

# EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

---

*Zittingsdocument*

DEFINITIEVE VERSIE  
**A5-0100/2003**

25 maart 2003

## VERSLAG

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) (COM(2000) 772 – C5-0097/2001 – 2001/2044(COS))

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) (COM(2001) 728 – C5-0102/2002 – 2001/2044(COS))

Commissie juridische zaken en interne markt

Rapporteur: François Zimeray



## INHOUD

	<b>Blz.</b>
PROCEDUREVERLOOP .....	4
ONTWERPRESOLUTIE .....	5
TOELICHTING .....	9
ADVIES VAN DE COMMISSIE CONSTITUTIONELE ZAKEN .....	13

## PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 30 november 2000 deed de Commissie haar verslag 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) (COM(2000) 772 – 2001/2044(COS)) toekomen aan het Parlement.

Op 15 maart 2001 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit verslag naar de Commissie juridische zaken en interne markt als commissie ten principale en naar de Commissie constitutionele zaken als medeadviserende commissie (C5-0097/2001).

De Commissie juridische zaken en interne markt benoemde reeds op haar vergadering van 25 januari 2001 François Zimeray tot rapporteur.

Bij schrijven van 7 december 2001 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) (COM(2001) 728 – 2001/2044(COS)).

Op 11 maart 2002 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van dit verslag naar de Commissie juridische zaken en interne markt als commissie ten principale en naar de Commissie constitutionele zaken als medeadviserende commissie (C5-0102/2002).

Zij behandelde het verslag van de Commissie en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 24 januari en 8 oktober 2002, 22 januari, 20 februari en 25 maart 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Giuseppe Gargani (voorzitter), Ioannis Koukiadis (ondervoorzitter), François Zimeray (rapporteur), Paolo Bartolozzi, Bert Doorn, Evelyne Gebhardt, Fiorella Ghilardotti, José María Gil-Robles Gil-Delgado, Malcolm Harbour, Klaus-Heiner Lehne, Neil MacCormick, Toine Manders, Manuel Medina Ortega, Marianne L.P. Thyssen, Rainer Wieland, Joachim Wuermeling en Stefano Zappalà.

Het advies van de Commissie constitutionele zaken is bij dit verslag gevoegd.

Het verslag werd ingediend op 25 maart 2003.

## ONTWERPRESOLUTIE

**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) (COM(2000) 772 – C5-0097/2001 – 2001/2044(COS))**

**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) (COM(2001) 728 – C5-0102/2002 – 2001/2044(COS))**

*Het Europees Parlement,*

- gezien het verslag van de Commissie (COM(2000) 772 – C5-0097/2001<sup>1</sup>),
  - gezien het verslag van de Commissie (COM(2001) 728 - C5-0102/2002<sup>2</sup>),
  - gelet op de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad getiteld "codificatie van het acquis communautaire" (COM(2001) 645<sup>3</sup>),
  - gezien het advies van het Comité van de Regio's van 20 november 2002 (CDR0263/2002),
  - gelet op artikel 47, lid 1 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Commissie juridische zaken en interne markt en het advies van de Commissie constitutionele zaken (A5-0100/2003),
- A. overwegende dat het subsidiariteitsbeginsel een instrument bij uitstek is om aan de communautaire wetgeving legitimiteit te verschaffen,
- B. overwegende dat de communautaire wetgeving te uitgebreid, te ingewikkeld en te dubbelzinnig is,
- C. overwegende dat het subsidiariteitsbeginsel een dwingende juridische norm van grondwettelijke aard is die de instellingen van de Unie en de lidstaten bindt en er niet toe mag leiden dat het acquis communautaire in het geding wordt gebracht,
- D. overwegende dat de regels van de Unie en de nationale wetgeving in evenredige verhouding moeten staan tot hun doelstellingen teneinde de rechtszekerheid te versterken,
- E. overwegende dat het de taak van het Hof van Justitie is erop toe te zien dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid worden toegepast,
- F. overwegende dat het Parlement met de Raad en de Commissie een interinstitutioneel akkoord over de tenuitvoerlegging van het subsidiariteitsbeginsel heeft gesloten,

---

<sup>1</sup> PB C nog niet gepubliceerd.

<sup>2</sup> PB C nog niet gepubliceerd.

<sup>3</sup> PB C nog niet gepubliceerd.

