieu.

De aanpak die tijdens het mandaat van deze Commissie is ontwikkeld, moet in de toekomst verder worden verankerd in haar activiteit. Deze aanpak moet deel gaan uitmaken van een continu proces van bezinning op de mate waarin het aan de EU is om regels vast te stellen voor het dagelijks leven van de burgers. Met het oog op deze doelstelling wordt in deze mededeling uitgelegd hoe de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid een grotere rol moeten spelen bij de beleidsvorming van de Unie. Er wordt met name ingegaan op de follow-up die de Commissie aan de aanbevelingen van de taskforce geeft, en op de manieren om te benadrukken op welke punten anderen in actie moeten komen. De Commissie wil de details verder invullen wanneer zij in de eerste helft van 2019 de stand van zaken opmaakt wat betreft het streven naar betere regelgeving. In dat kader zullen ook alle partijen die belang hebben bij betere regelgeving worden gehoord.

2. HET BELANG VAN DE BEGINSLEN VAN SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

Het beginsel van subsidiariteit raakt aan de kern van hoe de Unie te werk gaat. Krachtens de Verdragen hebben de lidstaten bepaalde bevoegdheden aan de Unie overgedragen en het subsidiariteitsbeginsel regelt het gebruik van deze bevoegdheden. Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, mag de Unie alleen optreden wanneer de beoogde doelstellingen niet voldoende door de lidstaten op centraal of op regionaal of lokaal niveaus kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter op het niveau van de Unie kunnen worden bereikt.

De controle van de naleving van het beginsel van subsidiariteit is in wezen een politieke kwestie, waarover de politieke instellingen van de EU en de nationale parlementen zich moeten buigen. Om deze reden pleitte voorzitter Juncker er in zijn politieke

² Scenario 4 van het witboek heet “Minder en efficiënter: De EU27 focust op meer en snellere resultaten op bepaalde beleidsterreinen maar gaat op andere gebieden minder doen.”; https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_nl

beleidslijnen³ voor om de interactie met de nationale parlementen te versterken, mede om de Unie dichterbij de burger te brengen. De Protocolen nr. 1 en nr. 2 bij de Verdragen beschrijven de rol van de nationale parlementen binnen de Unie en verlenen hen de bevoegdheid de subsidiariteit te controleren⁴. Met name moet de Commissie haar voorstellen voor een wetgevingshandeling toezenden aan de nationale parlementen, die vervolgens acht weken de tijd hebben om een gemotiveerd advies uit te brengen. Elk nationaal parlement heeft twee stemmen. Als de gecombineerde stemmen een bepaalde drempel overschrijden⁵, moet de Commissie haar voorstel herzien en uitleggen waarom zij het handhaaft, wijzigt of intrekt. Als de stemmen van de nationale parlementen een gewone meerderheid vormen en het ontwerp van wetgevingshandeling onder de gewone wetgevingsprocedure valt, moet de Commissie uitleggen waarom zij haar voorstel handhaaft (als zij het niet herzielt of wijzigt) en moeten het Europees Parlement en de Raad onderzoeken of het verenigbaar is met het subsidiariteitsbeginsel. Indien een gewone meerderheid van de leden van het Europees Parlement, of 55 % van de leden van de Raad, concludeert dat het voorstel in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel, wordt het voorstel niet verder in overweging genomen. Het Hof van Justitie doet uitspraak als wegens een inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel een procedure wordt gestart door de lidstaten (eventueel namens hun nationale parlement) of door het Comité van de Regio's, als dit op grond van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie het recht heeft om te worden geraadpleegd.

In de praktijk gaat het er bij subsidiariteit om te bepalen op welk bestuursniveau beleid het best kan worden vastgesteld en uitgevoerd. De Unie zou alleen moeten optreden als het nodig is en duidelijke voordelen heeft ten opzichte van maatregelen op nationaal, regionaal en lokaal niveau. De potentiële meerwaarde van EU-optreden en de kosten voor de EU als er niet wordt opgetreden (vaak aangeduid als de “kosten van geen Europa”) hangen nauw samen⁶. De politieke beoordeling van de meerwaarde van een bepaald EU-beleidsinstrument kan mettertijd veranderen, afhankelijk van de politieke prioriteiten van het ogenblik.

Subsidiariteit wordt vaak voorgesteld als een keuze tussen EU-optreden of niets doen. Dat klopt niet. Subsidiariteit betekent: het meest geschikte bestuursniveau in staat stellen zijn verantwoordelijkheid uit te oefenen. Het staat de lidstaten ook vrij om op te treden als de Unie niet optreedt, en beleid kan optreden op alle bestuursniveaus vereisen. Over het algemeen gaan de beoordelingen van de Commissie in op de EU-dimensie van de problemen en de gevolgen van nieuwe initiatieven.

