

CONV 286/02

WG I 15

VERSLAG

van: de voorzitter van Werkgroep I "subsidiariteitsbeginsel"

aan: de leden van de Conventie

Betreft: Conclusies van Werkgroep I "subsidiariteitsbeginsel"

Op basis van het haar verleende mandaat (doc. CONV 71/02) heeft de Werkgroep "subsidiariteitsbeginsel" verschillende malen over het subsidiariteitsbeginsel vergaderd in een geest van efficiëntie, transparantie en democratie. Tijdens deze vergaderingen zijn verschillende deskundigen ter zake gehoord.¹

De besprekingen in de groep hebben geleid tot overeenstemming over een aantal beleidslijnen en beginselen (deel I).

Op basis daarvan is de groep het eens geworden over een reeks voorstellen ter verbetering van de toepassing en de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel (deel II).

Tot slot heeft de groep gemeend dat sommige algemene maatregelen, waarvan een grondige bespreking de grenzen van haar mandaat evenwel te buiten zou zijn gegaan, zouden kunnen bijdragen tot een vlottere toepassing en toetsing van het subsidiariteitsbeginsel (deel III).

¹ Zie de lijst van de gehoorde personen (bijlage I).

I. Beginselen en beleidslijnen voor de toepassing en de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel

- 1) Gebleken is dat de instellingen die aan het wetgevingsproces deelnemen het subsidiariteitsbeginsel nu al in aanmerking nemen, met name op basis van de criteria die zijn neergelegd in het Verdrag en in het bijzonder in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast is het subsidiariteitsbeginsel onderworpen aan een rechterlijke toetsing "ex post" door het Hof van Justitie. Niettemin is de groep van oordeel dat zowel de toepassing als de toetsing ervan nog verbeterd kunnen worden.
- 2) De verbeteringen mogen het besluitvormingsproces in de instellingen evenwel niet verzwaren, verlengen of blokkeren. Daarom heeft de groep gemeend dat niet moet worden gekozen voor een met het toezicht op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel belaste "ad hoc"-instantie.
- 3) Volgens de groep moeten voor sommige van deze verbeteringen wijzigingen worden aangebracht in het Verdrag, en meer bepaald in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.
- 4) De groep heeft getracht verbeteringen voor te stellen die efficiënt zijn, ongeacht de specifieke institutionele structuur van iedere lidstaat. Terzelfder tijd heeft hij erop toegezien dat zij niet ongelegen komen in eventuele institutionele debatten in de lidstaten.
- 5) Aangezien het subsidiariteitsbeginsel volgens de groep in essentie een politiek beginsel is, dat door de instellingen met een ruime marge kan worden uitgelegd (kunnen gemeenschappelijke doelstellingen "het best" op Europees of op een ander niveau worden verwezenlijkt?), zou het toezicht op de naleving ervan in essentie politiek moeten zijn en vóór de inwerkingtreding van het betrokken besluit moeten geschieden.

- 6) De groep was ook de mening toegedaan dat de politieke toetsing "ex ante" van het subsidiariteitsbeginsel in eerste instantie mede door de nationale parlementen zou moeten worden verricht. De groep vond daarom dat er behoefte is aan een grotere controle van de nationale parlementen op hun regeringen bij het bepalen van standpunten over communautaire aangelegenheden. Deze beleidslijn lijkt ook te kunnen rekenen op ruime steun in de door mevrouw Stuart voorgezeten werkgroep van de Conventie over de nationale parlementen, waarmee de groep "subsidiariteit" een gezamenlijke vergadering heeft gehouden en die overweegt ter zake een gedragscode op te stellen.

De leden van de groep zijn evenwel van mening dat een "ad hoc"-mechanisme moet worden ingesteld om de nationale parlementen nauwer bij het toezicht op de naleving van de subsidiariteit te betrekken, met dien verstande dat dat mechanisme soepel moet zijn, er niet toe mag leiden dat het wetgevingsproces verlengd of geblokkeerd wordt en geen bureaucratische rompslomp met zich mag meebrengen.

