

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.9.2008
COM(2008) 586 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE
INZAKE SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

(Vijftiende verslag “De wetgeving verbeteren”, 2007)

VERSLAG VAN DE COMMISSIE
INZAKE SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

(Vijftiende verslag “De wetgeving verbeteren”, 2007)

1. Inleiding

Dit is het vijftiende jaarlijkse verslag over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, dat door de Commissie overeenkomstig het protocol dat is gehecht aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, aan de Europese Raad en het Europees Parlement wordt gepresenteerd. Anders dan de verslagen van de voorbije drie jaar, bestrijkt dit verslag niet de bredere thematiek van betere regelgeving, aangezien deze werd behandeld in de Tweede strategische evaluatie van betere regelgeving in de Europese Unie¹.

Het verslag wijst ook op twee ontwikkelingen in 2007 die een invloed hebben op de toepassing van subsidiariteit en evenredigheid. Ten eerste de instelling van een Dienst voor effectbeoordelingen, die heeft geleid tot een versterkt toezicht op subsidiariteit en evenredigheid in de effectbeoordelingen van de Commissie; en voorts het akkoord over een nieuw verdrag dat indien het geratificeerd wordt, de nationale parlementen een belangrijke nieuwe rol geeft bij de evaluatie van de toepassing van de twee beginselen.

2. Het juridische en institutionele kader

2.1 Subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel

De algemene definities van subsidiariteit en evenredigheid zijn te vinden in de leden 2 en 3 van artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Protocol 30 bij het Verdrag biedt verdere details over de toepassing van de beide beginselen.

Subsidiariteit is een leidend beginsel voor de afbakening van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten en de EU, met andere woorden voor de vraag *wie moet handelen?* Indien de Gemeenschap exclusief bevoegd is voor een bepaald gebied, bestaat geen twijfel over de vraag wie moet handelen, en is subsidiariteit niet van toepassing. Indien de Gemeenschap en de lidstaten de verantwoordelijkheid delen, bepaalt het beginsel duidelijk dat de voorkeur moet uitgaan naar decentralisatie. De Gemeenschap moet alleen handelen indien de doelstellingen niet op voldoende wijze kunnen worden bereikt door de lidstaten (noodzakelijkheidstoets) en indien zij beter kunnen worden bereikt door de Gemeenschap (toets van de toegevoegde waarde of van de vergelijkbare doeltreffendheid).

¹ COM(2008) 32 van 30.1.2008.

Subsidiariteit is een dynamisch concept waarvan de evaluatie evolueert. Het maakt het mogelijk het optreden van de Gemeenschap binnen de grenzen van haar bevoegdheden uit te breiden wanneer de omstandigheden zulks vereisen, dan wel te beperken of te beëindigen wanneer het volgens het subsidiariteitsbeginsel niet meer gerechtvaardigd is.²

Evenredigheid is een leidend beginsel om te bepalen hoe de Unie haar bevoegdheden moet uitoefenen, zowel de exclusieve als de gedeelde (*wat moeten vorm en aard van de communautaire actie zijn?*). Overeenkomstig artikel 5 van het EG-Verdrag en het Protocol mag het optreden van de Gemeenschap niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken. Elk besluit moet opteren voor de minst veeleisende optie.

2.2 Toepassingsmodaliteiten, mogelijkheid tot commentaar, controle achteraf

Alle instellingen van de Unie moeten bij het uitoefenen van hun bevoegdheden met deze beide beginselen rekening houden. Specifieke verplichtingen staan aangegeven in het Protocol en in het Interinstitutionele Akkoord van 1993 over subsidiariteit³. Enkele kernelementen worden hier samengevat, terwijl de wijzigingen die door het Verdrag van Lissabon zouden worden ingevoerd, in punt 4.1 worden toegelicht.

De Commissie: moet ruim advies inwinnen alvorens wetgeving voor te stellen; zij moet in de toelichting voor elk wetgevingsvoorstel adstrueren dat het voorstel beantwoordt aan de beginselen subsidiariteit en evenredigheid; zij moet rekening houden met de verantwoordelijkheid die berust bij de Gemeenschap, de nationale regeringen, de lokale overheden, de economische operatoren en de burgers. Zoals uitgelegd in punt 3.1, helpt het effectbeoordelingssysteem van de Commissie te verzekeren dat de aspecten inzake subsidiariteit en evenredigheid grondig worden geanalyseerd voor alle grote voorstellen.

