



EUROPEES PARLEMENT

2014 - 2019

Commissie juridische zaken

2014/2252(INI)

5.5.2015

ONTWERPVERSLAG

over de jaarverslagen 2012-2013 over subsidiariteit en evenredigheid
(2014/2252(INI))

Commissie juridische zaken

Rapporteur: Sajjad Karim

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT3

TOELICHTING8

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de jaarverslagen 2012-2013 over subsidiariteit en evenredigheid
(2014/2252(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien het Interinstitutioneel Akkoord "Beter wetgeven"¹,
- gezien de praktische regelingen die op 22 juli 2011 zijn overeengekomen tussen de bevoegde diensten van het Europees Parlement en de Raad voor de tenuitvoerlegging van artikel 294, lid 4, VWEU bij akkoorden in eerste lezing,
- gezien zijn ontwerpresolutie van 4 februari 2014 over gezonde EU-regelgeving en subsidiariteit en evenredigheid – negentiende verslag "De wetgeving verbeteren" 2011²,
- gezien zijn resolutie van 13 september 2012 over het achttiende verslag getiteld "De wetgeving verbeteren" – Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel (2010)³,
- gezien zijn resolutie van 14 september 2011 over betere wetgeving, subsidiariteit en proportionaliteit en slimme regelgeving⁴,
- gezien de jaarverslagen van de Commissie van 2012 (COM(2013)0566) en 2013 (COM(2014)0506) over subsidiariteit en evenredigheid,
- gezien de conclusies van de Raad van 4 december 2014 over slimme regelgeving,
- gezien de conclusies van de Conferentie van voorzitters van de EU van 21 april 2015,
- gezien de halfjaarlijkse verslagen van COSAC van 27 september 2012, 17 mei 2013, 4 oktober 2013, 19 juni 2014 en 14 november 2014 over de ontwikkelingen in de EU van de procedures en praktijken in verband met parlementaire controle,
- gezien het eindverslag van de Groep op hoog niveau van onafhankelijke belanghebbenden van 14 oktober 2014 inzake administratieve lasten, getiteld "Cutting Red Tape in Europe – Legacy and Outlook"⁵ (Vermindering van administratieve rompslomp in Europa – erfenis en vooruitzichten),
- gezien artikelen 52 en 132 van zijn Reglement,
- gezien het verslag van de Commissie buitenlandse zaken en de adviezen van de Commissie internationale handel, de Begrotingscommissie, de Commissie

¹ PB C 321 van 31.12.2003, blz. 1.

² Aangenomen teksten, P7_TA(2014)0061.

³ PB C 353 E van 3.12.2013, blz. 117.

⁴ PB C 51 E van 22.2.2013, blz. 87.

⁵ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/08-10web_ce-brocuttingredtape_en.pdf

werkgelegenheid en sociale zaken en de Commissie ontwikkelingssamenwerking (A8-0000/2015),

- A. overwegende dat in 2012 de Commissie met betrekking tot 83 wetgevingsvoorstellen gemotiveerde adviezen heeft ontvangen; overwegende dat in 2012 in totaal 292 reacties zijn ontvangen, met inbegrip van de reacties die niet als gemotiveerde adviezen werden bestempeld;
- B. overwegende dat in 2013 de Commissie gemotiveerde adviezen heeft ontvangen inzake 99 wetgevingsvoorstellen; overwegende dat in 2013 in totaal 313 reacties zijn ontvangen, met inbegrip van de reacties die niet als gemotiveerde adviezen werden bestempeld;
- C. overwegende dat in 2012 de nationale parlementen 12 gemotiveerde adviezen uitgebracht hebben over het Monti II-voorstel¹; omdat het hierbij om 19 stemmen ging (18 is het minimum), was er voor het eerst sprake van een zogeheten gele kaart, met als gevolg dat de instelling die het voorstel heeft ingediend dit opnieuw in overweging moet nemen en haar besluit moet motiveren om het ontwerp in te trekken, te wijzigen of te handhaven;
- D. overwegende dat de Commissie het voorstel Monti II heeft ingetrokken maar verklaarde dat zij van oordeel was dat het voorstel strookte met het beginsel van subsidiariteit en dat zij het voorstel heeft ingetrokken omdat het onvoldoende steun genoot in het Europees Parlement en de Raad van Ministers²;
- E. overwegende dat in 2013 de nationale parlementen 13 gemotiveerde adviezen hebben uitgebracht met betrekking tot het voorstel voor de instelling van een Europees Openbaar Ministerie³, goed voor 18 stemmen, en daarmee de tweede gelekaartprocedure hebben ingeleid;
- F. overwegende dat de Commissie concludeerde dat haar voorstel in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel en dat intrekking of wijziging van het voorstel niet nodig was; overwegende dat de Commissie verklaarde dat zij tijdens de wetgevingsprocedure terdege rekening zou houden met de gemotiveerde adviezen⁴;
- G. overwegende dat een aantal nationale parlementen zich bezorgd toonden over de aanpak van de Commissie, en de door de Commissie opgegeven redenen en argumenten onvoldoende achtten; overwegende dat de Commissie juridische zaken en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement over dit onderwerp discussies hebben gevoerd;
- H. overwegende dat in de daaropvolgende onderhandelingen met de Raad over het