- 7) De groep is het erover eens geworden dat de subsidiariteitstoetsing "ex post" daarentegen een rechterlijke toetsing moet zijn. Daartoe moeten de voorwaarden waaronder een zaak bij het Hof van Justitie aanhangig kan worden gemaakt, worden versoepeld.

Op basis van deze beginselen heeft de groep de navolgende voorstellen uitgewerkt ter verbetering van de toepassing en de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel.

II. Voorstellen van de groep aan de Conventie

De leden van de groep hebben een ruime mate van overeenstemming bereikt om aan de Conventie voorstellen te presenteren rond drie krachtlijnen:

- a) striktere inachtneming en toepassing van het subsidiariteitsbeginsel door de instellingen die aan het wetgevingsproces deelnemen (namelijk het Europees Parlement, de Raad en de Commissie), bij het opstellen en behandelen van een voorstel voor een wetgevingsbesluit;

- b) instelling van een politiek mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing ("early warning system") om het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel door de nationale parlementen te verbeteren;
- c) versoepeling van de voorwaarden waaronder bij het Hof van Justitie een zaak aanhangig kan worden gemaakt wegens niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel.
- a) **de aan het wetgevingsproces deelnemende instellingen passen het subsidiariteitsbeginsel strikter toe bij het opstellen en voorstellen van een wetgevingsbesluit:**

Volgens de groep zal het subsidiariteitsbeginsel beter worden toegepast naarmate het vroeger in het wetgevingsproces in aanmerking wordt genomen.

In de fase van het opstellen van een voorstel voor een wetgevingsbesluit ligt de verantwoordelijkheid voor de naleving van de subsidiariteit bij de Commissie. Zij moet zo spoedig mogelijk advies vragen aan alle actoren (met name de lidstaten, het bedrijfsleven, de plaatselijke en regionale autoriteiten en de sociale partners), die, afhankelijk van het geval, rechtstreeks of onrechtstreeks worden geraakt door het voorgenomen of in voorbereiding zijnde wetgevingsbesluit. Bij het opstellen van een wetgevingsbesluit moet de Commissie rekening houden met aangescherpte en speciale voorschriften inzake de verantwoording ten aanzien van de subsidiariteit. Zo zou aan elk wetgevingsvoorstel een subsidiariteitsmemorandum moeten worden gehecht, met een uitgebreide toelichting van de elementen op basis waarvan de naleving van het subsidiariteitsbeginsel kan worden beoordeeld. Dat memorandum zou elementen moeten bevatten waarmee de financiële gevolgen van het voorstel, alsook het effect ervan, in geval van een richtlijn, op de door de lidstaten (op nationaal of op een ander niveau) vast te stellen regelgeving kunnen worden beoordeeld.

Om deze voorstellen gestalte te geven, zou het thans aan het Verdrag gehechte protocol betreffende de subsidiariteit moeten worden gewijzigd.

De presentatie van het jaarlijkse wetgevingsprogramma van de Commissie lijkt een belangrijk moment te zijn voor een eerste gedachtewisseling over de subsidiariteit. Derhalve stelt de groep voor in het Europees Parlement en de nationale parlementen over dat programma van gedachten te wisselen.

De groep heeft zich ook beraden op de benoeming in de Commissie van een "meneer of mevrouw subsidiariteit" of een vice-voorzitter die specifiek belast is met het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Alle voorstellen met wetgevend karakter zouden hem of haar verplicht moeten worden voorgelegd. Hij (of zij) zou het voorstel door een andere bril kunnen bekijken dan de diensten die het hebben opgesteld. De vice-voorzitter zou eventueel door de nationale parlementen kunnen worden gehoord. Hoewel dit voorstel een aantal voordelen heeft (namelijk een grondiger toepassing van het subsidiariteitsbeginsel door de Commissie en de mogelijkheid, voor de nationale parlementen, om in de Commissie over één vaste gesprekspartner te beschikken die in de hoofdsteden kan worden gehoord), heeft het in de groep niet voldoende steun gekregen om in aanmerking te worden genomen. Met name werd beklemtoond dat ieder Commissielid verantwoordelijk moet zijn voor de naleving van het subsidiariteitsbeginsel op zijn bevoegdheidsterreinen en dat enkel de Commissie bevoegd is om haar interne organisatie te bepalen.

b) invoering van een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing ("early warning system"), waarmee de nationale parlementen rechtstreeks kunnen deelnemen aan het toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

De groep stelt voor een nieuw mechanisme van politieke toetsing "ex ante" in te stellen, waarin de nationale parlementen een rol spelen. Gewezen zij op het vernieuwende en gedurfde karakter van dat voorstel, dat voor het eerst in de geschiedenis van de Europese eenwording de nationale parlementen bij het Europese wetgevingsproces betreft.