Het Europees Parlement en de Raad zijn verplicht een door hen ingebracht amendement dat een effect heeft op de reikwijdte van de communautaire actie, met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel te rechtvaardigen⁴. Indien de raadplegings- of samenwerkingsprocedure van toepassing is, is de Raad verplicht het Parlement met uiteenzetting van de gronden te informeren over zijn standpunt inzake de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel⁵.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's geven kennis van hun standpunt hetzij wanneer zij daarom gevraagd worden, hetzij in adviezen op eigen initiatief. De Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden (COSAC) kan ook advies geven over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel⁶.

Sinds september 2006 zendt de Commissie nieuwe wetgevingsvoorstellen naar de nationale parlementen met de vraag om reacties. Hoewel deze uitwisseling veel verder gaat dan de toepassing van de beginselen subsidiariteit en evenredigheid, hebben talrijke opmerkingen van de nationale parlementen wel met deze beginselen te maken.

² Artikel 3 van het Protocol.

³ Goedgekeurd op 17.11.1993 (PB C 329 van 6.12.1993, blz. 132).

⁴ Punt 2.3 van het Interinstitutionele Akkoord over subsidiariteit van 1993.

⁵ Artikel 12 van het Protocol.

⁶ Punt 6 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie, gehecht aan het Verdrag van Amsterdam.

Ten slotte kunnen het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg de wettelijkheid van besluiten van de instellingen toetsen op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

3. Toepassing van de beginselen door de Commissie in 2007

3.1 Effectbeoordelingen en de Dienst voor effectbeoordelingen

Rekening houden met subsidiariteit en evenredigheid maakt deel uit van de dagelijkse werkzaamheden van de Commissie voor het ontwikkelen van nieuwe beleidsinitiatieven, maar door de ontwikkeling van effectbeoordelingen is een extra niveau van gerichte controle ingevoerd. Het effectbeoordelingssysteem van de Commissie is een hulpmiddel om een beter geïnformeerde besluitvorming mogelijk te maken binnen het wetgevende proces. Het systeem zorgt voor een betere kwaliteit van de voorstellen door veilig te stellen dat de initiatieven gebaseerd zijn op duidelijk feitenmateriaal, op inbreng van de belanghebbenden, en op een grondige en geïntegreerde analyse van de economische, sociale en milieu-impact van de diverse manieren om een probleem aan te pakken. De analyse van subsidiariteit en evenredigheid is in deze aanpak een sleutelaspect.

Hoewel de effectbeoordeling reeds een vast onderdeel is geworden van de werkmethoden en besluitvorming van de Commissie, is de instelling vastbesloten het systeem nog verder te verbeteren. Een belangrijke ontwikkeling was de oprichting van de Dienst voor effectbeoordelingen in november 2006 met als doel te voorzien in onafhankelijke kwaliteitssteun en toezicht op de effectbeoordelingen door de diensten van de Commissie.⁷ De adviezen van de Dienst voor effectbeoordelingen worden formeel geïntegreerd in de interne besluitvormingsprocedure van de Commissie, van de consultatie tussen de diensten tot de eindgoedkeuring door het College. Deze adviezen zijn ook beschikbaar voor de andere instellingen en het grote publiek, zodra het daarmee overeenstemmende initiatief van de Commissie is goedgekeurd. In zijn adviezen beveelt de Dienst voor effectbeoordelingen vaak belangrijke verbeteringen in centrale elementen van de effectbeoordelingen aan, met inbegrip van aspecten inzake subsidiariteit en evenredigheid. Enkele voorbeelden daarvan staan in punt 3.2.⁸

Op basis van de werkzaamheden van de Dienst voor effectbeoordelingen en een externe evaluatie van het effectbeoordelingssysteem heeft de Commissie besloten haar in de tweede helft van 2008 te herziene effectbeoordelingsrichtsnoeren voor de analyse van subsidiariteits- en evenredigheidsaspecten meer operationeel te maken. Deze richtsnoeren zullen expliciete vragen bevatten, nauw gebaseerd op Protocol 30 bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, die bij elke effectbeoordeling zullen moeten worden beantwoord. De herziene richtsnoeren zullen ook versterkt duidelijk maken dat de effectbeoordelingen, die gewoonlijk problemen aanpakken die op EU-niveau kunnen worden aangegaan, toch ook rekening moeten houden met het feit dat de problemen en de maatregelen die ertegen worden getroffen, in diverse lidstaten en regio's van de Unie een verschillend effect kunnen hebben.⁹

Deze veranderingen zullen helpen verzekeren dat de Commissie een strengere en meer transparante analyse en motivering van haar voorstellen kan bieden dan ooit tevoren. Gezien

⁷ "Enhancing quality support and control for Commission Impact Assessments - The Impact Assessment Board" - SEC(2006) 1457.

