



HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

In het Verdrag betreffende de Europese Unie is het subsidiariteitsbeginsel vastgelegd. Dit beginsel heeft betrekking op de gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten. Het bepaalt onder welke omstandigheden de Unie in de plaats van de lidstaten mag optreden.

RECHTSGRONDSLAG

Artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (EU-Verdrag) en protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

DOELSTELLINGEN

Het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel regelen de uitoefening van de bevoegdheden van de Europese Unie. Het subsidiariteitsbeginsel is bedoeld ter bescherming van de bevoegdheid van de lidstaten om beslissingen te nemen en op te treden op gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen. Tegelijk rechtvaardigt het beginsel het optreden van de Unie indien de doelstellingen van dit optreden "vanwege de omvang en de gevolgen van het overwogen optreden" niet voldoende door de lidstaten, en beter op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt. Dit beginsel is opgenomen in de Europese verdragen. Zo moet onder meer gegarandeerd worden dat de uitoefening van bevoegdheden zo dicht mogelijk bij de burger plaatsvindt, overeenkomstig het nabijheidsbeginsel dat in artikel 10, lid 3, van het EU-Verdrag wordt genoemd.

RESULTATEN

A. Oorsprong en geschiedenis

Het subsidiariteitsbeginsel is sinds het Verdrag van Maastricht opgenomen in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (EG-Verdrag). Zo werd het officieel verankerd in het recht van de Europese Unie. De Europese Akte van 1987 bevatte echter al een subsidiariteitscriterium voor het milieu, hoewel dit nog niet uitdrukkelijk zo genoemd werd. Het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest van 21 februari 1995 (T-29/92) bepaald dat het subsidiariteitsbeginsel vóór de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie geen algemeen rechtsbeginsel vormde waaraan de rechtmatigheid van maatregelen van de Unie getoetst had moeten worden.



Met het Verdrag van Amsterdam werd een protocol betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid aan het EG-Verdrag toegevoegd. De formulering van het subsidiariteitsbeginsel in het hernummerde artikel 5, tweede alinea, van het EG-Verdrag bleef ongewijzigd. De globale benadering van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, die tijdens de Europese Raad van Edinburgh in 1992 was overeengekomen, werden zo juridisch bindend en toetsbaar.

Met het Verdrag van Lissabon werd het subsidiariteitsbeginsel opgenomen in artikel 5, lid 3, van het EU-Verdrag, en de overeenkomstige bepaling van het EG-Verdrag werd geschrapt. De bewoording van de bepaling bleef echter bewaard. Er werd ook een expliciete verwijzing naar de regionale en plaatselijke dimensie van het subsidiariteitsbeginsel toegevoegd. Bovendien verving het Verdrag van Lissabon het protocol uit 1997 inzake de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid door een nieuw protocol met dezelfde naam (protocol nr. 2). De belangrijkste innovatie was de nieuwe rol van de nationale parlementen bij de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel (zie [1.3.5](#)).

B. Definitie

Het subsidiariteitsbeginsel heeft als voornaamste doel een zekere mate van onafhankelijkheid te garanderen aan een ondergeschikte autoriteit ten opzichte van een hogere instantie, met name aan een plaatselijke overheid ten opzichte van een centrale overheid. Het gaat dus om een verdeling van bevoegdheden tussen verschillende machtsniveaus - een beginsel dat de institutionele basis van federale staten vormt.

Toegepast op de Europese Unie is het subsidiariteitsbeginsel een criterium voor de uitoefening van gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten. Enerzijds wordt op die manier verhinderd dat de Unie optreedt wanneer een aangelegenheid doelmatig op centraal, regionaal of lokaal niveau door de lidstaten kan worden geregeld. Anderzijds houdt dit in dat de Unie mag optreden wanneer de lidstaten niet in staat zijn om de doelstellingen van het overwogen optreden voldoende te verwezenlijken en wanneer actie op het niveau van de Unie een toegevoegde waarde kan hebben.

Overeenkomstig artikel 5, lid 3, van het EU-Verdrag gelden voor het optreden van de Unie conform het subsidiariteitsbeginsel drie voorwaarden: a) het gebied mag niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen (niet-exclusieve bevoegdheid); b) de doelstellingen van het overwogen optreden kunnen niet voldoende door de lidstaten worden verwezenlijkt (noodzaak); c) vanwege de omvang of de gevolgen van het optreden kunnen de doelstellingen beter door de Unie worden verwezenlijkt (toegevoegde waarde).