- G. overwegende dat op de Conventie uitgebreid aandacht is besteed aan het subsidiariteitsbeginsel, alsmede aan de interpretatie en toepassing daarvan volgens zowel politieke als juridische procedures,
1. wijst erop dat de wildgroei van wetten en bestuursmaatregelen in zowel de lidstaten als op communautair niveau de rechtsorde ondermijnt en de afstand tussen de burgers en hun instellingen vergroot;
  2. is van mening dat de Europese Unie niet alleen moet handelen in overeenstemming met haar eigen regels, protocollen en principes, maar dit ook duidelijk moet laten blijken;
  3. wijst erop dat de noodzaak om een wetgeving van goede kwaliteit te produceren niet alleen t.a.v. de vorm maar ook t.a.v. de inhoud geldt en dat de uitwerking van een eenvoudiger en duidelijker wetgeving in overeenstemming met het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel een voorwaarde vormt voor de naleving ervan door de burger; verzoekt de drie communautaire instellingen hun verantwoordelijkheden op dit gebied te nemen;
  4. stelt zich tot doel ervoor te zorgen dat wetteksten begrijpelijker worden, makkelijk toe te passen zijn en minder talrijk worden; moedigt de Commissie en de Raad aan deze doelstelling na te streven;
  5. benadrukt dat het met het oog op de uitbreiding nog noodzakelijker is het acquis communautaire te behouden teneinde de integratie van de nieuwe lidstaten te vereenvoudigen;
  6. verwacht van de Commissie dat zij doeltreffende maatregelen treft om een stokje te steken voor de te vaak voorkomende schendingen van het Gemeenschapsrecht, en beveelt de Conventie aan zich te beraden over de wijzen waarop de bevoegdheden van de Commissie om in dergelijke gevallen doeltreffend op te treden kunnen worden uitgebreid;
  7. betreurt het dat de Commissie steeds vaker voorbereidende documenten indient (groenboeken, witboeken, mededelingen, verslagen, discussienota's);
  8. verzoekt de Commissie maatregelen te treffen om de vereenvoudiging van het communautair recht te bespoedigen, met name via het SLIM-initiatief, en een compleet codificatieprogramma met dwingende termijnen in te dienen;
  9. juicht de initiatieven toe die de Commissie in het kader van de uitbreiding heeft ontplooid om de voorbereidende werkzaamheden op bestuurlijk niveau te vereenvoudigen door het aantal te vertalen bladzijden te verminderen en spoort haar aan op deze lijn voort te gaan;
  10. verwelkomt de werkzaamheden van de Conventie inzake subsidiariteit en evenredigheid, alsook het verslag van het Presidium aan de Conventie van 27 februari 2003 (CONV 579/03);
  11. wijst erop
    - dat het voornemen van de Commissie om vorm en inhoud van de verslagen over betere wetgeving vanaf 2002 te veranderen, wel toe te juichen is, maar niet noodzakelijk de tendens in de richting van vage en zeer algemene formuleringen, die blijkt uit het verslag