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) 130.

² Brief van 12 september 2012 van vicevoorzitter Šefčovič aan de nationale parlementen.

³ Voorstel van de Commissie voor de instelling van het Europees Openbaar Ministerie - COM(2013)534.

⁴ 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 van 27 november 2013 (COM (2013) 851 final)

Europees Openbaar Ministerie de omvang en de werkmethoden nauwkeuriger zijn gedefinieerd in vergelijking met het oorspronkelijke voorstel naar aanleiding waarvan de gemotiveerde adviezen zijn uitgebracht;

- I. overwegende dat gezien haar initiatiefrecht de Commissie de verantwoordelijkheid heeft ervoor te zorgen dat in een vroeg stadium van het beleidsontwikkelingsproces de juiste keuze wordt gemaakt over het al dan niet voorstellen van maatregelen op EU-niveau en de wijze van voorstellen;
 - J. overwegende dat de Commissie de richtsnoeren voor effectbeoordelingen aan een herziening onderwerpt, en daarin onder meer aandacht besteedt aan subsidiariteit en evenredigheid;
 - K. overwegende dat het Parlement zijn eigen afdeling Effectbeoordeling heeft opgericht, die in 2013 50 eerste evaluaties en twee gedetailleerde evaluaties van effectbeoordelingen van de Commissie heeft uitgevoerd;
 - L. overwegende dat de nationale parlementen hebben opgemerkt dat de toewijzing van talrijke belangrijke gedelegeerde bevoegdheden de beoordeling bemoeilijkt of de definitieve regels aan het subsidiariteitsbeginsel voldoen;
1. is ingenomen met de voortdurende aandacht voor de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, die richtsnoeren vormen in geval de Europese Unie tot optreden wenst over te gaan;
 2. is van mening dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid het uitgangspunt vormen voor de beleidsvorming; is van oordeel dat met een Europees optreden de beleidsdoelstellingen niet altijd beter verwezenlijkt kunnen worden dan met nationale of regionale initiatieven, of zelfs wereldwijde inspanningen waar de wens van gemeenschappelijk optreden bestaat;
 3. betreurt het dan ook dat de door de Commissie opgestelde jaarverslagen enigszins oppervlakkig zijn, en vaak niet dieper ingaan op de vraag in hoeverre het subsidiariteitsbeginsel en met name het evenredigheidsbeginsel binnen het beleidsvormingsproces van de EU in acht worden genomen;
 4. trekt sommige aannamen in de jaarverslagen van 2012 en 2013 in twijfel, zoals de aanname dat gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen inzake een pakket voorstellen één gemotiveerd advies vormen, in plaats van dat een gemotiveerd advies betrekking heeft op ieder voorstel afzonderlijk; is van oordeel dat hier sprake is van een onjuiste aanname aangezien bezwaren ten aanzien van een pakket voorstellen beschouwd kunnen worden als een bezwaar tegen ieder wetgevingsvoorstel afzonderlijk;
 5. stelt zich op het standpunt dat in zijn geheel genomen het aandeel gemotiveerde adviezen in het totale aantal reacties percentueel aanzienlijk is gestegen in vergelijking met 2010 en 2011; constateert dat in 2012 25 % van alle reacties uit gemotiveerde adviezen bestond, terwijl in 2013 dergelijke adviezen 30 % uitmaakten van de reacties van de nationale parlementen op grond van Protocol nr. 2; spreekt zijn bezorgdheid uit

over het groeiende deel van de reacties van de nationale parlementen waarin ernstige twijfels worden geuit over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel;