⁸ Voor een overzicht van het eerste arbeidsjaar van de Dienst voor effectbeoordelingen zie SEC(2008) 120 van 30.1.2008.

⁹ http://ec.europa.eu/governance/impact/key_en.htm

de groeiende rol van de nationale parlementen na inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is dit een essentieel punt.

3.2 Voorbeelden van hoe de Commissie de beginselen toepast

In dit punt wordt geïllustreerd hoe de Commissie in haar effectbeoordelingen de aspecten subsidiariteit en evenredigheid heeft onderzocht, door haar voorstellen te herzien of in te trekken.

Twee voorstellen op het gebied van het vennootschapsrecht werden in 2007 ingetrokken op basis van de analyse van de effectbeoordelingen. Het eerste voorstel had betrekking op een mogelijke *aanbeveling inzake evenredigheid tussen kapitaal en controle in beursgenoteerde ondernemingen*. Uit de effectbeoordeling bleek dat inzake evenredigheid onduidelijkheid bestond over het feit of een richtlijn of aanbeveling wel de minst omslachtige manier was om het risico van persoonlijke winst door personen met voorkennis in de lidstaten te verminderen. De effectbeoordeling concludeerde dat de combinatie van marktkrachten, regelgevende initiatieven van de lidstaten, en het bestaande communautaire wettelijke kader voldoende waren en dat, bij ontstentenis van empirisch bewijsmateriaal over het bestaan en de omvang van het onteigenen van aandeelhouders, het treffen van verdere maatregelen een risico van aanzienlijke extra kosten met zich zou kunnen brengen voor emittenten en aandeelhouders met een meerderheidsbelang, zonder dat het proportioneel voordeel zou brengen.¹⁰

Het tweede geval inzake vennootschapsrecht betrof een voorstel voor een *richtlijn betreffende de verplaatsing van de statutaire zetel naar een andere lidstaat*. De effectbeoordeling concludeerde dat het effect van de bestaande wetgeving op grensoverschrijdende mobiliteit (richtlijn betreffende grensoverschrijdende fusies) nog niet bekend is, en dat de kwestie van de verplaatsing van de statutaire zetel naar een andere lidstaat in de nabije toekomst door het Hof van Justitie zou kunnen worden opgeklaard. Bijgevolg concludeerde de evaluatie dat een richtlijn niet het geëigende antwoord was op dit probleem, maar dat het beter was af te wachten tot de gevolgen van deze ontwikkelingen ten volle geëvalueerd en de behoefte en reikwijdte voor mogelijke communautaire actie beter gedefinieerd kunnen worden.¹¹

Een aantal initiatieven onderging substantiële wijzigingen ten gevolge van het onderzoek van de Dienst voor effectbeoordelingen. Zo werd het *initiatief “De kwaliteit van de lerarenopleiding verbeteren”*¹² veel explicieter over de mogelijke steun van EU-initiatieven in het licht van de bevoegdheden van de lidstaten. Ook in het *actieplan inzake effectieve consulaire bescherming in derde landen*¹³ werd de noodzaak van EU-actie met zorg opnieuw onderzocht en werd een bescheidener aanpak voorgesteld.

Het voorstel voor een *richtlijn betreffende de grensoverschrijdende handhaving van de verkeersveiligheid* bestond oorspronkelijk uit twee delen. Het eerste beoogde een doeltreffend systeem voor grensoverschrijdende handhaving in te stellen waardoor alle snelheidsovertredingen in een lidstaat begaan door een bestuurder uit een andere lidstaat konden worden nagegaan; het tweede beoogde de nationale handhavingspraktijken voor de verkeersveiligheid in overeenstemming te brengen met een aantal normen inzake het aantal uitgevoerde controles en het vervolg dat wordt gegeven aan vastgestelde inbreuken. In zijn

¹⁰ SEC(2007) 1705.

¹¹ SEC(2007) 1707.

¹² COM (2007) 392.