- van 2001, zal tegenwerken;
  - dat een opsomming en verklaring van welke maatregelen de Commissie op verschillende beleidsterreinen genomen heeft op zichzelf geen verslag is over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, en
  - dat dit niet noodzakelijk is, aangezien er al talrijke verslagen over de acties en resultaten van de Unie bestaan;
12. erkent dat de andere aspecten van de wetgeving die in het verslag aan de orde worden gesteld (zoals redactionele kwaliteit en codificatie) ook belangrijk en interessant zijn, maar verzoekt de Commissie zich meer op de raison d' être van het verslag te concentreren, om een duidelijk, relevant en zinvol overzicht te geven van hoe en met welk succes de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid door de Gemeenschap zijn toegepast;
13. is van oordeel dat de geschillen over de uitvoering van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel bij voorkeur op politiek niveau moet worden geregeld, op basis van het Interinstitutioneel Akkoord van 25 oktober 1993, maar wijst op de voorstellen die momenteel bij de Conventie in behandeling zijn, houdende dat de nationale parlementen een rol dienen te spelen bij de controle op subsidiariteitskwesies middels een vroegtijdig waarschuwingssysteem, terwijl het Comité van de regio's (en, overeenkomstig het verslag-Napolitano van het Parlement, de regionale autoriteiten met wetgevende bevoegdheden) in bepaalde omstandigheden wetgeving bij het Hof van Justitie aan de kaak kan stellen wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel;
14. onderstreept dat de communautaire instellingen en de lidstaten stelselmatig, zowel op het niveau van de regionale en lokale autoriteiten als op centraal ministerieel niveau, moeten controleren of de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid worden toegepast;
15. is van mening dat bij elk voorstel op Europees niveau duidelijk moet worden aangetoond dat deze beginselen worden geëerbiedigd, en dat dit een belangrijk deel moet uitmaken van de overwegingen waarom het voorstel (en - indien aangenomen - de respectieve maatregel) noodzakelijk wordt geacht;
16. draagt de bevoegde organen van het Parlement op te trachten met de nationale parlementen overeenkomsten te sluiten voor samenwerking bij de behandeling van het jaarlijkse wetgevingsprogramma van de Commissie;
17. erkent dat de Commissie zich enige inspanningen getroost om aan te tonen dat zij de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid eerbiedigt, maar merkt op dat de formulering *'De richtlijn is in overeenstemming met het in artikel 5 van het Verdrag opgenomen subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, aangezien enerzijds de doelstelling van de voorgestelde maatregel ... niet voldoende door de lidstaten kan worden gerealiseerd ..., en beter door de Gemeenschap kan worden verwezenlijkt, en anderzijds de richtlijn zich beperkt tot het voor het bereiken van dit doel noodzakelijke minimum en niet verder gaat dan wat daarvoor vereist is.'* gebruikt is in 45 van de 323 'voorbereidende besluiten' die de Commissie in 2001 heeft gepubliceerd, en dat als men mededelingen, raadplegingen en wetgeving op terreinen waar de Unie 'exclusieve bevoegdheid' heeft en het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing is, buiten beschouwing laat, die verhouding 45 op 209 (d.w.z. meer dan 20%) bedraagt; is van mening dat het gebruik van een standaardformulering de min of meer mechanische handelwijze van de Commissie

weerspiegelt;

18. wijst erop dat een uitdrukkelijke verwijzing naar het subsidiariteitsprincipe volgens de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie wettelijk niet vereist is<sup>1</sup>; stelt ten behoeve van de duidelijkheid en de transparantie voor dat de Commissie onderzoekt hoe expliciet kan worden geformuleerd waarom elk voorstel wordt gedaan (rechtsgrond, noodzakelijkheid, evenredigheid) en waarom de regeling moet plaatsvinden op Europees niveau (subsidiariteitscriterium, kwalitatieve en/of kwantitatieve bewijzen), aangezien dit een goede praktijk is die overeenstemt met het Protocol en de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit<sup>2</sup>;
19. is verheugd over de bijlage bij het verslag van de Commissie De wetgeving verbeteren 2000, met de 'motivering van de maatregelen', en beschouwt deze als een stap in de richting van een kader voor reflectie en discussie over het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel;
20. wijst erop dat de reductie van het aantal Commissievoorstellen (zoals aangekondigd in het verslag De wetgeving verbeteren 2001) geen gevolgen heeft voor de naleving van artikel 5 van het EG-Verdrag; roept de Commissie op te overwegen of er andere mogelijkheden bestaan om de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in de wetgeving van dat jaar te analyseren en te beoordelen;
21. stelt voor dat een dergelijke nieuwe benadering de volgende aspecten omvat:
  - een beschrijving van de manier waarop concrete voorstellen tegen de criteria van subsidiariteit en evenredigheid worden afgewogen voordat zij door de Commissie worden aangenomen;
  - een samenvatting van commentaar en wijzigingsvoorstellen van belanghebbende partijen en andere EU-instellingen gedurende de raadplegingen die aan de wetgeving voorafgaan met verwijzingen naar deze criteria;
  - voorbeelden van hoe op dit commentaar en deze kritiek werd gereageerd;
  - een onderzoek naar de gevolgen van de amendementen van het Parlement en de Raad voor de eerbiediging van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in de Gemeenschapswetgeving;
22. verzoekt de Commissie de nationale parlementen aan het begin van ieder jaar in kennis te stellen van de gebieden waarop zij wetgevingsvoorstellen denkt in te dienen;
23. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

---

<sup>1</sup> Zaak C-233/94 (1997): Duitsland vs Parlement en Raad, Jurispr. I-2405, par. 28.

<sup>2</sup> Protocol bij het Verdrag van Amsterdam, PB C 340, 10/11/1997 blz. 105.