C. Toepassingsgebied

1. Afbakening van de bevoegdheden van de Unie

Het subsidiariteitsbeginsel is uitsluitend van toepassing op gebieden waar de bevoegdheden gedeeld zijn tussen de Unie en de lidstaten. Sinds het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, zijn de bevoegdheden van de Unie duidelijker afgebakend. In het eerste deel, titel I, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) worden de bevoegdheden van de Unie immers in



drie categorieën ingedeeld (exclusieve bevoegdheden, gedeelde bevoegdheden en ondersteunende bevoegdheden), en wordt vastgesteld welke gebieden onder die drie bevoegdheidscategorieën vallen.

2. Voor wie geldt het subsidiariteitsbeginsel?

Het subsidiariteitsbeginsel geldt voor alle instellingen van de Unie en is vooral in het kader van de wetgevingsprocedures van praktisch belang. Het Verdrag van Lissabon versterkt de rol van de nationale parlementen en van het Hof van Justitie bij de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Het Verdrag voegde een uitdrukkelijke verwijzing toe naar de subnationale dimensie van het subsidiariteitsbeginsel, het versterkte ook de rol van het Comité van de Regio's en maakte het mogelijk voor regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden om deel te nemen aan het mechanisme voor voorafgaande vroegtijdige waarschuwing, indien de nationale parlementen hiermee instemmen.

D. Controle door de nationale parlementen

Krachtens artikel 5, lid 3, tweede alinea, en artikel 12, letter b, van het EU-Verdrag zien de nationale parlementen toe op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel. Dit gebeurt volgens de procedure die wordt beschreven in protocol nr. 2. In het kader van de eerder genoemde procedure voor voorafgaande vroegtijdige waarschuwing hebben alle nationale parlementen en alle kamers van nationale parlementen vanaf de datum waarop een ontwerpwet wordt ingediend, acht weken de tijd om de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een met redenen omkleed advies te doen toekomen waarin zij uiteenzetten waarom het voorstel in kwestie volgens hen niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. Wanneer ten minste een derde van de nationale parlementen (één stem per kamer voor parlementen met twee kamers en twee stemmen voor parlementen met één kamer) een met redenen omkleed advies uitbrengt, moet het voorstel worden herzien ("gele kaart"). De instelling die het de ontwerpwet heeft ingediend, kan onder opgaaf van redenen besluiten het ontwerp te handhaven, te wijzigen of in te trekken. Deze drempel daalt tot één vierde van de nationale parlementen wanneer het wetsvoorstel betrekking heeft op politieke of justitiële samenwerking in strafzaken. Wanneer de nationale parlementen in het kader van een gewone wetgevingsprocedure met een gewone meerderheid van de aan hen toegekende stemmen van mening zijn dat het wetsvoorstel niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel en wanneer de Commissie haar voorstel handhaaft, wordt de kwestie voorgelegd aan de wetgever van de EU, namelijk de Raad en het Europees Parlement. Zij spreken zich in eerste lezing over de kwestie uit. Wanneer de Raad en het Parlement van mening zijn dat het wetsvoorstel niet in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel, kunnen ze het verwerpen met een meerderheid van 55 % van de leden van de Raad, of met een meerderheid van de in het Europees Parlement uitgebrachte stemmen ("oranje kaart").

Tot dusver is de gelekaartprocedure drie keer ingeleid; de oranjekaartprocedure daarentegen is nog nooit gebruikt. In mei 2012 werd voor het eerst een gele kaart getrokken voor een [verordeningvoorstel van de Commissie betreffende de uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren in het kader van de vrijheid van vestiging en](#)



[de vrijheid van dienstverrichting \("Monti II"\)](#)^[1]. Twaalf van de 40 nationale parlementen of kamers van die parlementen waren toen van mening dat het voorstel qua inhoud niet in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel. Uiteindelijk heeft de Commissie haar voorstel ingetrokken, hoewel het subsidiariteitsbeginsel volgens haar niet was geschonden. In oktober 2013 trokken veertien kamers van de nationale parlementen van elf lidstaten een tweede gele kaart: toen ging het om het [voorstel voor een verordening tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie](#)^[2]. Na bestudering van de met redenen omklede adviezen van de nationale parlementen besliste de Commissie [het voorstel te handhaven](#)^[3]: volgens haar was het immers wel degelijk in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. Tot slot trokken veertien kamers uit elf lidstaten in mei 2016 een derde gele kaart tegen het [voorstel voor een herziening van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers](#)^[4]. De Commissie gaf uitgebreid [toelichting](#)^[5] bij de handhaving van haar voorstel. Zij argumenteerde dat het geen inbreuk vormde op het subsidiariteitsbeginsel aangezien de kwestie van terbeschikking gestelde werknemers per definitie grensoverschrijdend is.