Het evenredigheidsbeginsel houdt in dat de inhoud en de vorm van het optreden van de Unie niet verder mogen gaan dan wat nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken⁷. In Protocol nr. 2 worden de evenredigheidsvereisten voor ontwerpen van wetgeving

³ Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie, kandidaat voor het ambt van voorzitter van de Europese Commissie Jean-Claude Juncker, Straatsburg, 15 juli 2014.

⁴ Zie artikel 12 VEU, Protocolen nr. 1 en nr. 2 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

⁵ Een “gele kaart” komt overeen met een derde van alle stemmen of een vierde daarvan als het gaat om de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (artikel 76 VWEU). Een “oranje kaart” komt overeen met een eenvoudige meerderheid van stemmen.

⁶ Zie bijvoorbeeld "Mapping the cost of non-Europe 2014-2019"; [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

⁷ Artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

nader uiteengezet⁸. De financiële of administratieve lasten voor de Unie, de nationale regeringen, de lokale en regionale overheden, alsmede de economische operatoren moeten zoveel mogelijk worden beperkt en in verhouding staan tot de beoogde doelstellingen. Voor de Commissie betekent dit dat we ons ambitieuze beleid moeten uitvoeren op zo eenvoudig mogelijke wijze, tegen zo laag mogelijke kosten, en dat we onnodige formaliteiten moeten voorkomen. Het gaat erom de intensiteit van de voorgestelde maatregel zorgvuldig af te stemmen op het beoogde doel. Evenredigheid is een hoeksteen van het beleid voor betere regelgeving van de Commissie en haar programma voor gezonde regelgeving. Het Hof van Justitie is de hoogste instantie waar het gaat om evenredigheid en als het van oordeel is dat een handeling een inbreuk op het beginsel vormt, kan het deze vernietigen.

Gezien het belang van de correcte toepassing van beide beginselen⁹ en gezien de nauwe betrekkingen tussen de Commissie en de nationale parlementen, publiceert de Commissie jaarlijks een verslag over beide aangelegenheden. Het jaarverslag 2017 over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen en het jaarverslag 2017 over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid zijn bij deze mededeling gevoegd.

3. SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID: ESSENTIËLE ELEMENTEN VAN BETERE REGELGEVING

Subsidiariteit en evenredigheid zijn essentiële elementen van het streven van de Commissie naar betere regelgeving. Daarbij spelen drie processen een fundamentele rol, namelijk evaluatie, effectbeoordeling en raadpleging van belanghebbenden. Deze Commissie heeft aanzienlijke middelen besteed aan het verbeteren van haar aanpak. Deze wijzigingen hebben er ook toe geleid dat subsidiariteit en evenredigheid veel beter worden beoordeeld:

- de Commissie heeft de transparantie, legitimiteit en verantwoording van haar werkzaamheden versterkt. De “Inspraak”-website biedt belanghebbenden de mogelijkheid om gedurende de hele beleidscyclus met inbreng te komen¹⁰, of het nu gaat om feedback over oorspronkelijke ideeën of om opmerkingen over goedgekeurde voorstellen van de Commissie en ontwerpen van gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.
- Belangrijke initiatieven gaan gepaard met openbare raadplegingen en de belangrijkste ervan zijn beschikbaar in alle officiële talen.
- De Commissie heeft in mei 2015 voor het eerst geïntegreerde richtsnoeren voor betere regelgeving opgesteld en zij heeft deze in 2017 grondig bijgewerkt. De richtsnoeren en instrumenten zijn gedurende de hele beleidscyclus sturend voor het werk van de personeelsleden van de Commissie¹¹ en omvatten heel nieuwe aanwijzingen voor de beoordeling van subsidiariteit en evenredigheid. Zij

⁸ Artikel 5 van Protocol nr. 2.

⁹ Artikel 9 van Protocol nr. 2 bepaalt dat de Commissie jaarlijks verslag dient uit te brengen over de toepassing van artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹⁰ „Inspraak”: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en

¹¹ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_nl

worden gepubliceerd om het gemakkelijker te maken het Europees Parlement, de Raad en andere belanghebbenden nauwer te betrekken bij het proces van beleidsontwikkeling in de Unie.

- Er is een nieuwe Raad voor regelgevingstoetsing¹² opgericht, met daarin drie leden van buiten de Europese instellingen. Dit onafhankelijke orgaan controleert de kwaliteit van de effectbeoordelingen en van een aantal evaluaties van bestaande wetgeving. Alle adviezen van de Raad voor regelgevingstoetsing zijn openbaar. In beginsel is een positief advies van de raad over de effectbeoordeling vereist. Anders moet de Commissie publiekelijk uitleggen waarom zij heeft besloten toch door te gaan. Tekortkomingen in de analyse van subsidiariteit en evenredigheid behoren tot de meest voorkomende oorzaken van negatieve adviezen¹³.
- De deskundigen van het Refit-platform¹⁴ helpen de Commissie bij het aanreiken van oplossingen ter vereenvoudiging van bestaande wetgeving. Het platform heeft meer dan 80 adviezen vastgesteld, met de hulp van een vertegenwoordiger van het Comité van de Regio's.
- In april 2016 hebben het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie een nieuw Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven¹⁵ ondertekend. Hieronder vallen alle aspecten van betere regelgeving, met inbegrip van subsidiariteit en evenredigheid, transparantie van de wetgevingsprocedure, het gebruik van gedelegeerde handelingen, en jaarlijkse en meerjarige programmering van politieke prioriteiten.