## TOELICHTING

**"Niemand wordt geacht de Europese wet te kennen". Willen wij de Europese Unie en de burgers nader tot elkaar brengen, dan moeten we niet alleen ons oor te luisteren leggen bij het maatschappelijk middenveld maar in de allereerste plaats begrijpelijke wetten opstellen. Kennis van de communautaire wetten is alleen mogelijk als ze beperkt in aantal, helder en ondubbelzinnig zijn.**

De wetgeving verbeteren betekent dus ook "dereguleren"!

De instellingen moeten er dus voor zorgen dat burgers en bedrijven een beroep kunnen doen op een systeem van normen die makkelijk te begrijpen zijn. De Europese wetten zijn te talrijk, te ingewikkeld, te dubbelzinnig. De wetgever zelf begrijpt vaak pas de volgende dag via de pers waarvoor hij de dag tevoren tijdens de plenaire vergadering heeft gestemd.

Een van onze prioritaire doelstellingen is dus een wetgevingsklimaat te scheppen met heldere regels die voor de burgers, bedrijven die op de wereldmarkt opereren en de kandidaat-landen operationeel zijn. Iedere communautaire instelling is hiervoor verantwoordelijk en moet haar steentje bijdragen aan een vereenvoudiging van de wetsvoorstellen.

### **I. De vereenvoudiging en verbetering van de kwaliteit van de rechtsregels**

Het optreden van de Gemeenschap leidt altijd tot bepaalde punten van kritiek die voornamelijk betrekking hebben op:

- de voorbereidingsfase van de wetgeving,
- de omvang en opeenhoping van wetgeving,
- de complexiteit van de wetgeving die de neiging heeft steeds gedetailleerder te worden en in een communautair jargon wordt opgesteld dat voor onze burgers en soms ook voor onszelf onbegrijpelijk is,
- duur van de wetgevingsprocedure waarbij nog eens de omzettingstermijnen moeten worden opgeteld,
- de problemen die verband houden met de verschillen in de omzettingmethoden van de richtlijnen,
- de problemen die men soms ondervindt bij de toegang tot informatie over het vigerende Gemeenschapsrecht.

Het is voor de Europese Unie dus een noodzaak een beleid uit te stippelen om de rechtsregels te vereenvoudigen en de kwaliteit ervan te verbeteren. Deze strategie omvat vijf belangrijke beginselen:

**1. Alleen wetgeven als het echt niet anders kan.** "Teveel recht doodt het recht". Dit motto brengt ons automatisch bij het **subsidiariteitsbeginsel**. Volgens dit beginsel is communautair optreden op gebieden waarop de bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten verdeeld zijn alleen gerechtvaardigd als dit optreden doeltreffender is dan wanneer de lidstaten individueel zouden optreden. Dit onontkoombare wetgevingsbeginsel van de Gemeenschap is een instrument dat de Gemeenschap haar legitimiteit verschaft. We moeten ervoor oppassen dat het subsidiariteitsbeginsel niet wordt ondermijnd door het gedrag van de lidstaten die zich via uitzonderingsregels aan hun verantwoordelijkheden proberen te onttrekken. Dit schaadt de harmonisatie van de diverse beleidsgebieden, beperkt het optreden van de Gemeenschap en gaat

ten koste van het *acquis communautaire*. Daarnaast is het met het oog op de EU-uitbreiding noodzakelijker dan ooit dat dit beginsel strikt wordt toegepast teneinde de integratie van de nieuwe lidstaten te bevorderen. Door ook de nationale parlementen en/of Comité van de regio's de mogelijkheid te bieden naar het Hof te stappen kan worden gecontroleerd of deze twee beginselen goed en juist worden toegepast.

**2. Meteen nadat is vastgesteld dat er op communautair niveau moet worden opgetreden, moet men zich afvragen welke juridische instrumenten hiervoor het meest geschikt zijn.** Daarna moet bij het communautair optreden **het evenredigheidsbeginsel** worden gerespecteerd. Dit houdt in dat de Unie erop toe moet zien dat het normadressaat geen verplichtingen wordt opgelegd die onevenredig zijn ten opzichte van het te bereiken doel. De Unie moet dus weldoordacht optreden en alleen als dit voor de verwezenlijking van haar doelstellingen noodzakelijk is.

**3. Voordat een voorstel wordt ingediend moeten de betrokken sectoren op grote schaal worden geraadpleegd en er een impactanalyse worden uitgevoerd.** Raadplegen wil echter niet zeggen medebeheren en de politiek zal zich alleen op deskundigen moeten verlaten om de keuzes te maken die van haar verwacht worden.