¹³ COM (2007) 767.

advies over de ontwerp-effectbeoordeling drong de Dienst voor effectbeoordelingen erop aan beide delen van het voorstel duidelijk te onderscheiden, en elk onderdeel afzonderlijk te toetsen inzake EU-toegevoegde waarde, evenredigheid en subsidiariteit. In maart 2008 keurde de Commissie een voorstel goed over alleen het eerste deel van het oorspronkelijke ontwerp, na het onderdeel over de normen voor de nationale handhavingssystemen te hebben laten vallen.¹⁴

4. Toepassing van de beginselen door andere organen

4.1 Nationale parlementen

Indien het Verdrag van Lissabon wordt geratificeerd, zou het tot een reeks wijzigingen leiden in de rol van de nationale parlementen bij het tot stand komen van communautaire wetgeving.¹⁵ Een van de belangrijkste vernieuwingen betreft de invoering van een politieke controle vooraf en een gerechtelijke controle achteraf met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel. De politieke controle vooraf zou geschieden via een mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing. Dit betekent dat de nationale parlementen een met redenen omkleed advies kunnen sturen indien zij van oordeel zijn dat het Europese wetgevingsvoorstel niet beantwoordt aan het subsidiariteitsbeginsel.¹⁶ De nationale parlementen zouden dan systematisch op de hoogte worden gesteld van alle wetgevingsvoorstellen en, behalve in gerechtvaardigde dringende gevallen, beschikken over acht weken om hun standpunt kenbaar te maken.¹⁷ Naar gelang van het aantal antwoorden dat door de nationale parlementen wordt ingezonden, zou het Verdrag voorzien in twee mechanismen, de “gele kaart” en de “oranje kaart”, die leiden tot een herziening en eventueel een intrekking van het voorstel. Wat de gerechtelijke controle achteraf betreft, zou het Verdrag nieuwe bepalingen omvatten om de nationale parlementen en het Comité van de Regio’s in staat te stellen vermoede schendingen van het subsidiariteitsbeginsel voor het Europees Hof van Justitie te brengen.¹⁸

Krachtens een procedure die verschilt van het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing (maar daar toch enigszins overeenkomsten mee vertoont), heeft de Commissie sinds 2006 alle nieuwe initiatieven naar de nationale parlementen doorgezonden, en ook een procedure ingesteld om te antwoorden op de adviezen van deze parlementen.¹⁹ Tot december 2007 ontving de Commissie 166 adviezen van 25 nationale parlementen in 19 lidstaten. Deze hadden betrekking op 86 teksten van de Commissie.²⁰

Subsidiariteit en evenredigheid waren belangrijke aspecten in de punten die door de nationale parlementen naar voren werden gebracht. Enkele voorbeelden:

¹⁴ COM (2008) 151.

¹⁵ Protocolen 1 en 2.

¹⁶ Het betreft hier: voorstellen van de Commissie; initiatieven van een groep lidstaten (bv. samenwerking in strafzaken); initiatieven van het Europees Parlement; verzoeken van het Europees Hof van Justitie; aanbevelingen van de Europese Centrale Bank; en verzoeken van de Europese Investeringsbank tot goedkeuring van een Europees wetsbesluit.

¹⁷ Punt 4 van het Protocol betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie.

¹⁸ Artikel 8 van het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel.

¹⁹ “Een agenda voor de burger - Concrete resultaten voor Europa” (COM(2006) 211).

²⁰ Bijlage 1 biedt een gedetailleerd overzicht van deze adviezen.

- De Duitse Bundesrat was van mening dat het voorstel betreffende een kader voor de bescherming van de bodem²¹ het subsidiariteitsbeginsel niet respecteerde, terwijl de Franse Senaat oordeelde dat er onvoldoende informatie was over de kosten van de bepalingen inzake bodemverontreiniging om na te gaan of het evenredigheidsprincipe was nageleefd. Zoals aangegeven in punt 4.2 werd over het voorstel zowel in het Europees Parlement als de Raad intensief gediscussieerd m.b.t. subsidiariteit en evenredigheid.
- Zowel de Franse Senaat als de Duitse Bundesrat hadden ook twijfels over de noodzaak van het voorstel betreffende het veiligheidsbeheer van weginfrastructuur²². In het Europees Parlement waren de meningen verdeeld: een meerderheid van de leden wenste dat de Commissie verder zou gaan, anderen verzetten zich tegen het voorstel vanwege de subsidiariteit.
- De Franse Senaat was van oordeel dat de Commissie haar voorstel betreffende specifieke voorschriften voor de sector groenten en fruit²³ niet voldoende had onderbouwd vanuit het oogpunt van de subsidiariteit en de evenredigheid. Tijdens het debat in de Raad wijzigde en vervolledigde de Commissie de overweging om de tekst op dit punt explicieter te maken.
- Inzake het Groenboek “Op weg naar een rookvrij Europa: beleidsopties op EU-niveau”²⁴ brachten de Deense Folketing en de Zweedse Riksdag het punt van de subsidiariteit ter sprake en uitten zij hun voorkeur deze kwesties op nationaal niveau te behandelen.