Bij een dergelijk mechanisme zouden de nationale parlementen erop kunnen toezien dat het subsidiariteitsbeginsel correct wordt toegepast door de instellingen die aan het wetgevingsproces deelnemen via een rechtstreekse relatie met de communautaire instellingen. *In concreto* stelt de groep voor de hieronder weergegeven procedures op te nemen in het Verdrag:

- de Commissie zendt haar voorstellen met wetgevend karakter rechtstreeks en gelijktijdig toe aan alle nationale parlementen ² en de communautaire wetgever (Raad en Parlement), (een taak die momenteel uit hoofde van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen aan de regeringen is toevertrouwd);

² Met de uitdrukking "alle nationale parlementen" worden de verschillende kamers van eenzelfde parlement bedoeld wanneer het een bicameraal parlement betreft. Dat is trouwens het geval in de overgrote meerderheid van de lidstaten of kandidaat-lidstaten.

- binnen een termijn van zes weken vanaf de datum van toezending en vóór het begin van het eigenlijke wetgevingsproces zouden alle nationale parlementen een gemotiveerd advies kunnen uitbrengen over de vraag of het betrokken voorstel strookt met het subsidiariteitsbeginsel. Dat advies zou een meerderheidsstandpunt moeten weergegeven en het betrokken parlement in zijn geheel moeten verbinden volgens de regels die het zelf nader bepaalt. Dit gemotiveerde advies zou worden toegezonden aan de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. Het advies zou uitsluitend betrekking kunnen hebben op het subsidiariteitsvraagstuk (en niet op de inhoud van het betrokken voorstel) en zou ofwel een algemeen karakter kunnen hebben, ofwel alleen over een specifieke bepaling van het beschouwde voorstel kunnen gaan. In het advies zou tevens de aandacht van de communautaire wetgever kunnen worden gevestigd op een mogelijke schending van het subsidiariteitsbeginsel indien een bepaling tijdens het wetgevingsproces in deze of gene zin zou worden gewijzigd.

Het effect van deze adviezen op het vervolg van het wetgevingsproces zou naar gelang van het aantal en de strekking van de ontvangen gemotiveerde adviezen kunnen worden afgezwakt of versterkt:

- ontvangt de communautaire wetgever binnen de termijn van zes weken slechts een beperkt aantal adviezen, dan geeft hij een meer uitvoerige en preciezere motivering bij het besluit in het licht van het subsidiariteitsbeginsel,
- ontvangt de wetgever binnen de termijn van zes weken een aanzienlijk aantal adviezen van een derde of meer van de nationale parlementen, dan beziet de Commissie haar voorstel opnieuw. Op grond daarvan kan de Commissie haar voorstel handhaven, wijzigen of intrekken.

Dat mechanisme voor "vroegtijdige waarschuwing" stelt alle nationale parlementen op gelijke voet. Met dat mechanisme zouden de nationale parlementen de wetgevingsvoorstellen van de Commissie beter kunnen toetsen aan het subsidiariteitsbeginsel en zouden zij ervoor kunnen zorgen dat de wetgever van de Unie (Raad en Parlement) meer rekening houdt met hun eventuele bezwaren. Terzelfder tijd wordt voorkomen dat een nieuwe instantie moet worden opgericht en wordt rekening gehouden met de in de groep verwoorde angst voor een loggere institutionele structuur en wetgevingsprocedure of bureaucratische rompslomp.