De toepassing van deze instrumenten voor betere regelgeving heeft bijgedragen tot evenrediger wetgevingsvoorstellen¹⁶. Ook is het van essentieel belang dat het EU-recht doeltreffend wordt toegepast, zodat de beoogde voordelen ervan gestalte krijgen. Effectbeoordeling en evaluatie dragen bij tot doeltreffende uitvoering. Zij worden aangevuld door een meer strategische aanpak¹⁷ van de uitvoering en handhaving van het EU-recht, onder meer door de lidstaten te helpen het EU-recht correct ten uitvoer te leggen en inbreukprocedures toe te spitsen op systemische problemen, waarbij de handhavingsmaatregelen van de Commissie echt een verschil kunnen uitmaken.

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_nl

¹³ Zie blz. 20 van het jaarverslag 2017 van de Raad voor regelgevingstoetsing; https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en

¹⁴ Het platform, dat is opgezet in 2015, helpt bij het vereenvoudigen van de EU-wetgeving en het verminderen van onnodige regeldruk voor het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en de overheid. Het doet de Commissie aanbevelingen en houdt daarbij rekening met suggesties van belanghebbende partijen. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_en

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

¹⁶ Zie bijvoorbeeld tekstvak 1 van mededeling COM(2017) 651 final; *Naar een complete agenda voor betere regelgeving: betere oplossingen voor betere resultaten*; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_nl.pdf

¹⁷ [C\(2016\) 8600](#), "EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing", 21.12.2016.

De Commissie gaat momenteel na hoe goed dit beleid inzake betere regelgeving werkt en verzamelt actief de standpunten van alle belanghebbenden¹⁸. Zij doet dat op om vast te stellen of en hoe onze instrumenten voor betere regelgeving doeltreffender en doelmatiger kunnen worden gebruikt, bijvoorbeeld door bij de beleidsvorming meer aandacht te besteden aan subsidiariteit en evenredigheid.

Verslag van de Taskforce inzake subsidiariteit, evenredigheid en minder en efficiënter optreden

De taskforce, die bestond uit leden van het Comité van de Regio's en nationale parlementen, heeft zich gebogen over de rol van subsidiariteit en evenredigheid bij het werk van de instellingen, de rol van de lokale en regionale autoriteiten bij de beleidsvorming van de EU en de vraag of de verantwoordelijkheid voor bepaalde beleidsterreinen of bepaalde bevoegdheden zouden kunnen worden overgelaten of teruggegeven aan de lidstaten. In iets meer dan zes maanden tijd heeft de taskforce, mede op basis van de bijdragen van vele belanghebbenden, een uitgebreid en gericht antwoord op deze vragen geformuleerd¹⁹.

Het verslag van de taskforce bevat negen aanbevelingen en een aantal acties om deze te helpen uitvoeren. Zij hebben betrekking op de voorbereiding van het beleid van de Commissie, de rol van de nationale parlementen bij de toetsing van de voorstellen van de Commissie en de wetgevingsprocedure.

De belangrijkste bevindingen:

- Om betere wetgeving vast te stellen is een nieuwe werkwijze nodig, waarbij gedurende de hele beleidscyclus wordt uitgegaan van een gemeenschappelijke visie op subsidiariteit en evenredigheid.
- Er is behoefte aan meer “actieve subsidiariteit”²⁰. Daartoe moeten de lokale en regionale autoriteiten en nationale parlementen een steviger stem in het kapittel krijgen en moet de betrokkenheid bij het optreden van de Unie worden versterkt.
- De Unie dient haar middelen doeltreffender te gebruiken en de prioriteit van haar acties te bepalen. Er zijn echter geen redenen om uit de Verdragen voortvloeiende bevoegdheden of hele beleidsterreinen weer aan de lidstaten te delegeren.

De aanbevelingen van de taskforce staan in de bijlage bij deze mededeling. Veel van de aanbevelingen hebben betrekking op de praktische toepassing van betere regelgeving. De Commissie onderschrijft de analyse van de taskforce dat in het kader van de bredere agenda voor betere regelgeving de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU krachtiger moeten worden toegepast. Het is van essentieel belang dat de 41 kamers van de nationale parlementen, de 74 regionale wetgevende vergaderingen, de 280 regio's en 80 000 lokale overheden, die een leidende rol spelen bij

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_nl

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_nl

²⁰ Onder de term “actieve subsidiariteit” verstond de taskforce nauwer overleg met alle belanghebbenden en de lokale en regionale overheden, in de hele beleidscyclus. Zie blz. 8-9 van het verslag van de taskforce.

de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving, nauwer worden betrokken bij het beleidsproces. Actieve subsidiariteit en een nieuwe vorm van samenwerking met deze entiteiten zal bijdragen tot functioneel beleid en ervoor zorgen dat de kennis van en betrokkenheid bij het optreden van de Unie toenemen.