Er zij op gewezen dat in het kader van twee door de Conferentie van commissies voor Europese aangelegenheden (COSAC) gecoördineerde acties inzake subsidiariteit sinds eind 2006 35 adviezen werden geformuleerd. In 2007 startte COSAC een nieuwe actie van dit type, met specifiek de nadruk op het kaderbesluit van de Raad inzake terrorismebestrijding²⁵. Tegen eind januari 2008 hadden 29 van 40 assemblees hieraan deelgenomen. De actie was bedoeld om de procedures die in het kader van het Verdrag van Lissabon worden voorgesteld, uit te proberen, hoewel in dit concrete geval de drempels die de aanzet vormen tot actie niet zouden zijn gehaald. Het Britse Lagerhuis verzette zich tegen het voorstel om redenen van subsidiariteit, terwijl de Duitse Bundestag dit deed op grond van de evenredigheid. Diverse parlementen waren van oordeel dat de argumenten voor de subsidiariteit onvoldoende waren. Alle parlementen hadden vragen bij de meerwaarde van de communautaire actie vergeleken met de actie van de Raad van Europa.

4.2 Europees Parlement en Raad

Het Europees Parlement en de Raad brachten het punt van de subsidiariteit en evenredigheid bij verschillende gelegenheden ter sprake.

In de discussies over de *kaderrichtlijn mariene strategie* amendeerde het Parlement in eerste lezing het voorstel van de Commissie door een strengere en wettelijk verplichtende resultaatsverbintenis in te voeren. Daarop wezen een aantal lidstaten erop dat het belangrijkste oogmerk van de richtlijn, als gewijzigd door het Parlement (“een goede milieutoestand van

²¹ COM (2006) 232.

²² COM (2006) 569.

²³ COM (2007) 17.

²⁴ COM (2007) 27.

²⁵ COM (2007) 650.

het mariene milieu te realiseren of te behouden”) inzake evenredigheid problemen zou kunnen opleveren. Deze lidstaten waren bezorgd dat de tenuitvoerlegging van de kaderrichtlijn in bepaalde situaties zou kunnen leiden tot overdreven kosten, en zij verzochten een clausule toe te voegen om dit te verhelpen. Het Europees Parlement was het in tweede lezing eens met een nieuwe formulering van de doelstelling (“de nodige maatregelen nemen om te bereiken”) en verklaarde ook dat onder bepaalde voorwaarden de lidstaten geen specifieke maatregelen hoeven te nemen indien de kosten onevenredig hoog zouden uitvallen vergeleken met het risico voor het mariene milieu. Sommige lidstaten waren van oordeel dat de overeengekomen voorzorgsmaatregel inzake de kosten op zich onevenredig voorzichtig was; zij onthielden zich in de Raad dan ook van stemmen om kenbaar te maken dat volgens hen de maatregel onnodig afgezwakt was.

Tijdens de discussies in de Raad over de *richtlijn betreffende de bescherming van de bodem* in december 2007 werd gepoogd de lidstaten flexibiliteit te bieden en de kosten voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn terug te brengen. Bepaalde lidstaten blijven er echter bij dat het bodembeleid een nationale bevoegdheid is en dat het voorstel de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid met voeten treedt. Hoewel de Commissie juridische zaken van het Europees Parlement adviseerde dit voorstel op grond van de subsidiariteit af te wijzen, volgde het Europees Parlement dit advies niet.