**4. De wetgevingsprocedure bespoedigen door een striktere toepassing van de gekwalificeerde meerderheidsregel bij de goedkeuring van de besluiten van de Raad en door slechts uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie toe te kennen.**

**5. Erop toezien dat de communautaire wetgeving snel en juist in het nationale recht wordt omgezet en doeltreffend wordt toegepast.** In deze vormt het verslag van mijn college Ioannis Koukiadis over de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht het referentiepunt. De rapporteur wijst er in zijn verslag op dat de lidstaten hun inspanningen moeten opvoeren om de Europese richtlijnen in hun nationale wetgeving om te zetten en de Commissie moet de lidstaten die de communautaire wetgeving niet op de voorgeschreven wijze omzetten, automatisch sancties opleggen om hen te verhinderen deze omzetting opzettelijk te vertragen teneinde hun vigerende nationale wetgeving zolang mogelijk te kunnen handhaven.

## **II. De codificatie van het *acquis communautaire***

De codificatie van het secundaire Gemeenschapsrecht, dat deel uitmaakt van hetgeen men het "*acquis communautaire*" noemt, zal tot een leesbaarder en transparante wetgeving leiden, hetgeen in het belang van de Europese burgers is.

### **Definitie van de methoden om de wetgeving te vereenvoudigen**

Er moeten achtereenvolgens drie technieken worden gebruikt om de wetgeving te vereenvoudigen: consolidatie, codificatie en herschikking.

#### **1. Consolidatie**

Consolidatie betekent dat verspreide wetgevingsfragmenten gegroepeerd worden zonder dat de geldigheid van deze fragmenten in het geding komt en zonder dat deze operatie tot juridische gevolgen strekt. Deze consolidatie wordt door het Publicatiebureau uitgevoerd. Zij is dus een *conditio sine qua non* voor de codificatie van het *acquis communautaire*.

## **2. Codificatie**

Dankzij de codificatie van het secundaire Gemeenschapsrecht zal de wetgeving voor de burgers en bedrijfssectoren van zowel de Europese Unie als de kandidaat-landen toegankelijker en begrijpelijker, maar vooral ook transparanter worden. Codificatie betekent dat alle bepalingen van de oorspronkelijke wetgeving en de daarna goedgekeurde wijzigingen hierop in een nieuwe wettekst worden samengevoegd.

## **3. Herschikking**

De herschikking bestaat in de aanneming van een nieuw besluit waarbij de materiële wijzigingen van een vorig besluit en de ongewijzigde bepalingen van dat besluit in een enkele tekst worden samengebracht. Het vorige besluit wordt door het nieuwe vervangen en ingetrokken.

## **III. Opstelling van een grondwettelijk verdrag en modernisering van het institutioneel systeem**

Wil de Gemeenschap beter wetgeven, dan zal het subsidiariteitsbeginsel globaal moeten worden benaderd.

### **A. Het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel doen naleven**

Het subsidiariteitsbeginsel is in wezen een politiek beginsel dat uitermate subjectief is. Beide genoemde beginselen worden vaak met voeten getreden door tijdgebrek. Naleving ervan zou op twee wijzen doeltreffend kunnen worden gecontroleerd.

#### **1. Politieke controle**

Deze controle moet worden uitgeoefend door de communautaire instellingen die aan de wetgevingsprocedure deelnemen, alsmede door de nationale parlementen.

#### **2. Rechterlijke controle**

Deze controle wordt uitgeoefend door het Hof van Justitie en de nationale rechtbanken. Aangezien het subsidiariteitsbeginsel voornamelijk politiek van aard is, beperkt het Hof zich er meestal toe te constateren dat er een reden is om het subsidiariteitsbeginsel in acht te nemen. Het zou dus nuttig zijn als de Commissie constitutionele zaken zich zou buigen over de mogelijkheden om deze controle te versterken, met name door middel van een vroegtijdig waarschuwingssysteem binnen het Hof van Justitie.

### **B. Toepassing van de codificatie**

Met betrekking tot de huidige codificatiewerkzaamheden dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt:

**1. Interinstitutionele akkoorden.** In het akkoord van 28 november 2001 hebben de drie instellingen overeenstemming bereikt over een systematischer gebruik van de herschikking van besluiten die voorlopig in de plaats moet komen van de codificatie, tot aanzienlijke besparingen zal leiden en het acquis communautaire voor de kandidaat-landen leesbaarder en minder omvangrijk zal maken.