E. Rechterlijke toetsing

De naleving van het subsidiariteitsbeginsel kan a posteriori (na goedkeuring van de wetgevingshandeling) rechterlijk worden getoetst: in dat geval wordt er een procedure aangespannen bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, zoals in het protocol ook staat beschreven. Bij de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel beschikken de instellingen van de Europese Unie evenwel over veel speelruimte. In zijn arresten in zaken [C-84/94](#) en [C-233/94](#) oordeelde het Hof dat de naleving van het subsidiariteitsbeginsel tot de voorwaarden behoort die onder de motiveringsplicht voor Uniehandelingen overeenkomstig artikel 296 VWEU vallen. Aan deze motiveringsplicht wordt al voldaan wanneer uit de overwegingen duidelijk blijkt dat het beginsel inhoudelijk is geëerbiedigd. In een recenter arrest ([zaak C-547/14, Philip Morris](#), punt 218) heeft het Hof nogmaals bevestigd dat het moet nagaan "of de wetgever van de Unie, op basis van een uitgebreide toelichting, mocht oordelen dat de doelstelling die met het voorgenomen optreden werd nagestreefd, beter op het niveau van de Unie kon worden verwezenlijkt". Wat procedurele waarborgen betreft en met name de motiveringsplicht inzake subsidiariteit, bracht het Hof in herinnering dat bij de beoordeling van de naleving van de motiveringsplicht "niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen van de betwiste handeling, maar ook op de context en de omstandigheden van het geval" (punt 225).

[1]Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de uitoefening van het recht om collectieve actie te voeren in de context van de vrijheid van vestiging en de vrijheid van dienstverrichting (COM(2012)0130).

[2]Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie ([COM\(2013\)0534](#)).

[3]Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de nationale parlementen over de heroverweging van het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Openbaar Ministerie wat betreft het subsidiariteitsbeginsel, overeenkomstig protocol nr. 2 (COM(2013)0851).

[4]Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (COM(2016)0128).

[5]Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de nationale parlementen betreffende het voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de terbeschikkingstellingsrichtlijn wat het subsidiariteitsbeginsel overeenkomstig Protocol nr. 2 betreft (COM(2016)0505).



Wanneer hun grondwet hierin voorziet, kunnen de lidstaten het Hof namens hun parlement of namens een kamer van hun parlement vragen om een wetgevingshandeling op grond van een schending van het subsidiariteitsbeginsel nietig te verklaren. Ook het Comité van de Regio's heeft het recht een dergelijke procedure te starten tegen wetgevingsbesluiten waarvoor in het VWEU is bepaald dat het Comité moet worden geraadpleegd.

ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Europees Parlement heeft het subsidiariteitsbeginsel in het leven geroepen. Bij de goedkeuring van het ontwerpverdrag over de Europese Unie op 14 februari 1984 stelde het een bepaling voor op grond waarvan, in gevallen waarin het Verdrag de Unie een bevoegdheid verleent die de bevoegdheden van de lidstaten overlapt, de lidstaten mochten optreden zolang de Gemeenschap geen regelgeving had vastgesteld. Bovendien werd er benadrukt dat de Unie slechts mag optreden om zaken te regelen die gemeenschappelijk beter kunnen worden uitgevoerd dan door de lidstaten afzonderlijk.

Het Europees Parlement zou deze voorstellen betreffende het subsidiariteitsbeginsel daarna in een groot aantal resoluties herhalen (bijvoorbeeld in zijn resoluties van 23 november 1989, 14 december 1989, 12 juli 1990, 21 november 1990 en 18 mei 1995). In deze resoluties bekrachtigde het Parlement dat het voorstander bleef van het subsidiariteitsbeginsel.

A. Interinstitutionele akkoorden

Het Europees Parlement nam een reeks maatregelen aan om zijn rol uit hoofde van de Verdragen met betrekking tot de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel te kunnen vervullen. In artikel 42 van het Reglement van het Parlement staat dat het Parlement bij de behandeling van een wetgevingsvoorstel in het bijzonder aandacht moet besteden aan de eerbiediging van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. De Commissie juridische zaken is de commissie van het Parlement die horizontaal bevoegd is voor het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. In deze contact stelt de commissie geregeld een verslag op over de jaarverslagen van de Commissie inzake subsidiariteit en proportionaliteit.