Zoals opgemerkt in punt 2.2 moeten de Raad en het Europees Parlement aandacht hebben voor subsidiariteit en evenredigheid wanneer zij een amendement voorstellen dat de reikwijdte van de communautaire actie raakt. Het geringe aantal dergelijke amendementen is een weerspiegeling van een ruimer probleem waarmee het Europees Parlement en de Raad te maken krijgen bij het verrichten van effectbeoordelingen van belangrijke voorgestelde amendementen, vooral wanneer deze tijdens de politieke discussies worden gewijzigd, gesplitst of gecombineerd alvorens ter stemming te komen. De herziening van de “Gemeenschappelijke aanpak van effectbeoordelingen”²⁶ die zal plaatsvinden in 2008, biedt de Raad, het Europees Parlement en de Commissie de mogelijkheid te praten over een vereenvoudiging van de evaluatie van amendementen.

4.3 Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's ging in maart 2007 van start met een interactief netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel, voortbouwend op testfasen in 2005 en 2006. Dit netwerk is in de eerste plaats gericht op lokale en regionale overheden, maar de EU en nationale instellingen kunnen ook deelnemen. Het netwerk is georganiseerd via een interactieve website²⁷. Geregistreerde deelnemers ontvangen een waarschuwing per e-mail indien de naleving van het subsidiariteitsbeginsel voor een nieuw beleidsdocument van de Commissie dient te worden getoetst. De termijn voor het indienen van opmerkingen bij het Comité van de Regio's (via een gestandaardiseerd elektronisch formulier) bedraagt ongeveer zes weken na aankondiging van de test op het netwerk. Dit elektronisch platform zal de Commissie en het Comité van de Regio's onder meer helpen hun samenwerkingsovereenkomst van november 2005 ten uitvoer te leggen, op basis waarvan zij de prioriteiten waarop in verband met subsidiariteit en evenredigheid specifiek moet worden toegezien, zullen vaststellen.

4.4 Het Hof van Justitie

²⁶ Goedgekeurd krachtens het Interinstitutionele Akkoord van 2003 inzake “De wetgeving verbeteren”.
²⁷ <http://subsidiarity.cor.europa.eu>

2007 was een jaar waarin de vaste jurisprudentie inzake het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel werd bevestigd. Het Gerecht van eerste aanleg leverde interessant commentaar bij het beginsel subsidiariteit, door een zijdelingse vermelding in twee zaken, en ontwikkelde verder gedachten over de toepasbaarheid van het evenredigheidsbeginsel op het gebied van het mededingingsrecht.

In zaak T- 374/04 *Duitsland v. Commissie*²⁸ verbond het Gerecht van eerste aanleg de bewijslast die bij de Commissie berust wanneer zij toezicht uitoefent op secundaire wetgeving, met het subsidiariteitsbeginsel. Het Gerecht onderzocht een klacht van Duitsland in verband met het besluit van de Commissie over zijn nationale plan voor toewijzing van broeikasemissierechten, waarin de Commissie de door Duitsland voorgestelde voorschriften voor neerwaartse aanpassing achteraf verwierp, omdat zij in strijd zouden zijn met de bepalingen van Richtlijn 2003/87/EG.²⁹ Het gerecht onderzocht de wettelijkheid van de bevinding van de Commissie dat Duitsland de criteria van de richtlijn had overtreden. In de loop van zijn arrest besprak het Gerecht de verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten op dit gebied. Het Gerecht concludeerde dat indien er geen communautair voorschrift is waarin klaar en duidelijk de manier en methode worden aangegeven die de lidstaten moeten volgen om de doeltreffendheid van richtlijnen te waarborgen, het de taak is van de Commissie rechtens genoegzaam te bewijzen dat de door de lidstaten gebruikte instrumenten in strijd zijn met de communautaire wetgeving. Het Gerecht concludeerde eveneens dat indien de Commissie en de lidstaten op een bepaald gebied bevoegdheden delen, het de taak is van de Commissie aan te tonen waar de bevoegdheden van de lidstaat eindigen. Het Gerecht concludeerde ten slotte dat de Commissie rechtens niet genoegzaam had aangetoond dat de neerwaartse aanpassingen achteraf in strijd waren met de doelstellingen van het Verdrag en het annuleerde het betrokken onderdeel van het besluit.

In de zaak *Minin v. Commissie*³⁰ bevestigde het Gerecht van eerste aanleg de redenering van zijn arresten in de zaken *Yusuf* en *Ayadi*.³¹ Hieruit blijkt duidelijk dat het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing is op economische sancties tegen derde landen. Het Gerecht ging echter nog verder door te stellen dat zelfs indien het subsidiariteitsbeginsel van toepassing zou zijn, het duidelijk is dat de eenvormige tenuitvoerlegging in de lidstaten van resoluties van de Veiligheidsraad beter op communautair niveau dan op nationaal niveau kan geschieden.