6. wijst nogmaals op de zorgen die in voorgaande verslagen van het Europees Parlement zijn geuit over effectbeoordelingen van de Commissie waarin het subsidiariteitsbeginsel onvoldoende aan bod komt; herinnert voorts aan het jaarverslag van de Raad voor effectbeoordeling (IAB) waarin deze kwestie aan de orde is gesteld; uit zijn bezorgdheid over het feit dat de IAB van oordeel was dat in meer dan 30 % van de door hem onderzochte effectbeoordelingen in 2012 en 2013 sprake was van een onbevredigende analyse van het subsidiariteitsbeginsel; is ernstig bezorgd over het feit dat in 2014 dit percentage tot 50 % gestegen is en dringt er bij de Commissie op aan deze kwestie aan te pakken tijdens de herziening van de richtsnoeren voor effectbeoordelingen en deze tendens om te buigen;
7. benadrukt dat grondige effectbeoordelingen met een diepgaande evaluatie van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel cruciaal zijn om het vertrouwen van de burger te vergroten, die subsidiariteit vaak als een belangrijk aspect van het democratische proces opvat; beklemtoont daarom dat een striktere subsidiariteitstoetsing kan worden beschouwd als een belangrijk instrument om het zogeheten democratisch tekort terug te dringen;
8. is teleurgesteld over het antwoord van de Commissie aan de nationale parlementen in de gevallen waarin gele kaarten gegeven zijn; is van oordeel dat de Commissie uitgebreid tegemoet dient te komen aan elk bezwaar dat door nationale parlementen tot uitdrukking gebracht wordt en dat dit op individuele basis moet gebeuren als onderdeel van een dialoog die volgt op elk bekendgemaakt advies; vindt het ook noodzakelijk dat de Commissie voor de betrokken commissie of commissies van het Parlement verschijnt om haar standpunt in detail toe te lichten;
9. is van oordeel dat politieke dialoog van steeds groter belang wordt om ervoor te zorgen dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd; staat op het standpunt dat de politieke dialoog moet worden verbeterd, niet alleen in gevallen van gele of rode kaarten maar als algemene regel; is in dit opzicht ingenomen met het initiatief van de Commissie Juncker om voor meer nationale parlementen te verschijnen en verzoekt het Parlement soortgelijke initiatieven te overwegen; is van mening dat rapporteurs aangemoedigd kunnen worden om meer in contact te treden met nationale parlementen, ook al omdat videoconferenties en andere methoden van online ontmoetingen steeds gemakkelijker en doeltreffender kunnen worden gebruikt;
10. benadrukt dat de Europese instellingen en de nationale parlementen nog veel moeten ondernemen om een cultuur van subsidiariteit in de hele Europese Unie te creëren; pleit voor twee specifieke manieren om aan subsidiariteit een grotere rol toe te kennen in het huidige wetgevingsproces, ten eerste de mogelijkheid ervoor te zorgen dat standpunten, invalshoeken en andere voorstellen van nationale parlementen in het kader van de politieke dialoog, tijdens het wetgevingsproces gemakkelijker toegang vinden, met name gedurende de voorbereidende werkzaamheden, zoals de opstelling van groenboeken of witboeken van de Commissie, en ten tweede de verlenging van de termijn voor raadpleging van nationale parlementen in het kader van de

subsidiariteitstoetsing van Protocol nr. 2; is van oordeel dat dit kan worden bereikt met een politiek initiatief dat goedgekeurd is door de instellingen en de nationale parlementen, vooruitlopend op eventuele wijzigingen van het Protocol zelf;

11. is van mening dat een krachtiger aanpak nodig is om te komen tot een volledige erkenning van het subsidiariteitsbeginsel; is dan ook van oordeel dat de invoering van een sterkere "rode kaart"-procedure een positieve eerste stap kan zijn; stelt voor na te denken over de vraag hoeveel adviezen van nationale parlementen nodig zijn om een dergelijke procedure op gang te brengen, of het hierbij alleen mag gaan om subsidiariteitsgronden of ook evenredigheidsgronden, en welke effecten hiermee worden beoogd; beschouwt een dergelijke discussie als een nuttige fase in de ontwikkeling van de aan nationale parlementen toegekende macht, waarbij stimulansen voor het verrichten van toetsen met effecten op Europees niveau op één lijn worden gebracht;
12. is van mening dat ook kan worden overwogen om een "groene kaart" in te voeren, wat de nationale parlementen de mogelijkheid zou bieden om de invoering, wijziging of intrekking van Unie-wetgeving voor te stellen; stelt voor na te denken over de vraag hoeveel adviezen van nationale parlementen nodig zijn om een dergelijke procedure op gang te brengen, en welke effecten hiermee worden beoogd;
13. merkt op dat wetgevingsvoorstellen drastische wijzigingen kunnen ondergaan voordat zij door de instellingen worden aangenomen; herinnert eraan dat een toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel slechts plaatsvindt bij het begin en niet aan het einde van de wetgevingsprocedure; herinnert er voorts aan dat effectbeoordelingen meer in het algemeen slechts worden voorbereid voor de beginfase, in plaats van voor de eindfasen van het wetgevingsproces;
14. verzoekt dan ook om de uitvoering van een nadere subsidiariteitstoetsing en een volledige effectbeoordeling ten tijde van de afronding van de wetgevingsonderhandelingen en voorafgaande aan de aanneming van een definitieve tekst, om ervoor te zorgen dat inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel verzekerd is en beoordelingen van onder meer de evenredigheid kunnen plaatsvinden; is van mening dat een dergelijke afkoelingsperiode beleidsmakers kan helpen bij de beoordeling of wetgeving voldoet aan de beginselen van de Unie, en de transparantie kan verhogen omtrent de resultaten van perioden van vaak nogal intensieve onderhandelingen;