Verscheidene leden van de groep meenden dat de bijeenroeping van het bemiddelingscomité (artikel 251 van het VEG) kan worden aangegrepen om de nationale parlementen nogmaals te betrekken bij de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel. De groep stelt derhalve voor dat de Commissie, zodra het bemiddelingscomité wordt bijeengeroepen, het gemeenschappelijk standpunt van de Raad en de door het Europees Parlement aangenomen amendementen aan de nationale parlementen toezendt.

Aldus zouden de nationale parlementen hun oordeel over de subsidiariteit kunnen mededelen aan hun regeringen, maar desgewenst ook, onder dezelfde voorwaarden en binnen de voor het verloop van de bemiddelingsprocedure vastgestelde termijn (zes weken), een gemotiveerd advies over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel kunnen toezenden aan de voorzitters van het Europees Parlement, van de Raad en van de Commissie.

Over alle bovenstaande voorstellen bestaat ruime overeenstemming bij de leden van de groep, hoewel sommigen aanvankelijk voorstander waren van de instelling van een "ad hoc"-instantie die met het toezicht op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zou worden belast.

c) versoepeling van het recht om wegens niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel een zaak aanhangig te maken bij het Hof van Justitie

De groep is het erover eens dat de toetsing "ex post", door het Hof van Justitie, van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel zou kunnen worden uitgebreid. Om rekening te houden met het feit dat de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel vooral een politiek karakter heeft, is het belangrijk dat de mogelijkheid een beroep wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel in te stellen, wordt gekoppeld aan de toepassing, door de nationale parlementen, van de bovengenoemde procedure voor vroegtijdige waarschuwing. Een gerechtelijke procedure mag slechts mogelijk zijn in een beperkt aantal, wellicht uitzonderlijke gevallen, wanneer in de politieke fase geen bevredigende oplossing voor het (de) nationale parlement(en) meer kan worden gevonden.

Daarom stelt de groep voor een nationaal parlement (of een van de kamers ingeval het een bicameraal parlement betreft) dat in het kader van het mechanisme van vroegtijdige waarschuwing ("early warning system") een gemotiveerd advies heeft uitgebracht ³, de mogelijkheid te bieden bij het Hof van Justitie een zaak aanhangig te maken wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel.

Voorts stelt de groep voor het Comité van de Regio's, het adviesorgaan dat bevoegd is om alle regionale en lokale gemeenschappen van de Unie op het Europese niveau te vertegenwoordigen, het recht te verlenen bij het Hof van Justitie een beroep in te stellen wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel. Dat beroep zou betrekking hebben op de voorstellen die voor advies aan het Comité van de Regio's zijn voorgelegd en waarover dat comité in zijn advies bezwaren in verband met de subsidiariteit heeft geformuleerd.

De meeste leden van de groep zijn evenwel van mening dat de mate waarin de regionale en lokale gemeenschappen bij het opstellen van communautaire wetgeving worden betrokken en de regels volgens welke dit geschiedt, uitsluitend op nationaal vlak dienen te worden bepaald. Zij vinden ook dat het hier voorgestelde mechanisme niet belet dat eventueel in een nationaal kader regionale of lokale parlementen worden geraadpleegd. Een andere aanpak zou bovendien het op Europees niveau tussen de lidstaten geschapen evenwicht kunnen aantasten. Daarom is de groep niet akkoord gegaan met het voorstel om de regio's die in het kader van de nationale staatsinrichting over wetgevingsbevoegdheden beschikken, het recht te verlenen om bij het Hof van Justitie een beroep in te stellen wegens schending van het subsidiariteitsbeginsel.

Ook heeft de groep de mogelijkheid onderzocht om in het Hof van Justitie een ad hoc-kamer te creëren voor subsidiariteitsvraagstukken. Zij heeft evenwel geoordeeld dat het Hof zelf bevoegd is om de nodige organisatorische maatregelen te treffen.

³ Het kan dus gaan om een gemotiveerd advies dat ofwel bij de aanvang van de procedure ofwel ter gelegenheid van een bemiddelingscomité is uitgebracht.