In de zaak *Alrosa*³² paste het Gerecht van eerste aanleg het evenredigheidsbeginsel voor het eerst toe op beschikkingen uit hoofde van artikel 9 van Verordening 1/2003³³ betreffende de uitvoering van de mededingingsregels. Dit artikel heeft betrekking op toezeggingen van ondernemingen waaraan de Commissie een verbindend karakter verleent. Deze zaak spitste zich toe op een bij de Commissie aangemelde handelsovereenkomst tussen twee ondernemingen die beide opereren op de markt voor de productie en levering van ruwe diamant. Een van de ondernemingen verbond zich er ten aanzien van de Commissie toe alle aankopen bij de andere partij stop te zetten, hetgeen de Commissie verbindend maakte door

²⁸ Arrest van 7.11.2007, nog niet gerapporteerd.

²⁹ Richtlijn 2003/87/EG (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32) (Handel in broeikasemissierechten).

³⁰ Zaak T-362/04, Arrest van 31.1.2007, Jurispr. 2007 blz. II-2003.

³¹ Zaak T-306/01, *Yusuf en Al Barakaat International Foundation v. Raad*, Jurispr. 2005, blz. 11-3533, punten 112 tot en met 116 en Zaak T-253/02, *Ayadi v. Raad*, Jurispr. 2006, blz. II-2139, punten 87 tot en met 89.

³² Zaak T-170/06, Arrest van 11.7.2007, nog niet gerapporteerd.

³³ PB L 1 van 4.1.2003, blz. 1.

een beschikking uit hoofde van artikel 9. De tweede onderneming betwistte deze beschikking onder meer op grond van het feit dat zij het evenredigheidsbeginsel zou schenden, aangezien een algemeen leveringsverbod aan de andere partij onevenredig was. Het Gerecht van eerste aanleg bevestigde dat ondanks het feit dat in artikel 9 niet expliciet naar evenredigheid wordt verwezen, de Commissie zich toch hieraan heeft te houden, omdat het hier een algemeen beginsel van de communautaire wetgeving betreft. Het Gerecht concludeerde dat een algemeen verbod op alle handelsrelaties het beginsel van evenredigheid schond, en het annuleerde de beschikking.³⁴

5. Conclusies

Op basis van de hier geboden analyse kunnen drie algemene conclusies worden getrokken. Alle betrokkenen bij het systeem op nationaal en Europees niveau droegen er in 2007 toe bij dat de communautaire voorstellen werden getoetst op hun consistentie met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Dit systeem blijkt naar behoren te functioneren. Voorts wordt het toetsingssysteem nog op verschillende manieren versterkt: in de Commissie, door een versterking van het effectbeoordelingssysteem, in de nationale parlementen en in het Comité van de Regio's. Ten derde wijst het feit dat de nationale parlementen en de communautaire instellingen vergelijkbare problemen ter sprake hebben gebracht, erop dat er een groeiende consensus is over wat in de praktijk is bedoeld met subsidiariteit en evenredigheid. De Commissie zal deze ontwikkelingen verder op de voet volgen.

³⁴ Hierbij zij aangemerkt dat de Commissie tegen dit arrest in beroep is gegaan.

Bijlage 1: Aantal adviezen ontvangen van de nationale parlementen

	Nationale kamer	Ontvangen adviezen
1	FR Sénat	40
2	DE Bundesrat	21
3	UK House of Lords	18
4	SE Riksdag	17
5	PT	13
6	DK Folketing	12
7	CZ Senát	11
8	IE (Gemengd EU-comité)	5
9	NL (Eerste en Tweede Kamer)	3
10	DE Bundestag	3
11	LT Seimas	3
12	FR Assemblée nationale	2
13	BE Senaat	2
14	UK House of Commons	2
15	HU	2
16	LUX	2
17	EE Riigikogu	2
18	CZ Poslanecká sněmovna	1
19	IT Camera dei deputati	1
20	BE Kamer van volksvertegenwoordigers	1
21	PL Sejm	1
22	PL Senat	1
23	FI	1
24	SI	1
25	SK	1
	Totaal:	166