**2. De rol van de Commissie uit hoofde van de akkoorden**, met name van haar Juridische Dienst die samen met het bevoegde directoraat-generaal verantwoordelijk is voor de behandeling en juridische herschikking van de geconsolideerde teksten die ter codificatie worden voorgelegd. De Juridische Dienst is er vooral op uit bepalingen te schrappen die niet langer van kracht zijn en overlappingsen, tegenstrijdigheden en fouten op te sporen.

**3. De door de Commissie genomen besluiten.** Voor de besluiten die alleen door de Commissie zijn genomen, is de codificatieprocedure veel eenvoudiger omdat zij niet onder de interinstitutionele akkoorden valt, zelfs al moeten de gecodificeerde besluiten formeel door de Commissie worden goedgekeurd en bovendien het fiat van het bevoegde comité moeten krijgen.

**4. Identificatie van het acquis communautaire voor de kandidaat-landen.** Voor de identificatie en het actualiseren van het acquis communautaire dat als basis dient voor het programma van consolidatie, codificatie en **vertaling** in de talen van de kandidaat-landen, moeten een nieuwe databasis en een nieuw beheersysteem in het leven worden geroepen ("geldende wetgeving - codificatie en vertaling") waarmee de nationale overheid en de delegaties van de Commissie in de kandidaat-landen rechtstreeks via Internet toegang tot het vigerende acquis communautaire krijgen.

**5. Codificatie en de pretoetredingsperiode.** Teneinde de gelijkheid tussen de lidstaten en de uitgebreide Unie te waarborgen, is besloten dat gedurende de negen maanden voorafgaande aan de volgende toetredingsdatum geen gecodificeerde wetgeving zal worden aangenomen of gepubliceerd voordat de speciale edities van het officiële Publicatieblad in de talen van de kandidaat-landen zijn uitgebracht.

20 maart 2003

## **ADVIES VAN DE COMMISSIE CONSTITUTIONELE ZAKEN**

aan de Commissie juridische zaken en interne markt

inzake het verslag van de Commissie aan de Europese Raad over de wetgeving verbeteren 2000 (overeenkomstig artikel 9 van het Protocol bij het EG-Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid)  
(COM(2000) 772 – C5-0097/2001 – 2001/2044(COS))

en

inzake het verslag van de Commissie aan de Europese Raad over de wetgeving verbeteren 2001 (overeenkomstig artikel 9 van het Protocol bij het EG-Verdrag betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid)  
(COM(2001) 728 – C5-0102/2002 – 2001/2044(COS))

Rapporteur voor advies: The Lord Inglewood

### **PROCEDUREVERLOOP**

De Commissie constitutionele zaken benoemde op haar vergadering van 26 maart 2002 The Lord Inglewood tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 2 oktober, 11 november 2002 en 19 maart 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 16 stemmen voor bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Giorgio Napolitano (voorzitter), Jo Leinen en Ursula Schleicher (ondervoorzitters), The Lord Inglewood (rapporteur voor advies), Georges Berthu, Guido Bodrato (verving Teresa Almeida Garrett), Jens-Peter Bonde, Carlos Carnero González, Richard Corbett, Jean-Maurice Dehousse, Andrew Nicholas Duff, Lone Dybkjær, Gerhard Hager, Daniel J. Hannan, Neil MacCormick (verving Monica Frassoni), Hanja Maij-Weggen, Iñigo Méndez de Vigo en Gérard Onesta.

## CONCLUSIES

De Commissie constitutionele zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie juridische zaken en interne markt onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