4. ACTIES TER VERSTERKING VAN DE ROL VAN SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

De Commissie heeft het verslag van de taskforce zorgvuldig bestudeerd en gaat hieronder in op de gebieden waarop actie nodig is.

4.1. Bevordering van een gemeenschappelijk begrip van subsidiariteit en evenredigheid

Hoewel alle actoren die betrokken zijn bij de beleidsvorming van de EU de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in acht moeten nemen, is er geen gemeenschappelijke definitie ter ondersteuning van het werk van elke instelling. Protocol nr. 2 van de Verdragen, over subsidiariteit en evenredigheid, bevat geen illustratieve criteria meer, zoals die ooit deel uitmaakten van een soortgelijk protocol bij het Verdrag van Amsterdam.

In mei 2015 heeft de Commissie voor het eerst geïntegreerde richtsnoeren voor betere regelgeving bekendgemaakt. Deze richtsnoeren hebben betrekking op de hele beleidscyclus, met inbegrip van de beoordeling van de subsidiariteit en de evenredigheid²¹. Ook de oorspronkelijk in het Verdrag van Amsterdam vervatte criteria zijn in deze richtsnoeren opgenomen. De taskforce pleitte ervoor om voor het beoordelen van subsidiariteit en evenredigheid en voor het op gestructureerde wijze presenteren van de resultaten, gebruik te maken van een instrument (de tabel)²². Het instrument is aan deze mededeling gehecht. Momenteel presenteert de Commissie de resultaten van haar beoordelingen niet in de vorm van de tabel, maar zij wil deze in de toekomst opnemen in haar richtsnoeren voor betere regelgeving en gebruiken als onderdeel van de effectbeoordelingen, evaluaties en toelichtingen bij haar wetgevingsvoorstellen. Deze voorstellen worden ingediend bij het Europees Parlement, de Raad, de nationale parlementen en (indien relevant) de raadgevende comités bij de start van elke wetgevingsprocedure.

De Commissie merkt op dat zowel het Europees Parlement als de Raad in hun reglement van orde het belang van subsidiariteit onderkent en vastbesloten is om tijdens de wetgevingsprocedure ten volle rekening te houden met de effectbeoordeling van de Commissie²³. De beoordelingstabel kan zijn nut pas ten volle bewijzen als alle partijen er bij het besluitvormingsproces gebruik van maken. Het is nu aan het Europees Parlement en de Raad om te besluiten of er tijdens de wetgevingsprocedure aanvullende, specifieke

²¹ Zie instrument nr. 5 over rechtsgrondslag, subsidiariteit en evenredigheid: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_nl

²² De tabel bevat een reeks vragen en aandachtspunten die structuur geven aan de analyse van subsidiariteit en evenredigheid. De tabel kan op evenwichtige wijze door de Commissie worden gebruikt in het kader van de agenda voor betere regelgeving en voorziet in de behoefte aan analyses die evenredig zijn aan het specifieke voorstel in kwestie.

²³ Punt 14 van het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven; PB L 123 van 16 april 2016, blz. 1. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016Q0512(01)&from=EN)

en systematische aandacht moet worden besteed aan subsidiariteit en evenredigheid. De medewetgevers brengen immers vaak aanzienlijke wijzigingen aan in de voorstellen van de Commissie, zonder de gevolgen van deze wijzigingen en eventuele overwegingen uit het oogpunt van subsidiariteit en evenredigheid te beoordelen. De Commissie roept de medewetgevers op meer werk te maken van hun toezegging effectbeoordelingen op te stellen voor hun wezenlijke wijzigingen²⁴. Ook is de Commissie van mening dat de nationale parlementen gebruik zouden moeten maken van de voornoemde beoordelingstabel en die zo nodig moeten afstemmen op hun behoeften. De Commissie is van oordeel dat dit de impact van hun gemotiveerde adviezen zal versterken, maar hen er niet van zal weerhouden in hun adviezen andere aandachtspunten kenbaar te maken, die geen betrekking hebben op subsidiariteit en evenredigheid.