Tot slot heeft de groep zich beraden op de mogelijkheid een mechanisme voor rechterlijke toetsing “ex ante” in te stellen (tussen de aanneming van het communautaire rechtsbesluit en de inwerkingtreding ervan), naar het voorbeeld van sommige bepalingen in de lidstaten over de toetsing van wetten aan de grondwet. De groep heeft deze mogelijkheid uiteindelijk niet in aanmerking genomen omdat de instelling van een rechterlijke toetsing in de wetgevingsfase het bij uitstek politieke karakter van de subsidiariteitscontrole zou aantasten. Voorts acht de groep de uitoefening van een rechterlijke controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel in een ander stadium dan dat van de controle op de naleving van de andere beginselen, zoals de bevoegdheidsverdeling of het evenredigheidsbeginsel, in de praktijk moeilijk uitvoerbaar.

III. Richtsnoeren

De groep is het erover eens dat de bovenstaande voorstellen de problematiek van de subsidiariteit niet integraal bestrijken.

De groep attendeert er met name op dat, aangezien het subsidiariteitsbeginsel de uitoefening van bevoegdheden betreft, een betere, duidelijker en voor de burger begrijpelijker bevoegdheidsverdeling bepalend is voor een betere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. De werkzaamheden in de groep die geleid wordt door de heer Christophersen zijn dan ook bijzonder belangrijk.⁴

De groep memoreert tevens dat het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen zou moeten worden aangescherpt opdat de nationale parlementen hun regeringen beter kunnen controleren wat de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel betreft. Derhalve verzoekt de groep de nationale parlementen hun verantwoordelijkheden ter zake volledig uit te oefenen.

⁴ In dat verband is de recente resolutie van het Europees Parlement van 16 mei 2002 (Lamassoure-resolutie) een ideaal uitgangspunt voor verdere studie.

De groep vindt ook dat vereenvoudiging van de wetgevingsbesluiten van de Unie en verduidelijking van de rechtsgevolgen ervan de toepassing en de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel zouden bevorderen, vooral omdat gemakkelijker zou kunnen worden bepaald welke elementen van deze besluiten door de Gemeenschap en welke door de lidstaten moeten worden uitgevoerd. In dat opzicht zou het wenselijk zijn in het Verdrag een onderscheid te maken tussen besluiten met een wetgevend karakter en besluiten met een uitvoerend karakter. De groep is ook van oordeel dat het evenredigheidsbeginsel door die vereenvoudiging gemakkelijker zal kunnen worden toegepast, omdat meer gebruik kan worden gemaakt van besluiten die toegesneden zijn op de intensiteit van het vereiste optreden.

Tot slot acht de groep het wenselijk dat er zo spoedig mogelijk een uitspraak komt in de bij het Hof van Justitie aanhangige zaken over problemen in verband met afbakening van bevoegdheden of subsidiariteit.

Hoorzittingen

De groep heeft een aantal deskundigen gehoord over vraagstukken die verband houden met de toepassing en de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel:

- de heer Michel Petite, directeur-generaal van de Juridische dienst van de Commissie, over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel door de Commissie,
- de heer Dietmar Nickel, directeur-generaal van het directoraat-generaal commissies en delegaties van het Europees Parlement, over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel door het Europees Parlement,
- de heer Jos Chabert, minister en voormalig voorzitter en lid van het Comité van de Regio's, de heer Henrich Hoffschulte, eerste vice-voorzitter van de REGR (Raad der Europese gemeenten en regio's) en de heer Jeremy Smith, secretaris-generaal van de REGR, over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in de betrekkingen tussen gedecentraliseerde entiteiten en staten,
- de heer Jean-Claude Piris, Raadsadvocaat en directeur-generaal van de Juridische dienst van de Raad, over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel door de Raad,
- de heer Francis Jacobs, advocaat-generaal bij het Hof van Justitie, over de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel door het Hof van Justitie,
- de heer Jacques Arrighi de Casanova, Staatsraad, over de controle van de naleving, in Frankrijk, van het constitutionaliteitsbeginsel door de Raad van State en de Grondwettelijke Raad (Conseil Constitutionnel),
- de heer Andreas Maurer, geassocieerd hoogleraar van de universiteit van Keulen, over de rol van de nationale parlementen bij de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel.

Na elke bijdrage heeft de groep van gedachten gewisseld over de diverse door de sprekers aan de orde gestelde kwesties.