De Raad, het Parlement en de Commissie sloten op 25 oktober 1993 een interinstitutioneel akkoord waarin duidelijk werd gemaakt dat de drie instellingen vastbesloten waren om op de ingeslagen weg verder te gaan. Ze verplichtten zich er bijgevolg toe het subsidiariteitsbeginsel na te leven. In het akkoord wordt aan de hand van procedures voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel bepaald hoe de uit hoofde van de Verdragen aan de Europese instellingen verleende bevoegdheden moeten worden uitgeoefend opdat de in de Verdragen vastgelegde doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt. De Commissie verbond zich ertoe rekening te houden met het subsidiariteitsbeginsel en haar inachtneming ervan aan te tonen; dit geldt ook voor het Parlement en de Raad voor wat de hun toegekende bevoegdheden betreft.



Volgens het [Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven](#) uit april 2016^[6] (ter vervanging van het akkoord uit december 2003 en de interinstitutionele gemeenschappelijke aanpak van effectbeoordelingen uit november 2005) moet de Commissie de maatregelen die zij voorstelt motiveren met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel en moet zij dit beginsel bij haar effectbeoordelingen in aanmerking nemen. Bovendien verbonden het Parlement en de Commissie zich in de [kaderovereenkomst van 20 november 2010](#)^[7] tot samenwerking met de parlementen van de lidstaten, met als doel de uitvoering door de nationale parlementen van hun controlebevoegdheid betreffende het subsidiariteitsbeginsel te bevorderen.

B. Resoluties van het Europees Parlement

In zijn [resolutie van 13 mei 1997](#)^[8] wees het Europees Parlement al op het juridisch bindende karakter van het subsidiariteitsbeginsel. Het waarschuwde evenwel dat de toepassing van dit beginsel de legitieme uitoefening van de exclusieve bevoegdheden van de Unie niet in de weg mocht staan en er evenmin toe mocht leiden dat het *acquis communautaire* op losse schroeven werd gezet. In zijn [resolutie van 8 april 2003](#)^[9] voegde het Parlement hieraan toe dat geschillen bij voorkeur op politiek niveau moeten worden opgelost, en nam het tegelijk kennis van de voorstellen van de Conventie over de toekomst van Europa voor de invoering door de nationale parlementen van een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing inzake subsidiariteit. Dit mechanisme werd daadwerkelijk opgenomen in het Verdrag van Lissabon (zie hierboven en zie [1.3.5](#)).

In zijn [resolutie van 13 september 2012](#)^[10] zei het Parlement ingenomen te zijn met de grotere deelname van de nationale parlementen aan de evaluatie van wetgevingsvoorstellen in het licht van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel en stelde het voor te onderzoeken hoe belemmeringen voor de deelname van de nationale parlementen aan het subsidiariteitscontrolemechanisme konden worden weggenomen.

In zijn [resolutie van 18 april 2018](#)^[11] ten slotte wees het Parlement op de sterke stijging van het aantal gemotiveerde adviezen die door de nationale parlementen worden ingediend, waaruit blijkt dat zij in toenemende mate betrokken zijn bij de besluitvorming in de Unie. Het Parlement verheugde zich eveneens over de bereidheid van een aantal nationale parlementen om via het gebruik van een groenekaartprocedure een

[6]Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016, blz. 1).

[7]Kaderakkoord over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de Europese Commissie (PB L 304 van 20.11.2010, blz. 47).

[8]Resolutie van het Europees Parlement over het verslag van de Commissie aan de Europese Raad "De wetgeving verbeteren 1997" (PB C 98 van 9.4.1999, blz. 500).

[9]Resolutie van het Europees Parlement over het verslag van de Commissie aan de Europese Raad "De wetgeving verbeteren 2000" (overeenkomstig artikel 9 van het protocol bij het EG-Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid) en over het verslag van de Commissie aan de Europese Raad "De wetgeving verbeteren 2001" (overeenkomstig artikel 9 van het protocol bij het EG-Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid) (PB C 64E van 12.3.2004, blz. 135).

[10]Resolutie van het Europees Parlement van 13 september 2012 over het achttiende verslag "De wetgeving verbeteren" – Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel (2010) (PB C 353E van 3.12.2013, blz. 117).

[11]Resolutie van het Europees Parlement van 18 april 2018 over de Jaarverslagen 2015-2016 over subsidiariteit en evenredigheid (Aangenomen teksten, [P8_TA\(2018\)0120](#))



proactievere rol te gaan spelen. In dit verband beval het Parlement aan om ten volle gebruik te maken van de bestaande instrumenten die de nationale parlementen in staat stellen deel te nemen aan het wetgevingsproces, veeleer dan nieuwe institutionele en administratieve structuren in het leven te roepen.

Roberta Panizza
04/2019