De Commissie is van mening dat de wijze waarop de standpunten van de nationale en regionale parlementen en die van de lokale en regionale overheden tijdens de wetgevingsprocedure door de betrokken lidstaat naar voren worden gebracht, in veel gevallen voor verbetering vatbaar is. Deze bestuursniveaus staan het dichtst bij de feitelijke tenuitvoerlegging van de wetgeving en kunnen een schat aan ervaring delen. Hoewel het aan de medewetgevers is om te besluiten of het wenselijk is vertegenwoordigers van de lokale en regionale overheden te betrekken bij de wetgevingsprocedure, is de Commissie van mening dat meer transparantie rond de wetgevingsprocedure de lokale en regionale autoriteiten alsook het brede publiek in staat zal stellen zich beter te informeren en uit te spreken. De Commissie steunt de lopende inspanningen om de wetgevingsprocedure transparanter en toegankelijker te maken door verbeteringen in EUR-Lex²⁵ en initiatieven overeenkomstig het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven (zoals de gezamenlijke database over de stand van zaken van wetgevingsdossiers). Follow-up van de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie²⁶ en de bevindingen van de Ombudsman over de transparantie rond trialogen zal de transparantie verbeteren en alle belanghebbenden helpen om deel te nemen aan het proces van democratische besluitvorming. De Commissie is bereid om een constructieve bijdrage te leveren aan deze werkzaamheden.

Overeenkomstig haar toezegging in het kader van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven blijft de Commissie de medewetgevers in elk geval op de hoogte houden van de feedback die zij onder meer van lokale en regionale overheden ontvangt naar aanleiding van haar voorstellen.

De Commissie is voornemens:

- **de tabel voor het beoordelen van subsidiariteit en evenredigheid op te nemen in haar richtsnoeren voor betere regelgeving en te gebruiken om haar bevindingen te presenteren in effectbeoordelingen, evaluaties en toelichtingen;**

²⁴ Punt 15 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven.

²⁵ EUR-Lex is een website die gemakkelijk toegang biedt tot het EU-recht. De site is beschikbaar in 24 talen en omvat verdragen, wetgeving, internationale overeenkomsten, voorbereidende handelingen, wetgevingsprocedures, jurisprudentie, parlementaire vragen en vele andere soorten documenten; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

²⁶ T-540/15 *De Capitani/Parlement*; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=NL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

- **de tabel te gebruiken als richtsnoer bij haar communicatie met nationale parlementen;**
- **de feedback die zij naar aanleiding van haar voorstellen ontvangt van lokale en regionale autoriteiten in elke wetgevingsprocedure nadrukkelijker onder de aandacht te brengen van het Europees Parlement en de Raad;**

4.2. de nationale parlementen in staat te stellen doeltreffender te toetsen.

De nationale parlementen hebben gedurende acht weken na ontvangst van het voorstel van de Commissie het recht hun bezwaren met betrekking tot subsidiariteit kenbaar te maken ²⁷. De Commissie telt de maand augustus al niet mee bij het vaststellen van die termijn van acht weken. Zij is van mening dat ook de periode van kerst en nieuwjaar moet worden uitgesloten, maar kan daartoe niet eenzijdig besluiten, aangezien een verlenging ook gevolgen heeft voor de werkzaamheden van het Europees Parlement en de Raad. De Commissie verzoekt de medewetgevers om hun standpunten hierover kenbaar te maken, zodat de wens van de nationale parlementen op pragmatische wijze kan worden ingewilligd, zonder gevolgen voor de betrokken Verdragsbepalingen.

In haar jaarverslag over subsidiariteit en evenredigheid presenteert de Commissie de wetgevingsvoorstellen ten aanzien waarvan de meeste gemotiveerde adviezen zijn uitgebracht. De Commissie deelt echter de mening van de taskforce dat zij de standpunten van de nationale parlementen nadrukkelijker voor het voetlicht zou moeten brengen. De Commissie is voornemens een gemeenschappelijk antwoord te formuleren wanneer een aanzienlijk aantal nationale parlementen gelijksoortige punten van bezwaar uit, maar de drempel voor een “gele kaart” niet is bereikt. De rechtstreeks aan de Commissie toegezonden adviezen van regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden zouden ook in aanmerking kunnen worden genomen zonder afbreuk te doen aan de rol van de nationale parlementen bij de toepassing van het subsidiariteitscontrolemechanisme. Het gemeenschappelijke antwoord, waarin de Commissie haar standpunt over de aangekaarte kwesties zou beschrijven, zou zo snel mogelijk worden toegezonden aan het Europees Parlement en de Raad, om de wetgevingsprocedure niet te vertragen.

De Commissie moedigt de nationale parlementen aan om regionale parlementen te raadplegen en samen te werken bij EU-aangelegenheden. Dit kan helpen om de bezwaren van regionale parlementen nadrukkelijker voor het voetlicht te brengen en kwesties in verband met subsidiariteit beter te beoordelen, maar de Commissie erkent dat zulke samenwerking geheel aan de betrokken parlementen is.