o

o o

15. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

Uit de jaarverslagen 2012 en 2013 inzake subsidiariteit en evenredigheid blijkt dat het aandeel gemotiveerde adviezen in het totaal aantal reacties percentueel aanzienlijk is gestegen in vergelijking met 2010 en 2011. De drempel voor gele kaarten is ook bereikt, voor het eerst in 2012 in het geval van het Monti II-voorstel en vervolgens in 2013 inzake het voorstel tot instelling van een Europees Openbaar Ministerie (EPPO). De Commissie verklaarde in beide gevallen dat zij van mening was dat het voorstel in overeenstemming was met het subsidiariteitsbeginsel. Het Monti II-voorstel werd ingetrokken vanwege onvoldoende politieke steun, het EPPO-voorstel werd evenwel gehandhaafd. Een aantal nationale parlementen uitten hun bezorgdheid over de argumenten van de Commissie om de beide voorstellen met het subsidiariteitsbeginsel verenigbaar te verklaren.

De rapporteur is van mening dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid een integrerend onderdeel uitmaken van de beleidsvorming teneinde vast te stellen of beleidsdoelstellingen beter bereikt kunnen worden met optreden van de Europese Unie dan met nationale en regionale initiatieven.

Een politieke dialoog is van toenemend belang om ervoor te zorgen dat het subsidiariteitsbeginsel wordt geëerbiedigd, niet alleen in geval van gele of rode kaarten maar als algemene regel. Een groene kaart kan ook worden overwogen. Het initiatief van de Commissie Juncker om meer voor nationale parlementen te verschijnen wordt op prijs gesteld en zou kunnen worden nagevolgd door het Parlement. In dit verband zouden rapporteurs aangemoedigd kunnen worden om meer in contact te treden met nationale parlementen en in een eerder stadium van het wetgevingsproces, ook al omdat videoconferenties en andere methoden van online ontmoetingen steeds gemakkelijker en doeltreffender kunnen worden gebruikt.

Grondige effectbeoordelingen waarin de naleving van het subsidiariteitsbeginsel wordt geëvalueerd, zijn cruciaal om het vertrouwen te vergroten van de burger, die subsidiariteit als een aspect van het democratische proces opvat. Subsidiariteit kan dan ook een instrument zijn om het zogeheten democratisch tekort te verminderen.

De totstandkoming van een daadwerkelijke cultuur van subsidiariteit in de hele Europese Unie kan worden bevorderd door ervoor te zorgen dat standpunten en voorstellen van nationale parlementen in de voorbereiding van wetgeving gemakkelijker toegang vinden. De mogelijkheden om de termijn van raadpleging van nationale parlementen in het kader van de subsidiariteitstoetsing *de facto* te verlengen zonder Protocol nr. 2 te wijzigen, moeten eerst worden overwogen voordat tot wijziging van het Protocol wordt overgegaan. In de toekomst kan een sterkere rodekaartprocedure worden ingevoerd en de mogelijke introductie van een groene kaart kan ook worden overwogen, wat de nationale parlementen de mogelijkheid zou bieden om de invoering, wijziging of intrekking van Unie-wetgeving voor te stellen.

Ten slotte wijst de rapporteur erop dat een toetsing van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel niet alleen moet worden uitgevoerd bij de start van het wetgevingsproces maar ook aan het einde daarvan aangezien het voorstel belangrijke wijzigingen kan ondergaan in de loop van de wetgevingsprocedure. Bijgevolg moet een

nadere subsidiariteitstoetsing en een volledige effectenbeoordeling worden uitgevoerd bij de afronding van de wetgevingsonderhandelingen en voorafgaande aan de aanneming van een definitieve tekst, teneinde de naleving van het subsidiariteitsbeginsel te verzekeren.