1. is van mening dat de Europese Unie niet alleen moet handelen in overeenstemming met haar eigen regels, protocollen en principes, maar dit ook duidelijk moet laten blijken.
2. is van mening dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid centraal staan in de politieke legitimiteit van de Unie.
3. verwelkomt de werkzaamheden van de Conventie inzake subsidiariteit en evenredigheid, alsook het verslag van het Presidium aan de Conventie van 27 februari 2003 (CONV 579/03).
4. is van mening dat bij elk voorstel op Europees niveau duidelijk moet worden aangetoond dat deze beginselen worden geëerbiedigd, en dat dit een belangrijk deel moet uitmaken van de overwegingen waarom het voorstel (en - indien aangenomen - de respectieve maatregel) noodzakelijk wordt geacht.
5. erkent dat de Commissie zich enige inspanningen getroost om aan te tonen dat zij de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid eerbiedigt, maar merkt op dat de formulering *'De richtlijn is in overeenstemming met het in artikel 5 van het Verdrag opgenomen subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, aangezien enerzijds de doelstelling van de voorgestelde maatregel ... niet voldoende door de lidstaten kan worden gerealiseerd ..., en beter door de Gemeenschap kan worden verwezenlijkt, en anderzijds de richtlijn zich beperkt tot het voor het bereiken van dit doel noodzakelijke minimum en niet verder gaat dan wat daarvoor vereist is.'* gebruikt is in 45 van de 323 'voorbereidende besluiten' die de Commissie in 2001 heeft gepubliceerd, en dat als men mededelingen, raadplegingen en wetgeving op terreinen waar de Unie 'exclusieve bevoegdheid' heeft en het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing is, buiten beschouwing laat, die verhouding 45 op 209 (d.w.z. meer dan 20%) bedraagt; is van mening dat het gebruik van een standaardformulering de min of meer mechanische handelwijze van de Commissie weerspiegelt.
6. wijst erop dat een uitdrukkelijke verwijzing naar het subsidiariteitsprincipe volgens de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie wettelijk niet vereist is<sup>1</sup>; stelt ten behoeve van de duidelijkheid en de transparantie voor dat de Commissie onderzoekt hoe expliciet kan worden geformuleerd waarom elk voorstel wordt gedaan (rechtsgrond, noodzakelijkheid, evenredigheid) en waarom de regeling moet plaatsvinden op Europees niveau (subsidiariteitscriterium, kwalitatieve en/of kwantitatieve bewijzen), aangezien dit een goede praktijk is die overeenstemt met het Protocol en de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit<sup>2</sup>.
7. is verheugd over de bijlage bij het verslag van de Commissie De wetgeving verbeteren 2000,

<sup>1</sup> Zaak C-233/94 (1997): Duitsland vs Parlement en Raad, Jurispr. I-2405, par. 28.

<sup>2</sup> Protocol bij het Verdrag van Amsterdam, PB C 340, 10/11/1997 blz. 105.

met de 'motivering van de maatregelen', en beschouwt deze als een stap in de richting van een kader voor reflectie en discussie over het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel.

8. wijst erop dat de reductie van het aantal Commissievoorstellen (zoals aangekondigd in het verslag De wetgeving verbeteren 2001) geen gevolgen heeft voor de naleving van artikel 5 van het EG-Verdrag; roept de Commissie op te overwegen of er andere mogelijkheden bestaan om de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in de wetgeving van dat jaar te analyseren en te beoordelen.
9. stelt voor dat een dergelijke nieuwe benadering de volgende aspecten omvat:
  - een beschrijving van de manier waarop concrete voorstellen tegen de criteria van subsidiariteit en evenredigheid worden afgewogen voordat zij door de Commissie worden aangenomen;
  - een samenvatting van commentaar en wijzigingsvoorstellen van belanghebbende partijen en andere EU-instellingen gedurende de raadplegingen die aan de wetgeving voorafgaan met verwijzingen naar deze criteria;
  - voorbeelden van hoe op dit commentaar en deze kritiek werd gereageerd;
  - een onderzoek naar de gevolgen van de amendementen van het Parlement en de Raad voor de eerbiediging van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in de Gemeenschapswetgeving.
10. wijst erop
  - dat het voornemen van de Commissie om vorm en inhoud van de verslagen over betere wetgeving vanaf 2002 te veranderen, wel toe te juichen is, maar niet noodzakelijk de tendens in de richting van vage en zeer algemene formuleringen, die blijkt uit het verslag van 2001, zal tegenwerken;
  - dat een opsomming en verklaring van welke maatregelen de Commissie op verschillende beleidsterreinen genomen heeft op zichzelf geen verslag is over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, en
  - dat dit niet noodzakelijk is, aangezien er al talrijke verslagen over de acties en resultaten van de Unie bestaan.
11. erkent dat de andere aspecten van de wetgeving die in het verslag aan de orde worden gesteld (zoals redactionele kwaliteit en codificatie) ook belangrijk en interessant zijn, maar verzoekt de Commissie zich meer op de raison d'être van het verslag te concentreren, om een duidelijk, relevant en zinvol overzicht te geven van hoe en met welk succes de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid door de Gemeenschap zijn toegepast.