De Commissie is voornemens:

- **de maand augustus ook in de toekomst buiten beschouwing te laten bij het vaststellen van de periode van acht weken waarin de nationale parlementen gemotiveerde adviezen kunnen indienen;**
- **met het Europees Parlement en de Raad te onderzoeken of de periode van kerst/nieuwjaar ook buiten beschouwing zou kunnen worden gelaten, zoals de nationale parlementen herhaaldelijk hebben gevraagd;**

²⁷ Protocol nr. 2 bij de Verdragen; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

- **de standpunten van de nationale parlementen in gemotiveerde adviezen nadrukkelijker voor het voetlicht te brengen, door indien nodig gemeenschappelijke antwoorden te geven, in te gaan op hun punten van zorg en in haar jaarverslagen over subsidiariteit en evenredigheid te vermelden op welke voorstellen de meeste opmerkingen kwamen;**

4.3. actievere betrokkenheid van lokale en regionale overheden na te streven.

Deze Commissie heeft haar beleidsvorming opengesteld voor externe bijdragen en zich proactief ingezet met sociaaleconomische partners bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van wetgeving inzake sociaal en regionaal beleid. De Commissie is al begonnen aan de actieve raadpleging van de sociale partners, onder meer in het kader van de in twee fasen verrichte raadpleging inzake sociaal beleid overeenkomstig het Verdrag. Aan het begin van elk nieuw initiatief worden routekaarten gepubliceerd waarin de Commissie uitlegt wat zij van plan is. De routekaarten nodigen alle belanghebbenden uit om feedback te geven en stellen hen in staat om zich voor te bereiden op de diverse raadplegingsactiviteiten die volgen. Elk belangrijk initiatief gaat inmiddels gepaard met openbare raadplegingen en de vragenlijsten worden vertaald in alle officiële talen voor de initiatieven die zijn opgenomen in het jaarlijkse werkprogramma. Ontwerpen van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen worden ook online gepubliceerd voordat zij worden afgerond. De Commissie geeft de medewetgevers ook de feedback door die zij aan het begin van het wetgevingsproces naar aanleiding van haar voorstellen van alle belanghebbenden (waaronder lokale en regionale overheden) ontvangt²⁸.

Ondanks deze vooruitgang wordt de belangrijke stem van de lokale en regionale overheden vaak niet gehoord in de vroegste fasen van de beleidsvorming. Lokale en regionale overheden en regionale vergaderingen verschillen van andere belanghebbenden omdat zij een leidende rol spelen bij de uitvoering van het Unierecht. Daarom moeten alle partijen meer in het werk stellen om te waarborgen dat bij de beleidsvorming beter rekening wordt gehouden met de ervaring en standpunten van deze beleidsniveaus. In het kader van de lopende inventarisatie inzake betere regelgeving zal de Commissie onderzoeken hoe haar vragenlijsten zo kunnen worden aangepast dat er aandacht wordt besteed voor kwesties die van belang zijn voor lokale en regionale overheden. Ook zal de Commissie de standpunten van lokale en regionale overheden beter weergeven in haar effectbeoordelingen, evaluaties en toelichtingen. De Commissie roept lokale en regionale autoriteiten op om zich aan te melden op haar portaal²⁹ waar alle belanghebbenden een bijdrage kunnen leveren aan de beleidsvorming. Ook zal zij belangrijke initiatieven bekendmaken op sociale media. Ook organisaties die lokale en regionale autoriteiten vertegenwoordigen, zouden echter moeten nagaan hoe zij de betrokkenheid van lokale en regionale overheden kunnen bevorderen.

De Commissie is voornemens:

- **haar richtsnoeren voor betere regelgeving te wijzigen om de aandacht te vestigen op de standpunten en ervaring van lokale en regionale overheden;**
- **haar vragenlijsten voor openbare raadplegingen te herzien en uit te breiden met**

²⁸ Krachtens punt 33 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven.

²⁹ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_nl

vragen over zaken die van belang zijn voor lokale en regionale overheden, met inbegrip van regionale vergaderingen;

4.4. de beoordeling en presentatie van relevante effecten te verbeteren.

De wetgeving van de Unie kan met name wezenlijke effecten meebrengen voor lokale en regionale bestuursniveaus en andere overheden. De methoden voor territoriale effectbeoordelingen³⁰ die de Commissie heeft ontwikkeld, worden sinds 2016 al op een aantal wetgevingsvoorstellen getest. De aanpak van de Commissie bestaat erin de territoriale effecten te beoordelen wanneer zij relevant zijn voor het besluitvormingsproces en het evenredig is om dit te doen (als er bijvoorbeeld grote verschillen tussen regio's zijn). De Commissie is voornemens om in de richtsnoeren voor haar personeel te wijzen op het belang van het bovenstaande en zal, zoals gezegd, haar beoordelingen van subsidiariteit (met inbegrip van de meerwaarde van EU-optreden) en evenredigheid duidelijker uiteenzetten in haar effectbeoordelingen, evaluaties en toelichtingen. Het is echter niet altijd duidelijk dat territoriale effecten waarschijnlijk zijn of dat er ruwe gegevens voor handen zijn op grond waarvan een gedetailleerde beoordeling kan worden gemaakt. Om territoriale effecten beter te kunnen beoordelen, is het van wezenlijk belang dat lokale en regionale overheden actiever worden betrokken bij raadplegingsprocedures.

De Commissie is voornemens:

- **haar richtsnoeren voor betere regelgeving te wijzigen om te benadrukken dat het van belang is territoriale effecten te onderzoeken en te beoordelen;**
- **haar beoordelingen van subsidiariteit en evenredigheid alsmede informatie over wie welke gevolgen ondervindt, duidelijker te presenteren in haar effectbeoordelingen, evaluaties en toelichtingen;**

4.5. bestaande wetgeving te evalueren uit het oogpunt van subsidiariteit.

Het Refit-programma van de Commissie moet waarborgen dat de wetgeving van de Unie nog geschikt is voor het beoogde doel en waar mogelijk wordt vereenvoudigd zonder afbreuk te doen aan de beoogde doelstellingen ervan³¹. Het Refit-platform helpt de Commissie bij de uitvoering van dit programma. De Commissie werkt met een vijfjarig voortschrijdend plan van alle evaluaties van bestaande wetgeving. Telkens zouden de relevantie, de economische efficiëntie, mogelijke vereenvoudigingen en EU-meerwaarde moeten worden beoordeeld. De belangrijkste evaluaties zijn ook als bijlage toegevoegd aan het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie.

Het werk van het platform gaat door tot het einde van het mandaat van deze Commissie. We nemen kennis van de standpunten van de leden van het platform en beoordelen zorgvuldig de resultaten van de raadpleging van belanghebbenden over betere regelgeving. Wij zijn echter van mening dat er reeds goede gronden zijn om het platform

³⁰ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_nl

³¹ COM(2017) 651 final; Naar een complete agenda voor betere regelgeving: betere oplossingen voor betere resultaten; https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_nl.pdf

te hervormen met het oog op een gerichtere aanpak van de door de taskforce aangekaarte kwesties. Zo zou het platform zich niet alleen concentreren op vereenvoudiging, maar zich ook kunnen buigen over subsidiariteit, evenredigheid, wetgevingsdichtheid³² en de rol van lokale en regionale overheden bij de uitvoering van EU-recht. Wij zijn van mening dat ook de samenstelling moet worden aangepast: zo zouden de deskundigen van de lidstaten plaats moeten maken voor een grotere vertegenwoordiging van lokale en regionale overheden. Bovendien zou kunnen worden overwogen de banden met het werk en de netwerken van het Comité van de Regio's te verstevigen. Het zal echter aan de volgende Commissie zijn om te beslissen over de instelling van een nieuw platform. Voorts juicht de Commissie het toe dat het Comité van de Regio's van plan is een netwerk van regionale knooppunten op te zetten dat ervoor moet zorgen dat informatie van lokale en regionale overheden in het beleidsvormingsproces wordt benut. Zij kijkt uit naar de resultaten van het proefproject waaraan twintig regio's meedoen.

De taskforce sprak zijn zorg uit over het gebruik van gedelegeerde handelingen en uitvoeringshandelingen voor zover de Commissie gemachtigd is door het Europees Parlement en de Raad gemachtigd is om specifieke regels vast te stellen met het oog op de tijdige tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving. Hoewel deze handelingen niet worden gecontroleerd door de nationale parlementen uit hoofde van Protocol nr. 2 bij de Verdragen, heeft deze Commissie de transparantie rond gedelegeerde en uitvoeringshandelingen sterk verbeterd³³. De ontwerptekst wordt vier weken voor de afronding ervan online geplaatst. Alle belanghebbenden hebben nu de gelegenheid om de inhoud van elke ontwerphandeling op zinvolle wijze met de Commissie te bespreken. Bij het evalueren van de bestaande wetgevingshandelingen zal de Commissie er in de toekomst voor zorgen dat in het kader van het Refit-programma grondiger wordt gekeken naar gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.

De Commissie is voornemens:

- **te waarborgen dat bij de evaluatie van de bestaande wetgeving grondiger wordt gekeken naar subsidiariteit, evenredigheid, wetgevingsdichtheid en de rol van de lokale en regionale overheden;**
- **aan te geven welke veranderingen nodig zijn wat betreft werkerterrein en samenstelling van het Refit-platform, om het te hervormen en deze kwesties aan te pakken bij het opmaken van de balans inzake betere regelgeving;**
- **te waarborgen dat in het kader van evaluaties systematisch wordt gekeken naar relevante gedelegeerde en uitvoeringshandelingen.**

³² In de context van wetgeving heeft "dichtheid" betrekking op de gedetailleerde technische voorschriften die door de wetgever zijn vastgesteld inzake de wijze waarop de doelstellingen moeten worden bereikt, hetgeen van invloed kan zijn op de mate van discretionaire bevoegdheid van nationale, regionale en lokale overheden bij de uitvoering van de wetgeving (zie de nota van professor Dougan die op de vergadering van de taskforce van 15 maart 2018 is gepresenteerd): https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf.

³³ Register van gedelegeerde handelingen: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home> ; "Inspraak"-website: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_nl

5. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN: DE CONFERENTIE IN BREGENZ

De huidige Commissie heeft een gericht en van prioriteiten voorzien programma met politieke initiatieven vastgesteld. Waar nodig heeft zij opgetreden in verband met zaken die er echt toe doen. Zij is ingenomen met de belangrijke conclusie van de taskforce dat de Unie op alle gebieden waar zij optreedt, waarde toevoegt. Vroeg of laat zullen wij – de instellingen en de lidstaten – echter onder ogen moeten zien dat we met de nu beschikbare middelen niet steeds meer zullen kunnen doen om de groeiende uitdagingen waarmee wij worden geconfronteerd, aan te pakken. De Commissie is het daarom eens met de taskforce dat activiteiten moeten worden geprioriteerd en dat de middelen doelmatiger moeten worden gebruikt. In dat verband moeten de voorstellen van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader zo snel mogelijk worden vastgesteld, zodat de Unie kan beschikken over de middelen die zij nodig heeft.

De taskforce heeft ook een nieuwe manier van werken voorgesteld, die is gebaseerd op actieve subsidiariteit en een dynamischer betrokkenheid van alle belanghebbenden en alle bestuursniveaus gedurende de hele beleidscyclus. Dit zou een belangrijke verandering in het beleidsproces van de Europese Unie vormen en ten goede komen aan zowel de kwaliteit als de legitimiteit van de wetgeving die zij vaststelt. De Commissie heeft de veranderingen beschreven die zij naar aanleiding van de aanbevelingen van de taskforce wil doorvoeren en zij verzoekt het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, de nationale parlementen, de nationale regeringen en de lokale en regionale overheden thans om zich te beraden op een respons.

Het Oostenrijkse voorzitterschap zal op 15 en 16 november in Bregenz (Oostenrijk) een conferentie organiseren over “*Subsidiariteit als bouwkundig beginsel van de Europese Unie*”. Deze conferentie biedt een gelegenheid voor een zinvolle dialoog over het versterken van de rol van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU³⁴. Ook zou er waardevolle input kunnen worden verzameld voor de bijeenkomst van de leiders in Sibiu volgend jaar.

Onderwerpen voor de conferentie in Bregenz

- Alle relevante instellingen en organen moeten duidelijk maken of zij de gemeenschappelijke beoordelingstabel, die is afgestemd op hun behoeften, zullen gebruiken om de voorstellen van de Commissie te beoordelen uit het oogpunt van subsidiariteit en evenredigheid.
- Het Europees Comité van de Regio's, dat lokale en regionale autoriteiten vertegenwoordigt, zou moeten nagaan hoe het zijn leden bewuster kan maken van de vele mogelijkheden om rechtstreeks bij te dragen aan de beleidsvorming van de EU. Andere organisaties die lokale en regionale autoriteiten vertegenwoordigen, zouden hun voorlichtingsactiviteiten eveneens kunnen opvoeren.
- Het Europees Comité van de Regio's zou regionale knooppunten moeten vaststellen om ervoor te zorgen dat de ervaring van de lokale en regionale overheden doeltreffender wordt benut bij de beleidsvorming van de EU.
- Het Europees Parlement en de Raad zouden de effecten van hun wezenlijke wijzigingen van voorstellen moeten onderzoeken, en moeten nagaan welke impact deze hebben op het gebied van subsidiariteit en evenredigheid.

³⁴ <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

- Zoals de nationale parlementen herhaaldelijk hebben verzocht, zouden het Europees Parlement en de Raad moeten besluiten om de periode rond kerst/nieuwjaar buiten beschouwing te laten bij het vaststellen van de periode van acht weken waarin de nationale parlementen hun gemotiveerde adviezen kunnen indienen.
- Het Europees Parlement en de Raad zouden gevolg moeten geven aan de aanbevelingen van de Ombudsman en de recente jurisprudentie om de transparantie van hun procedures te verbeteren. Ook zouden zij moeten overwegen lokale en regionale overheden bij de wetgevingsprocedure te betrekken.
- Het Europees Parlement en de Raad zouden zich krachtiger moeten inspannen om samen met de Commissie een gemeenschappelijke interinstitutionele databank te creëren teneinde de traceerbaarheid van de wetgevingsprocedure te verbeteren.
- Nationale overheden zouden moeten nagaan hoe zij lokale en regionale overheden doeltreffender bij de wetgevingsprocedure kunnen betrekken.

Na de volgende Europese verkiezingen en de benoeming van de volgende Commissie zullen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van gedachten wisselen en beleidsdoelstellingen en -prioriteiten afspreken³⁵. De Commissie ziet ernaar uit om te zijner tijd de modaliteiten voor deze gedachtewisseling te bespreken in het kader van de uitvoering door de drie instellingen van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven.

³⁵ Geïnitieerd door de Commissie overeenkomstig punt 5 van het Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven.