



Brussel, 1.8.2022
COM(2022) 366 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

JAARVERSLAG 2021

**OVER DE TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VAN SUBSIDIARITEIT EN
EVENREDIGHEID EN OVER DE BETREKKINGEN MET DE NATIONALE
PARLEMENTEN**

JAARVERSLAG 2021

OVER DE TOEPASSING VAN DE BEGINSLEN VAN SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID EN OVER DE BETREKKINGEN MET DE NATIONALE PARLEMENTEN

1. INLEIDING

Dit is het 29e verslag over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid dat wordt gepresenteerd overeenkomstig artikel 9 van Protocol nr. 2 betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (“Protocol nr. 2”) bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Net als in de voorgaande drie verslagen wordt in dit verslag een overzicht gegeven van de betrekkingen tussen de Europese Commissie en de nationale parlementen, die een belangrijke rol spelen bij de toepassing van deze beginselen.

Om ervoor te zorgen dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid werden nageleefd bij hun werkzaamheden ter voorbereiding van EU-wetgeving hebben het Europees Parlement, de Raad, de Commissie en het Comité van de Regio’s ook in 2021 hun beproefde instrumenten en procedures toegepast en verder ontwikkeld. Ter consolidatie van haar beleid inzake “betere regelgeving” heeft de Commissie nieuwe richtsnoeren en een nieuw instrumentarium vastgesteld en heeft daarmee ten volle haar belofte ingelost om een door de taskforce Subsidiariteit, Evenredigheid en “Minder en efficiënter optreden”¹ voorgestelde tabel voor subsidiariteitsbeoordeling te maken voor alle politiek gevoelige en belangrijke wetgevingsvoorstellen die vergezeld gaan van een effectbeoordeling. Zodoende is er nog meer aandacht gekomen voor een krachtig instrument dat, indien het door alle betrokken actoren wordt gebruikt, een flinke bijdrage kan leveren aan een objectieve beoordeling van de mate waarin de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in de EU-wetgeving worden geëerbiedigd. Ook het Comité van de Regio’s heeft zijn bijdrage aan de agenda voor beter wetgeven verder ontwikkeld, met name via zijn netwerk van regionale hubs, en het concept “actieve subsidiariteit” gepromoot².

De instellingen hadden hun werkwijzen volledig aangepast om te kunnen inspelen op de door de COVID-19-pandemie gedicteerde omstandigheden en de daarmee samenhangende ontwikkelingen. In het tweede jaar met beperkingen intensiveerde de samenwerking met de nationale parlementen. De nationale parlementen dienden 360 adviezen in, een aanmerkelijk groter aantal dan in de voorgaande twee jaren (225 in 2020 en 159 in 2019)³, wat ten dele een weerspiegeling is van het feit dat de Commissie een groter aantal voorstellen heeft gepresenteerd. Onder dat aantal bevonden zich 16 gemotiveerde adviezen, waarin verontrusting werd uitgesproken over inbreuken op het subsidiariteitsbeginsel. In de meeste gemotiveerde adviezen stonden de wetgevingsvoorstellen in het kader van het “Fit for 55”-pakket centraal. Geen enkel afzonderlijk voorstel was aanleiding voor meer dan drie gemotiveerde adviezen. Het pakket dat de meeste aandacht trok, was het “Fit for 55”-pakket; de individuele voorstellen waarover de meeste opmerkingen werden gemaakt, waren de wet inzake digitale diensten (tien adviezen), de richtlijn betreffende toereikende minimumlonen (negen adviezen) en de twee voorstellen met betrekking tot het digitale EU-covidcertificaat (elk acht adviezen).

¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_nl.pdf

² Zie punt 2.4.

³ Alle adviezen en antwoorden van de Commissie zijn te vinden op https://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/np/index_nl.htm

De briefwisseling met de nationale parlementen is in 2021 verder geïntensiveerd, net als de mondelinge politieke dialoog in al zijn facetten. Er werd in fysieke, virtuele en hybride vorm vergaderd; mede dankzij de door videoconferenties geboden mogelijkheden is het aantal vergaderingen verder gegroeid en nam de Commissie vaker deel aan interparlementaire evenementen.

Andere vermeldenswaardige aspecten van de betrekkingen van de nationale parlementen met de EU-instellingen in 2021 waren: i) de belangrijke rol die de meeste nationale parlementen overeenkomstig hun nationale staatsrechtelijke regels vervulden bij het goedkeuren van het Besluit van de Raad van 2020 inzake eigen middelen; en ii) de grote mate van betrokkenheid van de nationale parlementen bij het voorbereiden en houden van de Conferentie over de toekomst van Europa.

2. TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN VAN SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID DOOR DE INSTELLINGEN

2.1. DE COMMISSIE

Ook in 2021 gaf de Commissie uitvoering aan haar agenda voor betere regelgeving, waarmee een empirisch onderbouwd en transparant wetgevingsproces van de EU wordt gewaarborgd, en bleef zij de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid integreren in alle stadia van haar beleidsvorming. Initiatieven die aanzienlijke effecten kunnen sorteren, kregen van de Commissie steun in de vorm van een uitgebreide effectbeoordeling. Verder loste zij haar belofte in om bestaand beleid te evalueren alvorens te komen met voorstellen voor herziening daarvan. In deze effectbeoordelingen en evaluaties werd onder meer onderzocht in hoeverre de initiatieven beantwoorden aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid.

Betere regelgeving: nieuwe communicatie, richtsnoeren en toolbox

In november 2021 heeft de Commissie nieuwe richtsnoeren voor betere regelgeving⁴ en een toolbox voor betere regelgeving vastgesteld⁵. Met deze richtsnoeren werd voortgebouwd op de hoofdpunten uit de mededeling over betere regelgeving⁶ van 29 april 2021 waarin een nieuwe generatie betere regelgeving werd aangekondigd.

In de mededeling werden diverse verbeteringen van het Europese wetgevingsproces voorgesteld, in aansluiting op de ambitieuze doelen van de Commissie-Von der Leyen, en werd voortgebouwd op de inventarisatie inzake betere regelgeving van 2019⁷, waarbij diverse verbeterpunten voor de agenda voor betere regelgeving in kaart werden gebracht. In de mededeling werd herhaald dat betere regelgeving een gezamenlijke taak van alle belanghebbenden is — met als doel wetgeving van de hoogst mogelijke kwaliteit — en dat de EU alleen behoort op te treden indien (subsidiariteit) en voor zover (evenredigheid) dat nodig is. Om die beginselen in de praktijk te brengen, werd in de mededeling tevens aangekondigd dat er een tabel voor subsidiariteitsbeoordeling zal worden gepubliceerd voor alle politiek gevoelige en belangrijke wetgevingsvoorstellen die vergezeld gaan van een effectbeoordeling. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de aanbevelingen van de taskforce Subsidiariteit, Evenredigheid en “Minder en efficiënter optreden”⁸.

⁴ SWD(2021) 305 final, ter vervanging van SWD(2017) 350.

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

⁶ COM(2021) 219 final.

⁷ COM(2019) 178 final.

⁸ Zie voetnoot 1.

Tot de nieuwe aspecten die werden geïntroduceerd, behoorden onder meer de keuze voor de “one in, one out”-aanpak om de last van nieuwe EU-wetgeving voor particulieren en bedrijven te minimaliseren, en het verbeteren van de manier waarop betere regelgeving inspeelt op en ondersteuning biedt aan duurzaamheid en de digitale transformatie. Dat openbare raadplegingen zijn vereenvoudigd dankzij de invoering van één “oproep tot het indienen van feitenmateriaal”, is voor de nationale parlementen van rechtstreeks belang. Deze oproep op de verbeterde website “Geef uw mening”⁹ komt in de plaats van diverse oudere vormen van raadpleging die op verschillende momenten in de totstandkoming van beleid werden gehouden. De inbreng waartoe de nationale en regionale parlementen of nationale, regionale en lokale overheden eventueel besluiten, wordt duidelijk aangegeven en onderscheiden van de inbreng van andere belanghebbenden. Slechts een klein aantal nationale parlementen heeft in 2021 echter gebruikgemaakt van deze website.

Het Fit for Future-platform

Het Fit for Future-platform (“het platform”) werd in mei 2020 opgericht als opvolger van het Refit-platform en is een deskundigengroep op hoog niveau die de Commissie helpt bij het vereenvoudigen van wetten, bij het verlichten van de daarmee gepaard gaande onnodige regeldruk, en bij het aanboren van deskundigheid en ervaringen van lagere bestuursniveaus en belanghebbenden, met de bedoeling om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van wetgeving op zo doelmatig mogelijke wijze worden gerealiseerd, daarbij rekening houdend met de ervaring van nationale, regionale en lokale overheden.

In de groep zitten vertegenwoordigers van nationale, regionale en lokale overheden van de lidstaten, het Comité van de Regio’s — dat wordt ondersteund door zijn RegHub-netwerk¹⁰ — het Europees Economisch en Sociaal Comité en belanghebbenden die het bedrijfsleven en niet-gouvernementele organisaties vertegenwoordigen. Het platform speelt een belangrijke rol bij het aanleveren van informatie over de manier waarop wetten worden uitgevoerd. In 2021 presenteerde het platform een ambitieus eerste jaarlijkse werkprogramma¹¹ dat 15 verschillende onderwerpen in een breed spectrum van sectoren bestreekt en waarin prioriteit werd toegekend aan digitalisering, doelmatige verplichtingen inzake etikettering, toestemming en verslaglegging alsmede vereenvoudiging van EU-wetgeving.

Effectbeoordelingen

De Commissie analyseert de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in alle effectbeoordelingen voor beleidsvoorstellen. De Raad voor regelgevingstoetsing onderwerpt deze beoordelingen aan een onafhankelijke kwaliteitscontrole¹². In 2021 heeft de Raad voor regelgevingstoetsing 83 effectbeoordelingen onderzocht, aanzienlijk meer dan in het jaar daarvoor (41).

Evaluaties en geschiktheidscontroles

Subsidiariteit en evenredigheid zijn tevens van groot belang voor evaluaties en geschiktheidscontroles, waarmee wordt onderzocht of maatregelen op EU-niveau de verwachte resultaten opleveren in de zin van doelmatigheid, doeltreffendheid, samenhang, relevantie en Europese meerwaarde.

⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_nl

¹⁰ RegHub is een netwerk van lokale en regionale overheden om ervaringen te verzamelen over de uitvoering van EU-beleid door middel van raadplegingen van lokale actoren. Zie voor meer informatie: <https://portal.cor.europa.eu/reghub/Pages/default.aspx>

¹¹ https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021_annual_work_programme_fit_for_future_platform_en.pdf

¹² https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_nl

In 2021 onderzocht de Raad voor regelgevingstoetsing 15 belangrijke evaluaties, waaronder 2 geschiktheidscontroles, vergeleken met 13 in 2020. Sommige aspecten die in deze evaluaties aan de orde kwamen, waren zeer relevant wat betreft subsidiariteit en evenredigheid. In de evaluatie van Verordening (EU) nr. 1315/2013 betreffende richtsnoeren van de Unie voor de ontwikkeling van het trans-Europees vervoersnetwerk¹³ (TEN-T), bijvoorbeeld, werd onder meer stilgestaan bij veranderingen waarvan redelijkerwijs kan worden gezegd dat die het resultaat zijn van EU-optreden en verdergaan dan wat van nationale maatregelen van de lidstaten had mogen worden verwacht. In de evaluatie werd geconcludeerd dat de doeltreffende afstemming en uitvoering van de maatregelen van nationale, regionale en lokale overheden te danken was aan homogeen en krachtig Europees beleid. Verder werd opgemerkt dat de aanzienlijke meerwaarde van de samenwerking met derde landen in het kader van TEN-T niet zou zijn behaald wanneer de lidstaten individueel zouden hebben gehandeld.

2.2. HET EUROPEES PARLEMENT¹⁴

In 2021 ontving het Europees Parlement officieel 227 adviezen van de nationale parlementen op grond van Protocol nr. 2, waarvan 24 in de vorm van een gemotiveerd advies¹⁵ en 203 in de vorm van een bijdrage (adviezen waarin geen bezwaren omtrent subsidiariteit werden geuit). Ter vergelijking: in 2020 werden bij het Europees Parlement 134 adviezen ingediend, waarvan er 13 gemotiveerd waren¹⁶.

In respectievelijk de eerste en de tweede helft van 2021 fungeerden de heer Nacho Sánchez Amor (S&D/ES) en de heer Gilles Lebreton (ID/FR) namens de Commissie juridische zaken (JURI) als permanente rapporteurs voor subsidiariteit. Tijdens hun mandaat heeft de commissie JURI — die uit hoofde van bijlage VI bij het reglement van orde van het Europees Parlement er volledig voor verantwoordelijk is dat EU-wetgeving aan het subsidiariteitsbeginsel voldoet — een verslag uitgebracht over de jaarverslagen van de Commissie over subsidiariteit en evenredigheid betreffende de jaren 2017-2019¹⁷. De heer Mislav Kolakušić (NI/HR) trad op als rapporteur. De commissie JURI heeft ook bijgedragen aan het 35e¹⁸ en 36e¹⁹ halfjaarlijkse verslag, die werden opgesteld door de Conferentie van in communautaire aangelegenheden gespecialiseerde organen van de parlementen van de Europese Unie (Cosac) over parlementaire praktijken.

¹³ SWD(2021) 117 final.

¹⁴ De punten 2.2 tot en met 2.4 van dit verslag zijn gebaseerd op bijdragen van de betreffende EU-instellingen en -organen.

¹⁵ Het Europees Parlement en de Commissie (die in dezelfde periode 16 gemotiveerde adviezen registreerde) tellen het aantal gemotiveerde adviezen niet op dezelfde manier. Een gemotiveerd advies dat op meer dan één voorstel van de Commissie betrekking heeft, wordt voor statistische doeleinden door de Commissie slechts als één gemotiveerd advies geregistreerd, terwijl bij het beantwoorden van de vraag of voor een voorstel van de Commissie de drempel voor het uitdelen van een gele of oranje kaart is bereikt, dit gemotiveerde advies voor elk van de voorstellen waarop het betrekking heeft als één gemotiveerd advies wordt geregistreerd. Het Europees Parlement daarentegen registreert evenzoveel gemotiveerde adviezen als de voorstellen waarop zij betrekking hebben.

¹⁶ Alle tot het Europees Parlement gerichte adviezen van de nationale parlementen zijn ook te vinden in Connect, de databank van het Europees Parlement met documenten van de nationale parlementen: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

¹⁷ Verslag over gezonde regelgeving en subsidiariteit en evenredigheid in de Europese Unie — verslag over beter wetgeven betreffende de jaren 2017, 2018 en 2019 (2020/2262(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0191_NL.html

¹⁸ <https://parleu2021.parlamento.pt/ficheiros/12/35th%20Bi-annual%20Report%20of%20COSAC%20EN.pdf>

¹⁹ <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/download/file/082d29087d34505f017d5731c86503b7>

De Onderzoeksdienst van het Europees Parlement (EPRS) bleef het Europees Parlement bijstaan bij het in aanmerking nemen van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in zijn werkzaamheden door:

- systematisch de subsidiariteits- en evenredigheidsaspecten van effectbeoordelingen van de Commissie te onderzoeken en de aandacht te vestigen op geuite bezwaren, met name door de nationale parlementen en het Comité van de Regio's;
- ervoor te zorgen dat deze beginselen ten volle in acht worden genomen in de eigen werkzaamheden van het Europees Parlement, bijvoorbeeld door het uitvoeren van effectbeoordelingen naar eigen ingrijpende amendementen of door het beoordelen van de meerwaarde van de voorstellen van het Europees Parlement voor nieuwe wetgeving op grond van artikel 225 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en van de kosten van niet-optreden op het niveau van de Europese Unie;
- subsidiariteits- en evenredigheidsaspecten te onderzoeken bij het opstellen van effectbeoordelingen, met een focus op de Europese meerwaarde.

In 2021 maakte de EPRS 33 eerste evaluaties van Europese effectbeoordelingen vooraf en 2 alternatieve effectbeoordelingen²⁰, 7 Europese uitvoeringsanalyses achteraf, 27 uitvoeringsanalyses, 3 documenten over “Uitvoering in actie”, 2 andere evaluaties achteraf (waaronder een publicatie over de nieuwe richtsnoeren voor betere regelgeving) en 1 publicatie over “Beter wetgeven in actie”), waarin het jaarlijkse werkprogramma van de Commissie wordt onderzocht. Over het onderwerp Europese meerwaarde werden 2 verslagen over de kosten van een niet-verenigd Europa, 12 beoordelingen van de Europese meerwaarde en 1 document over de meerwaarde van bestaand EU-beleid afgerond.

2.3. DE RAAD

Ook in 2021 heeft de Raad van de Europese Unie (“de Raad”) — daaronder begrepen de relevante groepen van de Raad — toegezien op de daadwerkelijke uitvoering van de conclusies die de Raad en de Europese Raad in de afgelopen jaren hebben vastgesteld met betrekking tot de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Het betrof de conclusies van de Europese Raad inzake de verdere uitvoering van de agenda voor de eengemaakte markt²¹, de conclusies van de Raad betreffende betere regelgeving voor concurrentievermogen en duurzame, inclusieve groei²² en de conclusies van de Raad over testomgevingen voor regelgeving en experimenteerbepalingen als instrumenten voor een innovatievriendelijk, toekomstbestendig en veerkrachtig regelgevingskader dat ontwrichtende uitdagingen in het digitale tijdperk in goede banen leidt²³.

²⁰ De definities van de begrippen in deze alinea zijn te vinden in IATE, de terminologiedatabank van de EU. <https://iate.europa.eu/home> Een alternatieve effectbeoordeling is een door het Europees Parlement zelf opgestelde effectbeoordeling van aspecten waaraan de effectbeoordeling van de Commissie onvoldoende of helemaal geen aandacht besteedt; opgesteld door of in opdracht van de afdeling Effectbeoordeling vooraf van de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement, op verzoek van de commissie(s) ten principale. In 2021 maakte deze afdeling een alternatieve effectbeoordeling van het voorstel betreffende een tijdelijke afwijking van de e-privacyrichtlijn ten behoeve van de bestrijding van online seksueel misbruik van kinderen ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU\(2021\)662598_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662598/EPRS_STU(2021)662598_EN.pdf)) en van het nieuwe migratie- en asielpact ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU\(2021\)694210_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694210/EPRS_STU(2021)694210_EN.pdf)).

²¹ EUCO 17/18, punten II/2 en IV/15, EUCO 13/20, punt II/4 en, in uitvoeringstechnische zin, document van de Raad ST 11654/21.

²² Document van de Raad ST 6232/20, punten 2 en 12.

²³ Document van de Raad ST 13026/1/20 REV 1, punten 3 en 12.

Naast zijn verdragsverplichtingen houdt de Raad de lidstaten op de hoogte van de adviezen van de nationale parlementen over wetgevingsvoorstellen van de Commissie. In 2021 bezorgde het secretariaat-generaal van de Raad 16 gemotiveerde adviezen die waren ontvangen in het kader van Protocol nr. 2 en 165 adviezen die waren uitgebracht in het kader van de politieke dialoog²⁴.

2.4. HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

De werkzaamheden van het Comité van de Regio's op het gebied van subsidiariteit werden in 2021 ingegeven door de prioriteiten van de mandaatperiode 2020-2025 die het Comité in het jaar daarvoor had vastgesteld²⁵. In die prioriteiten komt nogmaals tot uitdrukking dat het Comité van de Regio's vastbesloten is om de kwaliteit van de Europese wetgeving te blijven verbeteren, beter te blijven anticiperen op de territoriale gevolgen ervan en het beginsel van actieve subsidiariteit verder te bevorderen²⁶. Deze vastbeslotenheid kreeg extra elan door de bevindingen in de regionale en lokale EU-barometer²⁷ van het Comité van de Regio's uit 2021, waarin werd benadrukt dat regio's, steden en dorpen volgens bijna twee derde van de lokale politici onvoldoende invloed hebben op de beleidsvorming van de EU. In dit verband concludeerde²⁸ het Comité van de Regio's dat "Europa [...] dan ook in democratisch en ecologisch opzicht veerkrachtiger uit de COVID-19-crisis tevoorschijn [zou] kunnen komen als actieve subsidiariteit formeel erkenning krijgt en wordt toegepast, zodat maatregelen worden genomen op het niveau dat maximale toegevoegde waarde zal opleveren voor de burgers en de besluitvorming gecoördineerd en doeltreffend kan verlopen".

In 2021 bracht het Comité van de Regio's 59 adviezen en 9 resoluties uit. Daartoe behoorden 10 wetgevingsadviezen, 17 niet-wetgevingsadviezen en 5 resoluties waarin specifiek werd verwezen naar de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid of die concrete aanbevelingen bevatten om de naleving daarvan te verbeteren. Veel daarvan waren gebaseerd op de 30 bijdragen over subsidiariteit en evenredigheid die in 2021 waren ingediend via REGPEX, het subnetwerk van het netwerk voor subsidiariteitstoezicht²⁹, dat openstaat voor regionale parlementen en regeringen met wetgevende bevoegdheden om hun deelname in de eerste fase van het wetgevingsproces (subsidiariteitscontrole) te ondersteunen.

De stuurgroep Subsidiariteit, die wordt geadviseerd door de deskundigengroep Subsidiariteit van het Comité van de Regio's, benoemde in het werkprogramma subsidiariteit 2021 vijf prioritaire

²⁴ Het secretariaat-generaal van de Raad ontvangt niet stelselmatig alle adviezen van de nationale parlementen en daarom kan het aantal ontvangen adviezen per instelling verschillen; zie ook voetnoot 15.

²⁵ Resolutie van het Europees Comité van de Regio's — De prioriteiten van het Europees Comité van de Regio's voor 2020-2025 — Europa dichterbij de mensen via de dorpen, steden en regio's, PB C 324 van 1.10.2020, blz. 8-15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020XR1392>

²⁶ De Commissie is van mening dat "actieve subsidiariteit", waarbij nationale parlementen en lokale en regionale overheden een bijdrage leveren in de prelegislatieve fase, de Commissie zou helpen om haar voorstellen af te stemmen op de concrete meerlagige bestuurscontext. Zie voor meer over deze aanpak het verslag over "actieve subsidiariteit" van de taskforce Subsidiariteit, Evenredigheid en "Minder en efficiënter optreden" op https://ec.europa.eu/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_nl

²⁷ <https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/barometer-fullreport%20web.pdf>

²⁸ Resolutie over de jaarlijkse regionale en lokale barometer van de EU 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XR3857&from=NL>

²⁹ Het netwerk voor subsidiariteitstoezicht is in april 2007 opgericht om de informatie-uitwisseling te vergemakkelijken tussen enerzijds lokale en regionale overheden en anderzijds het EU-niveau over diverse documenten en voorstellen van de Commissie van wetgevende dan wel politieke aard. Eind 2021 telde het netwerk 150 leden, terwijl REGPEX er 76 had. Zie <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>

initiatieven³⁰.

In 2021 stelde het Comité van de Regio's adviezen vast over de twee wetgevingsvoorstellen die het qua subsidiariteit als de meest gevoelige ziet: het nieuwe migratie- en asielpact³¹ en het voorstel voor een richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de EU³². Na overleg met zijn netwerk voor subsidiariteitstoezicht heeft het Comité van de Regio's geconcludeerd dat die voorstellen aan het subsidiariteitsbeginsel voldoen.

In het kader van de Europese Week van regio's en steden³³ in oktober 2021 organiseerde het Comité van de Regio's samen met de Conferentie van Europese regionale wetgevende parlementen (Calre)³⁴ een workshop over meerlagig bestuur en actieve subsidiariteit voor duurzaam herstel en veerkracht. In de conclusies van de workshop, die terugkomen in de resolutie van het Comité van de Regio's over de jaarlijkse barometer 2021, werd nogmaals bevestigd dat lokale en regionale overheden betrokken moeten worden bij de evaluatie en de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en, meer in het bijzonder, bij de nationale plannen voor herstel en veerkracht, en werd betreurd dat de mate van betrokkenheid tot dusverre beperkt is gebleken.

Tijdens zijn plenaire vergadering³⁵ in december 2021 herhaalde het Comité zijn oproep tot een herziening van het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Commissie over beter wetgeven, waarbij recht moet worden gedaan aan de meerlagige dimensie van het Europese wetgevingsproces, zoals voorgesteld door de taskforce Subsidiariteit, Evenredigheid en "Minder en efficiënter optreden".

Het Comité van de Regio's heeft daarnaast toegezegd een eigen toolbox voor betere regelgeving te zullen creëren teneinde zijn gehele instrumentarium voor betere regelgeving (het netwerk voor subsidiariteitstoezicht, RegHub³⁶ en de territoriale effectbeoordelingen³⁷) in één governancekader te integreren en zodoende de samenwerking, verbanden en synergieën tussen de afzonderlijke instrumenten en actoren te versterken en een sterkere koppeling te leggen met de toolbox voor betere regelgeving van de Commissie (dat een instrument op het gebied van

³⁰ De herziening van de richtlijn energieprestatie van gebouwen, de wijzigingen van de richtlijn hernieuwbare energie en de richtlijn energie-efficiëntie met het oog op het realiseren van de klimaatdoelstellingen voor 2030, het wetgevingsvoorstel tot het minimaliseren van het aan producten die in de Unie in de handel worden gebracht verbonden risico op ontbossing en bosdegradatie en de herziening van de verordening betreffende het trans-Europese vervoersnetwerk (TEN-T). Zie <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Publications/Documents/Subsidiarity-Work-Programme/2021/COR-2021-00835-00-01-TCD-REF-EN.pdf>

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52020AR4843>

³² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex%3A52020AR5859>

³³ <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/multi-level-governance-and-active-subsidiarity-for-sustainable-recovery-and-resilience.aspx>

³⁴ <https://www.calrenet.eu/>

³⁵ In een advies naar aanleiding van de mededeling van de Commissie "Samen zorgen voor betere regelgeving" (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52021DC0219>) en een resolutie over het werkprogramma van de Commissie voor 2022 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021XR5507>).

³⁶ Ook RegHub (<https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>) verzamelt feitenmateriaal voor het Fit for Future-platform (zie punt 2.1 van dit verslag). Namens het Comité van de Regio's hebben drie vertegenwoordigers zitting in de overheidsgroep van het platform. In 2021 droegen zij bij aan de werkzaamheden van het platform door onderwerpen voor het jaarlijkse werkprogramma voor te stellen, bijdragen te leveren aan de adviezen van het platform en op te treden als rapporteurs voor 3 van de 15 adviezen waarin de uitvoering werd geëvalueerd van EU-wetgeving inzake e-aanbestedingen, milieuverslaglegging (de Inspire-richtlijn) en de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg.

³⁷ <https://cor.europa.eu/nl/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx>

territoriale effecten³⁸ bevat) en met de instrumenten die door de Onderzoeksdienst van het Europees Parlement zijn ontwikkeld.

Ten aanzien van de agenda voor subsidiariteit in ruimere zin heeft het Comité van de Regio's een standpunt ingenomen in het kader van de Conferentie over de toekomst van Europa. Het leverde een bijdrage over het gebruik van "actieve subsidiariteit" als middel om parlementen, regio's en steden nauwer te betrekken bij de vormgeving van Europees beleid³⁹.

2.5. HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

Het Hof van Justitie heeft in 2021 geen belangrijke arresten gewezen die betrekking hadden op het subsidiariteits- of het evenredigheidsbeginsel.

3. TOEPASSING VAN HET SUBSIDIARITEITSCONTROLEMECHANISME DOOR DE NATIONALE PARLEMENTEN

De Commissie ontving in 2021 **16 gemotiveerde adviezen** van de nationale parlementen⁴⁰. Dat is meer dan in de voorgaande twee jaren (9 in 2020 en geen enkel gemotiveerd advies in 2019), maar minder dan in de jaren daarvoor (2016-2018), zowel in absolute aantallen⁴¹ als in verhouding tot het totale aantal door de nationale parlementen ingestuurde adviezen⁴² (zie ook de grafiek "Soorten adviezen") in punt 4).

Van de 16 gemotiveerde adviezen die in 2021 werden ontvangen, hielden er **9** verband met het "**Fit for 55**"-pakket, **3** met het **pakket Europese gezondheidsunie**, **2** met het **migratie- en asielpact**, **1** met het voorstel voor een richtlijn betreffende **toereikende minimumlonen** in de EU en **1** met het voorstel tot wijziging van de **btw-richtlijn** wat betreft de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie om de betekenis van de termen die in sommige bepalingen van die richtlijn worden gebruikt, te bepalen.

De 9 gemotiveerde adviezen in verband met de voorstellen uit het "**Fit for 55**"-pakket, dat door de Commissie op 14 juli 2021 werd vastgesteld, waren afkomstig van 4 nationale parlementen⁴³ en hadden betrekking op 13 verschillende voorstellen. Het merendeel van die adviezen hield verband met het onderdeel van het pakket dat de solidariteit tussen de lidstaten aanstipt, met als meest geuite zorg dat de beoordeling van de effecten tekortschiet en er onvoldoende aanwijzingen zijn voor de meerwaarde van Europees optreden. Geen enkel afzonderlijk voorstel was echter aanleiding voor meer dan drie gemotiveerde adviezen en dus werd geen enkele keer de drempel voor een gecombineerd antwoord van de Commissie⁴⁴ gehaald, laat staan dat de

³⁸ Zie instrument nr. 34 in https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

³⁹ <https://futureu.europa.eu/processes/Democracy/f/6/proposals/114517?locale=nl>

⁴⁰ Daarbij gaat het om het totale aantal adviezen dat uit hoofde van Protocol nr. 2 is ontvangen van de parlementaire kamers. Zie tevens voetnoot 15 en bijlage 1 voor de lijst van documenten van de Commissie waarover zij gemotiveerde adviezen heeft ontvangen.

⁴¹ 2018: 37 gemotiveerde adviezen; 2017: 52 gemotiveerde adviezen; 2016: 65 gemotiveerde adviezen.

⁴² 2021: 4,4 % (16/360); 2020: 3,5 % (9/255); 2019: geen; 2018: 6,5 % (37/569); 2017: 9 % (52/576); 2016: 10,5 % (65/620).

⁴³ De Tsjechische *Senát*, de Ierse Houses of the *Oireachtas*, de Zweedse *Riksdag* en de Franse *Sénat*.

⁴⁴ De Commissie heeft toegezegd met een gecombineerd antwoord te zullen komen wanneer een voorstel aanleiding geeft tot een significant aantal gemotiveerde adviezen (te weten minimaal vier gemotiveerde adviezen die ten minste zeven stemmen vertegenwoordigen) maar het voor een "gele kaart" benodigde aantal stemmen niet wordt behaald.

drempel voor een “gele kaart”⁴⁵ werd gehaald, op grond waarvan de Commissie zou moeten motiveren waarom zij haar voorstel aanhoudt, wijzigt of intrekt.

De Ierse Houses of the *Oireachtas* stuurden over dit pakket twee gemotiveerde adviezen in die elk betrekking hadden op zes voorstellen. In het eerste gemotiveerde advies⁴⁶ betoogden de Houses of the *Oireachtas* dat de voorstellen niet beantwoorden aan het beginsel van subsidiariteit, omdat de Commissie in onvoldoende mate had voldaan aan de procedurele vereiste tot verstrekking van een uitvoerige verklaring met voldoende kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren aan de hand waarvan de nationale parlementen alle consequenties van een EU-breed voorstel van deze aard volledig kunnen beoordelen. De voornaamste zorg van de Houses of the *Oireachtas* in het tweede gemotiveerde advies⁴⁷, over de andere thema’s in het pakket, was dat de “noodzaak” en de “grotere voordelen” van de voorstellen — vergeleken met maatregelen op lidstaatniveau — onvoldoende zeker zijn en dat de voorstellen daarom niet evenredig zijn en evenmin aan het subsidiariteitsbeginsel voldoen. De Houses of the *Oireachtas* lieten hun bijzondere bezorgdheid blijken over het voorstel voor een apart emissiehandelssysteem voor het wegvervoer en de bouw en over de verdeling van de opbrengsten via het sociaal klimaatfonds, een punt dat in de onderstaande alinea’s uitgebreider aan bod komt.

In haar antwoorden zette de Commissie de noodzaak en de grotere voordelen van deze voorstellen uiteen en legde zij uit dat al deze voorstellen zijn gebaseerd op de mededeling van de Commissie over het klimaatdoelstellingsplan 2030⁴⁸. Deze mededeling ging vergezeld van een uitgebreide effectbeoordeling die de basis vormt voor een alomvattend plan om het bindende EU-streefcijfer voor het terugdringen van de netto-emissies op verantwoorde wijze te verhogen naar minstens 55 % in 2030. Aan elk voorstel waarop het gemotiveerde advies betrekking had, lag een specifieke effectbeoordeling ten grondslag. Verder wees de Commissie erop dat zij had getracht om de gevolgen van de diverse beleidsvoorstellen samen te brengen in een scenariobeoordeling op lidstaatniveau, bedoeld om een beeld te schetsen van het totale effect van de voorstellen (het “MIX”-scenario). Deze informatie is allemaal openbaar toegankelijk op internet⁴⁹.

De Zweedse *Riksdag* had twijfels bij de klimaatvoordelen van het **sociaal klimaatfonds**⁵⁰, aangezien directe inkomenssteun niet noodzakelijkerwijs leidt tot lagere emissies en bijdraagt tot het verwezenlijken van de gemeenschappelijke streefdoelen. De *Riksdag* had verder kritiek op de rechtstreekse koppeling tussen inkomenssteun op nationaal niveau en de EU-begroting. In haar antwoord lichtte de Commissie toe dat het sociaal klimaatfonds is voorgesteld om de mogelijke ongelijke maatschappelijke gevolgen van een nieuw emissiehandelssysteem binnen en tussen de lidstaten te kunnen opvangen. De doelstellingen van het fonds moeten worden gerealiseerd door middel van investeringssteun en tijdelijke inkomenssteun. Er is echter geen sprake van rechtstreekse betalingen vanuit de EU-begroting aan burgers. De lidstaten worden vanuit de EU-begroting ondersteund en zij betalen vervolgens de tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun uit

⁴⁵ De drempel voor een “gele kaart” wordt bereikt wanneer de gemotiveerde adviezen ten minste een derde van alle stemmen vertegenwoordigen die aan de nationale parlementen zijn toebedeeld (18 van de 54). Elk parlement heeft twee stemmen; in het geval van een nationaal parlementair stelsel met twee kamers beschikt elke kamer over één stem.

⁴⁶ Over COM(2021) 552 final, COM(2021) 556 final, COM(2021) 559 final, COM(2021) 561 final, COM(2021) 562 final en COM(2021) 567 final.

⁴⁷ Over COM(2021) 551 final, COM(2021) 554 final, COM(2021) 555 final, COM(2021) 557 final, COM(2021) 558 final en COM(2021) 568 final.

⁴⁸ COM(2020) 562 final.

⁴⁹ https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/energy-modelling_en

⁵⁰ COM(2021) 568 final.

de eigen nationale begroting; dergelijke regelingen worden overeenkomstig de nationale wet- en regelgeving door de nationale autoriteiten opgezet en beheerd.

Vanwege het gebrek aan relevante nationale gegevens plaatsten de Ierse Houses of the *Oireachtas* vraagtekens bij de methode van de Commissie voor het berekenen van de financiële toewijzingen aan de lidstaten vanuit het sociaal klimaatfonds. In haar antwoord verklaarde de Commissie dat in de toewijzingsmethode rekening is gehouden met de specifieke behoeften van de diverse lidstaten. Bovendien functioneert het fonds op zodanige wijze dat de lidstaten maatregelen kunnen nemen om de klimaatactie op EU-niveau aan te vullen. De lidstaten zijn bij uitstek in staat om de maatregelen en investeringen te ontwerpen en te kiezen die recht doen aan nationale specifieke kenmerken.

De Tsjechische *Senát* meende dat het voorstel voor een herschikking van de richtlijn **energiebelasting**⁵¹ op verschillende manieren ingrijpt in de fiscale bevoegdheden van de lidstaten: i) de lidstaten mogen geen gedifferentieerde belastingtarieven toepassen op energieproducten die binnen eenzelfde categorie vallen; ii) het mechanisme voor automatische indexering van belastingniveaus maakt inbreuk op de fiscale bevoegdheden van de lidstaten omdat het een rationeel fiscaal beleid in de weg staat, vooral in geval van hoge inflatie; iii) minimumbelastingniveaus zijn een cruciaal onderdeel en zouden dus alleen bij wetgevingsbesluit mogen worden aangepast en niet bij een gedelegeerde handeling van de Commissie; en iv) de definitie van kwetsbare huishoudens die gebruik kunnen maken van belastingverlagingen, biedt onvoldoende flexibiliteit en behelst een forse inperking van de opties van de lidstaten om de maatschappelijke gevolgen van de richtlijn op te vangen.

De Commissie antwoordde dat het voorstel de lidstaten nog steeds de flexibiliteit biedt om de nationale wetgeving zo aan te passen dat deze aansluit bij de eigen specifieke context en behoeften. In het voorgestelde belastingstelsel worden energieproducten en elektriciteit onderverdeeld in categorieën en gerangschikt op milieuprestatie; groepen producten met vergelijkbare kenmerken (zoals fossiele brandstoffen) krijgen dezelfde fiscale behandeling. Boven de drempelwaarde staat het de lidstaten echter vrij de belastingniveaus naar eigen inzicht vast te stellen, zolang zij deze rangorde maar in acht nemen. In het voorgestelde indexeringsmechanisme, dat is gebaseerd op een geharmoniseerde index van Eurostat, wordt vastgehouden aan het belang van minimumbelastingtarieven en de reële waarde daarvan in de tijd. De mogelijke belastingvrijstelling voor kwetsbare huishoudens, ten slotte, wordt gekoppeld aan een geharmoniseerd criterium, maar de toepassing van dat criterium zal afhangen van de nationale situatie.

Volgens het gemotiveerde advies van de Tsjechische *Senát* over de herziening van de richtlijn betreffende de **EU-regeling voor de handel in emissierechten**⁵² ontbraken in de effectbeoordeling en de analyse bij de wetgevingsvoorstellen van de Commissie landspecifieke analyses van de gevolgen. De *Senát* betoogde dat de Commissie onvoldoende rekening had gehouden met de negatieve maatschappelijke en economische gevolgen van de invoering van de emissiehandel in het wegvervoer en de bouw voor lidstaten waarin de koopkracht lager ligt, met name gezien het gebrek aan mechanismen ter voorkoming van speculatieve handel.

In haar antwoord legde de Commissie uit dat het beleidsscenario — waarin de diverse beleidsvoorstellen zijn gecombineerd — berust op openbaar beschikbare landspecifieke gegevens. De Commissie had voorgesteld om een koolstofprijs in te voeren, als aanvulling op beleid op nationaal niveau, omdat in de afgelopen jaren was gebleken dat het bestaande Europese en nationale beleid voor emissiereductie in het wegvervoer en de bouw onvoldoende effect sorteerde om in 2030 de emissiereductiedoelstelling van 55 % te kunnen halen. Mocht

⁵¹ COM(2021) 563 final.

⁵² COM(2021) 551 final.

koolstofbeprijzing voor broeikasgasemissies afkomstig uit de bouw en het wegvervoer zowel binnen als tussen lidstaten ongelijke maatschappelijke gevolgen veroorzaken, dan worden die gevolgen voor de meest kwetsbare mensen en huishoudens opgevangen door het sociaal klimaatfonds.

De Ierse Houses of the *Oireachtas* betoogden dat het onwaarschijnlijk is dat het voorgestelde emissiehandelssysteem evenveel opbrengsten zal genereren als de nationale CO₂-heffing en dus consequenties zal hebben voor het vermogen van Ierland om op broeikasgasemissiereductie gerichte klimaatmaatregelen uit te voeren en om aan zijn nationale doelstelling op het gebied van klimaatneutraliteit te voldoen. Optreden door de lidstaten zou doeltreffender zijn dan optreden door de EU. De Commissie antwoordde dat het nieuwe emissiehandelssysteem de lidstaten niet belet om desgewenst via de fiscaliteit een ambitieuzer nationaal koolstofbeprijzingsbeleid te voeren.

Over het voorstel voor een verordening betreffende de **uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen**⁵³ meende de Tsjechische *Senát* dat de Commissie niet had aangetoond dat de voorgestelde bindende streefcijfers inzake infrastructuur voor zware bedrijfsvoertuigen praktisch haalbaar zijn, tegen redelijke kosten voor de lidstaten, en dat zij dus niet had laten zien wat de werkelijke meerwaarde was van de gekozen aanpak op EU-niveau. In haar antwoord lichtte de Commissie toe dat de bindende streefcijfers alleen zouden gelden voor het kernnetwerk van Europese snelwegen (het “TEN-T-netwerk”) en dat het transnationale karakter en het Europabrede belang van dat netwerk EU-optreden vergt teneinde dat netwerk van de juiste infrastructuur te kunnen voorzien. Volgens de voorgestelde verordening is het weliswaar aan de lidstaten om te bepalen met welke middelen zij de streefcijfers willen halen, maar lidstaten die voor medefinanciering willen kiezen, kunnen gebruikmaken van de fondsen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Over het onderdeel energie van het “Fit for 55”-pakket — te weten de voorstellen over de **richtlijn hernieuwbare energie**⁵⁴ en over de **richtlijn energie-efficiëntie**⁵⁵ — heeft de Commissie twee gemotiveerde adviezen ontvangen: van de Zweedse *Riksdag* over het eerste voorstel en van de Tsjechische *Senát* over beide voorstellen. Daarin werd de grote gedetailleerdheid van de regelgeving bekritiseerd (*Riksdag*) en gesteld dat voorbij was gegaan aan de specifieke omstandigheden in de lidstaten (*Senát*). Deze voorstellen zouden kosteneffectievere en efficiëntere oplossingen in de weg staan (*Riksdag, Senát*). Daarnaast werden inhoudelijke kanttekeningen geplaatst bij de streefcijfers, met name bij die voor de verwarmingssector, bijvoorbeeld ten aanzien van stadsverwarming⁵⁶ (*Senát*). Op het punt van hernieuwbare energie benadrukte de *Senát* dat kernenergie, gelet op de geografische ligging van Tsjechië en diens beperkte potentieel voor hernieuwbare energie, als duurzaam zou moeten worden aangemerkt in de taxonomie van de EU, net als gas (voor een overgangperiode).

De Commissie betoogde dat Europees optreden volgens artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie gerechtvaardigd is, aangezien door coördinatie op EU-niveau de energiezekerheid stijgt en de voordelen op het gebied van milieu en klimaat groter worden. Om het belangrijkste streefcijfer van de EU op het gebied van energie-efficiëntie te kunnen halen, was er behoefte aan een doeltreffend wetgevingskader en een gecoördineerde en geharmoniseerde aanpak op EU-niveau. Omdat de lidstaten bij het kiezen van de beleidsmix,

⁵³ COM(2021) 559 final.

⁵⁴ COM(2021) 557 final.

⁵⁵ COM(2021) 558 final.

⁵⁶ Onder “stadsverwarming” of “stadskoeling” wordt verstaan: de distributie van thermische energie in de vorm van stoom, warm water of gekoelde vloeistoffen vanuit centrale of decentrale productiebronnen via een netwerk dat verbonden is met meerdere gebouwen of locaties, voor het verwarmen of koelen van ruimten of processen. Zie de definitie in artikel 2, punt 19, van Richtlijn (EU) 2018/2001.

sectoren en individuele maatregelen waarmee de vereiste energiebesparingen moeten worden gerealiseerd rekening kunnen houden met de nationale context en specifieke kenmerken, behouden de lidstaten de nodige flexibiliteit. Het bindende EU-reductiestreefcijfer van 9 % voor primair energieverbruik en eindenergieverbruik was een onmisbaar onderdeel van het wetgevingspakket dat zal leiden tot het terugdringen van broeikasgasemissies met 55 %.

De Franse *Sénat* uitte zijn bezorgdheid over het voorstel tot wijziging van de verordening inzake **broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF)**⁵⁷, maar zag wel de EU-meerwaarde in van de klimaatneutraliteitsdoelstelling tegen 2050 voor de EU. De *Sénat* achtte het in strijd met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid om de Commissie voor de periode 2026-2029 de bevoegdheid te verlenen om uitvoeringshandelingen vast te stellen met mogelijk onbeperkte ruimte om aan elke lidstaat bindende CO₂-niveaus voor agrarische werkzaamheden op te leggen. Daarnaast merkte de *Sénat* op dat in de governance-regelingen voor de vaststelling van de streefcijfers van de lidstaten voor de periode 2026-2030 de monitoringprocedures voor nationale parlementen onvoldoende zijn gespecificeerd.

In haar antwoord lichtte de Commissie toe dat zij voor 2030 een doelstelling had voorgesteld die strookt met het traject naar een klimaatneutrale landsector in 2035 en dat de voorgestelde verdeling tussen de lidstaten op twee aspecten was gebaseerd: i) elke lidstaat houdt vast aan zijn recente niveau van verwijderingen en gerapporteerde emissies (d.w.z. het gemiddelde voor de jaren 2016-2018), wat neerkomt op het uitgangsniveau dat ook voor de verordening inzake de verdeling van de inspanningen wordt gebruikt; ii) de inspanningen die moeten worden geleverd om de EU-doelstelling in 2030 te kunnen halen, worden verdeeld naar rato van het beheerde landoppervlak in elke lidstaat. De Commissie verduidelijkte dat het voorstel niet verder gaat dan nodig is om de streefcijfers te kunnen realiseren. Op het punt van de governance legde de Commissie uit dat bij de overgang naar nationale streefdoelen voor de sector landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw voor de periode 2026-2030 beginselen zullen worden ingevoerd die vergelijkbaar zijn met de beginselen waarvan sprake is in het kader voor naleving van Verordening (EU) 2018/842 inzake de verdeling van de inspanningen. De lidstaten zal worden gevraagd om nationale plannen in te dienen waarin zij hun bijdrage aan het realiseren van het streefcijfer voor 2035 uiteenzetten. Ten slotte wees de Commissie erop dat zij bij de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden was bijgestaan door het Comité klimaatverandering, waarin alle lidstaten vertegenwoordigd zijn.

De Franse *Sénat* heeft over alle drie voorstellen van het **pakket Europese gezondheidsunie** gemotiveerde adviezen uitgebracht. Daarin bekritiseerde de *Sénat* de aantasting van nationale bevoegdheden waarvan in het voorstel voor een verordening betreffende een **grotere rol voor het Europees Geneesmiddelenbureau**⁵⁸ in zijn ogen sprake is. De *Sénat* meende dat de beoogde toekenning van het recht aan de Commissie om alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de gevolgen te beperken van reële of mogelijke tekorten aan geneesmiddelen of medische hulpmiddelen die in noodsituaties op gezondheidsgebied van essentieel belang worden geacht, botst met de bevoegdheid van de lidstaten om, overeenkomstig artikel 168, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, gezondheidszorg en medische zorg te verlenen. De *Sénat* bekritiseerde het voorstel voor een verordening tot oprichting van een **Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding**⁵⁹, omdat de Europese harmonisatie van wet- of regelgeving die nodig zou zijn met het oog op de interoperabiliteit van nationale paraatheids- en responsplannen voor ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid, in strijd zou zijn met de Verdragen, en de *Sénat* betwijfelde, onder verwijzing naar

⁵⁷ COM(2021) 554 final.

⁵⁸ COM(2020) 725 final.

⁵⁹ COM(2020) 726 final.

de effectbeoordeling, of het Centrum wel in staat is om evaluaties en audits uit te voeren. Ten aanzien van het voorstel voor een verordening betreffende **ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid**⁶⁰ had de *Sénat* kritiek op het gebruik van uitvoeringshandelingen en wees hij op botsende bevoegdheden en op onzekerheden omtrent de coördinatie met de geïntegreerde EU-regeling politieke crisisrespons.

In haar antwoord verzette de Commissie zich tegen de opvatting dat het voorstel voor een verordening betreffende het Europees Geneesmiddelenbureau afbreuk doet aan de verantwoordelijkheden van de lidstaten uit hoofde van artikel 168, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien noodsituaties op het gebied van de volksgezondheid van de omvang van de COVID-19-crisis repercussies hebben voor alle lidstaten, die daar afzonderlijk onvoldoende op kunnen reageren. Door op EU-niveau gecoördineerd toezicht te houden op het ontstaan van eventuele tekorten, kunnen de lidstaten zich beter voorbereiden op een plotseling aanzwellende vraag, kunnen uitvoerbeperkingen binnen de eengemaakte markt alsook de opbouw van overdreven en buitensporige voorraden worden voorkomen, en kunnen middelen efficiënter op nationaal en Europees niveau worden verdeeld. Geen van de voorstellen in dat kader noopt tot harmonisatie van nationale paraatheidsplannen of van wet- of regelgeving. De uitvoeringsmaatregelen hebben louter betrekking op procedures; zij verschaffen het Gezondheidsbeveiligingscomité geen extra bevoegdheden en verlenen de adviezen van het Gezondheidsbeveiligingscomité evenmin een bindend karakter.

Net als in 2020 leverde het nieuwe **migratie- en asielpact**⁶¹ ook in 2021 gemotiveerde adviezen op, en wel van de Slowaakse *Národná rada* over het voorstel betreffende asiel- en migratiebeheer⁶² en van de Italiaanse *Senato della Repubblica* over de vijf wetgevingsvoorstellen waaruit het pakket bestaat⁶³. De *Národná rada* meende dat inbreuk was gemaakt op het subsidiariteitsbeginsel, omdat in het voorstel geen rechtsgrondslag was aangewezen voor de verdeelsleutel en voor de bevoegdheden van het Asielagentschap van de Europese Unie en het Europees Grens- en kustwachtagentschap. Voorts plaatste de *Národná Rada* vraagtekens bij het gebruik van gedelegeerde handelingen en betoogde dat elke lidstaat bevoegd is om op grond van de nationale asielwetgeving te besluiten welke personen tot het eigen grondgebied worden toegelaten. Volgens de *Senato della Repubblica* werd er inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel gemaakt, omdat er in de voorstellen sprake is van een duidelijke onbalans tussen verplichtingen en solidariteit en er geen oplossing voor de bestaande problemen wordt geboden en optreden op EU-niveau dus toegevoegde waarde ontbeert. Op het punt van de evenredigheid betoogde de *Senato* dat het systeem van “screening vóór binnenkomst” het risico op buitensporige beïnvloeding van het nationale rechtstelsel en van de rechtsbescherming in het land van binnenkomst met zich meebrengt; dat de drempel waaronder de grensprocedure in werking moet worden gesteld, betekent dat bijna alle bootmigranten aan de grensprocedure in plaats van aan herplaatsingsprocedures worden onderworpen; en dat de regelgeving inzake het mechanisme voor gesponsorde terugkeer de lidstaten van binnenkomst met hogere kosten en meer administratieve rompslomp opzadelt.

In haar antwoorden lichtte de Commissie toe dat de verdeelsleutel geen nieuw aspect is en dat het Asielagentschap van de Europese Unie en het Europees Grens- en kustwachtagentschap

⁶⁰ COM(2020) 727 final.

⁶¹ COM(2020) 609 final, COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final, COM(2020) 614 final, C(2020) 6467 final, C(2020) 6468 final, C(2020) 6469 final, C(2020) 6470 final en COM(2020) 758 final.

⁶² COM(2020) 610 final.

⁶³ COM(2020) 610 final, COM(2020) 611 final, COM(2020) 612 final, COM(2020) 613 final, COM(2020) 614 final.

(Frontex) hooguit de operationele kant van een uitvoeringshandeling faciliteren. Ten aanzien van de gedelegeerde handelingen benadrukte de Commissie dat deze bepalingen op de Dublin III-verordening berusten en geen wijziging van de thans geldende regels inhouden. Ook merkte zij op dat artikel 78, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de Raad een bijzondere mogelijkheid tot optreden biedt wanneer er sprake is van een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen. Alleen wanneer de terugkeer vanaf het grondgebied van de begunstigde lidstaten mislukt, wordt de sponsorende lidstaat gevraagd om de irreguliere migrant naar het eigen grondgebied over te brengen en de pogingen om de migrant te laten terugkeren voort te zetten.

De Commissie meende dat in het pact het juiste evenwicht is gevonden tussen verantwoordelijkheid en solidariteit, want een aantal uitzonderingen zorgt voor flexibiliteit in de grensprocedure en voor flexibiliteit ten aanzien van de gevallen waarin die procedure moet worden toegepast. Het verantwoordelijkheids criterium inzake het eerste land van binnenkomst moet in samenhang met de andere verantwoordelijkheids criteria worden beschouwd. Het solidariteitsmechanisme van het pact is ook bedoeld om het aantal mensen in lidstaten met een groot aantal aankomsten te verkleinen en om capaciteitsopbouw, activiteiten en maatregelen op het gebied van externe betrekkingen te ondersteunen indien daarmee invloed kan worden uitgeoefend op de migratiestromen naar bepaalde lidstaten. Terugkeersponsoring brengt voor de begunstigde lidstaat geen hogere kosten met zich mee.

Van de Maltese *Kamra tad-Deputati* ontving de Commissie een derde gemotiveerd advies over het op 28 oktober 2020 vastgestelde voorstel voor een richtlijn betreffende **toereikende minimumlonen in de EU**⁶⁴, nadat zij daarover in 2020 reeds twee gemotiveerde adviezen had ontvangen⁶⁵.

De *Kamra tad-Deputati* betwiste de gekozen rechtsgrondslag. Wat de subsidiariteit betreft, meende de *Kamra tad-Deputati* dat de doelstellingen van het voorstel doeltreffend kunnen worden verwezenlijkt door optreden van de lidstaten, gelet op de verschillen op het gebied van loonvorming. Het voorstel zou juist negatieve gevolgen kunnen hebben en bijvoorbeeld het proces van collectieve onderhandelingen kunnen compliceren en het risico op arbeidsconflicten in bepaalde bedrijfstakken kunnen vergroten.

De Commissie verklaarde dat een meerderheid van de lidstaten met het probleem kampt dat het minimumloon qua hoogte en/of dekking ontoereikend is en dat optreden op nationaal niveau niet afdoende was gebleken om dit probleem te kunnen verhelpen. Zij onderstreepte dat de normen voor de toegang tot bescherming door minimumlonen sterk uiteenlopen en dat die verschillen het beste op EU-niveau kunnen worden weggenomen. Lidstaten waarin minder dan 70 % van de werknemers onder een collectieve arbeidsovereenkomst valt, moeten weliswaar een kader met randvoorwaarden scheppen en een actieplan opstellen om collectieve onderhandelingen te stimuleren, maar afgezien daarvan is het ontwerp van het kader en van het actieplan geheel en al aan de lidstaten.

Met betrekking tot het voorstel tot **wijziging van de btw-richtlijn** wat betreft de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden aan de Commissie om de betekenis van de termen die in sommige bepalingen van die richtlijn worden gebruikt, te bepalen, bevestigde de Zweedse *Riksdag* in een gemotiveerd advies opnieuw het belang van de unanimiteitsregel op het gebied van de fiscaliteit en meende de *Riksdag* dat de door de Commissie voorgestelde besluitvormingsprocedure zou neerkomen op de overdracht van bevoegdheden van nationaal naar EU-niveau op een terrein dat van wezenlijk belang is voor nationale soevereiniteit en verder gaat dan voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het voorstel noodzakelijk is.

⁶⁴ COM(2020) 682 final.

⁶⁵ Zie voor meer informatie punt 3 van het verslag over 2020.

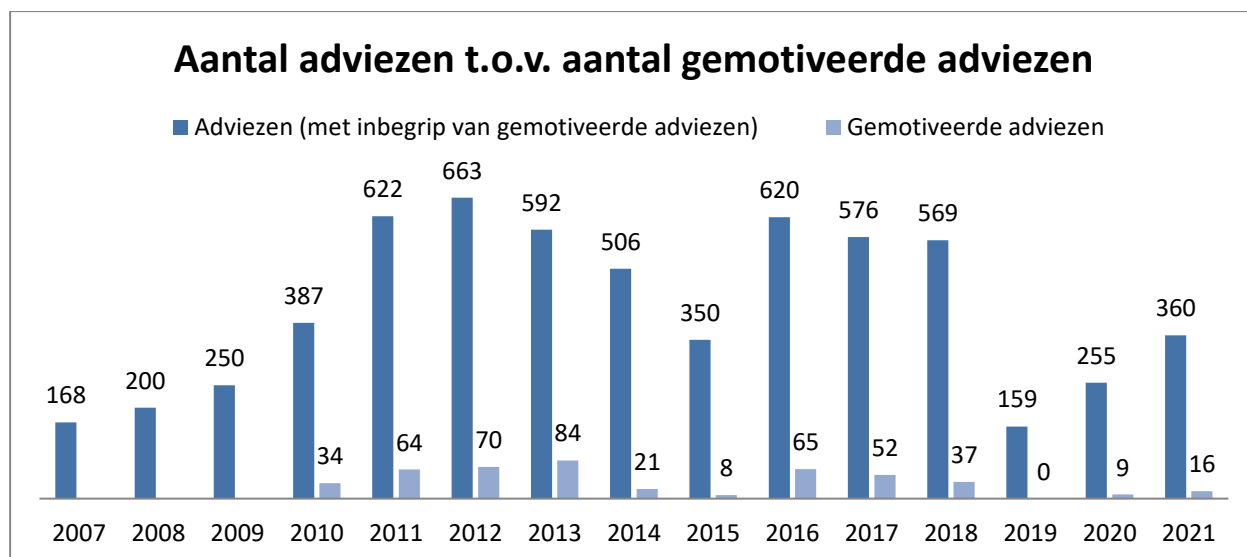
De Commissie antwoordde dat de niet-geharmoniseerde toepassing van begrippen uit de btw-richtlijn door de lidstaten de soepele werking van de interne markt hindert en waarschijnlijk zal leiden tot dubbele belastingheffing of niet-heffing, en dat de lidstaten deze problematiek niet zelf kunnen oplossen. Het voorstel geeft de Commissie alleen de mogelijkheid tot het vaststellen van uitvoeringshandelingen met betrekking tot een beperkt aantal regels voor de uitvoering van de bepalingen van de btw-richtlijn, regels waarvoor een uniforme toepassing van de begrippen uit de Europese btw-wetgeving noodzakelijk is. Bij indirecte belastingen werd reeds gestemd met gekwalificeerde meerderheid en gebruikgemaakt van comitéprocedures, en om de vorming van een gemeenschappelijk standpunt en een gemeenschappelijke praktijk te bevorderen, is de comitéprocedure bij EU-wetgeving al lange tijd de standaardwerkwijze.

4. SCHRIFTELIJKE POLITIEKE DIALOOG MET NATIONALE PARLEMENTEN

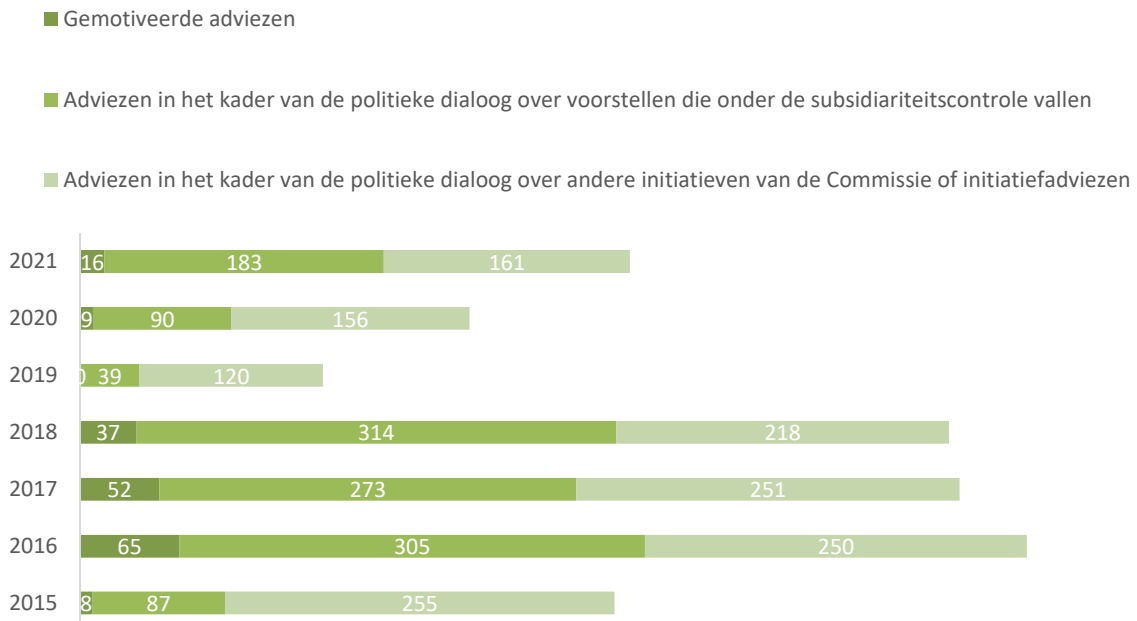
Naast het in Protocol nr. 2 bij de Verdragen verankerde subsidiariteitscontrolemechanisme omvatten de betrekkingen van de Commissie met de nationale parlementen ook tal van andere activiteiten, in het bijzonder de politieke dialoog die in 2006 is opgezet. Tot die dialoog behoren schriftelijke uitwisselingen over alle initiatieven van de Commissie waarover de nationale parlementen input willen geven of opmerkingen willen maken alsook een mondelinge politieke dialoog die in punt 5 hieronder nader wordt beschreven.

Algemene opmerkingen

De nationale parlementen hebben in 2021 360 adviezen aan de Commissie gericht. Vergeleken met de twee jaar daarvoor gaat het om een fors hoger aantal (255 in 2020 en 159 in 2019), maar nog altijd om minder adviezen dan in de middelste jaren van het mandaat van de vorige Commissie (569 in 2018, 576 in 2017 en 620 in 2016).



Soorten adviezen van de nationale parlementen



Van die 360 adviezen hadden er 199 (55,3 %), inclusief de 16 gemotiveerde adviezen (4,4 %), betrekking op wetgevingsvoorstellen van de Commissie die onder het subsidiariteitscontrolemechanisme vallen⁶⁶. Dit is een veel groter aantal en een veel hoger percentage dan in de vorige twee jaar, met als vermoedelijke reden dat het aantal door de Commissie voorgelegde wetgevingsvoorstellen is gestegen.

De andere 161 adviezen (44,7 %) hadden voornamelijk betrekking op niet-wetgevingsinitiatieven, zoals mededelingen, of op initiatiefadviezen die niet direct verband hielden met een initiatief van de Commissie; het constante aantal daarvan (156 in 2020) wijst erop dat sommige nationale parlementen de Commissie zijn blijven voorzien van waardevolle, toekomstgerichte politieke inbreng.

De Commissie brengt de punten die door de nationale parlementen of kamers worden aangesneden, stevast onder de aandacht van de desbetreffende diensten van de Commissie en commissarissen en, in het geval van wetgevingsvoorstellen, onder de aandacht van de vertegenwoordigers van de Commissie die deelnemen aan de onderhandelingen met de medewetgevers.

Deelname en toepassingsgebied

Net als in de vorige jaren, verschilde het aantal aan de Commissie gerichte adviezen aanzienlijk van het ene nationale parlement tot het andere. De tien meest actieve kamers brachten 285 adviezen uit. Dit komt neer op 79 % van het totale aantal adviezen en komt overeen met het gemiddelde in de afgelopen jaren⁶⁷. Het aantal nationale parlementen of kamers dat geen enkel

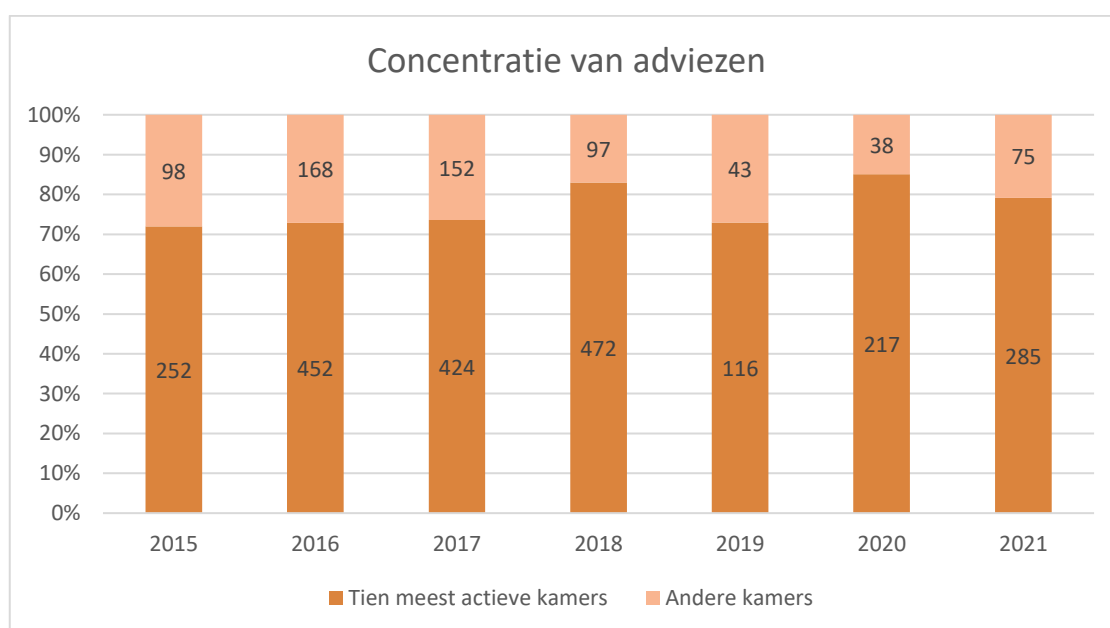
⁶⁶ Zie voor meer informatie over het subsidiariteitscontrolemechanisme en de politieke dialoog https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_nl Wetgevingsvoorstellen met betrekking tot beleid waarvoor geldt dat de EU exclusieve bevoegdheid geniet, vallen niet onder de subsidiariteitscontrole door de nationale parlementen.

⁶⁷ 2020: 85 %; 2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %.

advies uitbracht, daalde⁶⁸ tot acht kamers⁶⁹ (op een totaal van 39), wat betekent dat in 2021 vijf lidstaten⁷⁰ — minder dan een vijfde van het totale aantal lidstaten — niet aan de schriftelijke politieke dialoog hebben deelgenomen. Dit getuigt van toenemende belangstelling onder de nationale parlementen voor deelname aan de subsidiariteitscontrole en de politieke dialoog.

De volgende twaalf nationale parlementen of kamers⁷¹ stuurden in 2021 de meeste adviezen in: de Spaanse *Cortes Generales* (57 adviezen), de Portugese *Assembleia da República* (54 adviezen), de Tsjechische *Senát* (47 adviezen), de Roemeense *Camera Deputaţilor* (27 adviezen), de Duitse *Bundesrat* (24 adviezen), de Roemeense *Senat* (18 adviezen), de Franse *Sénat* (17 adviezen), de Nederlandse *Eerste Kamer* (17 adviezen), de Tsjechische *Poslanecká sněmovna* (12 adviezen), de Italiaanse *Camera dei Deputati* (12 adviezen), de Poolse *Senat* (12 adviezen) en de Zweedse *Riksdag* (12 adviezen). Ook in de afgelopen jaren behoorden zij tot de meest actieve kamers. In bijlage 2 staat het aantal adviezen dat elke kamer heeft ingestuurd.

Ook de aard van de adviezen verschilt per nationaal parlement of kamer. Sommige parlementen of kamers concentreerden zich vooral op de vraag of een voorstel van de Commissie beantwoordde aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, terwijl andere uitvoeriger stilstonden bij de inhoud van de voorstellen of initiatiefadviezen instuurden. Binnen de laatstgenoemde groep waren de Tsjechische *Senát*, de Roemeense *Camera Deputaţilor* en *Senat*, de Duitse *Bundesrat* en de Franse *Sénat* bijzonder actief.



Belangrijkste onderwerpen van de adviezen in het kader van de politieke dialoog

De **pakketten** die in 2021 de meeste aandacht trokken waren “Fit for 55” (49 adviezen), het nieuwe migratie- en asielpact (17 adviezen), digitale diensten (17 adviezen) en de Europese gezondheidsunie (11 adviezen). In de categorie afzonderlijke **initiatieven** stuurden de nationale parlementen de meeste adviezen in over de wet inzake digitale diensten (10 adviezen), het

⁶⁸ 12 in 2020, 17 in 2019, 10 in 2018.

⁶⁹ Belgische *Kamer van volksvertegenwoordigers*, Duitse *Bundestag*, Cypriotische *Vouli ton Antiprosopon*, Estse *Riigikogu*, Letse *Saeima*, Luxemburgse *Chambre des Députés*, Sloveense *Državni svet* en *Državni zbor*.

⁷⁰ De nationale parlementen van Cyprus, Estland, Letland, Luxemburg en Slovenië.

⁷¹ De negende plaats wordt door vier kamers gedeeld.

voorstel betreffende toereikende minimumlonen (9 adviezen), de twee voorstellen met betrekking tot het digitale EU-covidcertificaat (elk 8 adviezen), het voorstel voor het Fonds voor asiel en migratie (7 adviezen), de wet inzake digitale markten (7 adviezen), het voorstel voor een sociaal klimaatfonds (6 adviezen), het gewijzigde voorstel tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie (6 adviezen) en het voorstel voor gelijke beloning voor gelijke arbeid (6 adviezen). In een zestal adviezen over het werkprogramma van de Commissie voor 2021 wezen de nationale parlementen de Commissie ook op hun eigen jaarlijkse prioriteiten voor 2021.

Tot de 49 adviezen over het **“Fit for 55”-pakket** behoorden 9 gemotiveerde adviezen (reeds in het vorige punt besproken); in 14 adviezen werd alleen maar bevestigd dat de voorstellen voldeden aan het subsidiariteitsbeginsel. De initiatieven uit het pakket waarop het vaakst werd gereageerd, waren het voorstel tot wijziging van de verordening inzake broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF)⁷², het voorstel tot herziening van de richtlijn energie-efficiëntie⁷³, het voorstel voor een richtlijn hernieuwbare energie⁷⁴, het voorstel tot herziening van de richtlijn energiebelasting⁷⁵, het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens⁷⁶, het voorstel voor een verordening tot oprichting van een sociaal klimaatfonds⁷⁷ en de mededeling over de nieuwe EU-bosstrategie⁷⁸.

In het kader van de politieke dialoog heeft de Commissie drie adviezen ontvangen over het voorstel tot wijziging van de verordening inzake **broeikasgasemissies en -verwijderingen door landgebruik, verandering in landgebruik en bosbouw (LULUCF)**⁷⁹. In één daarvan werden zorgen geuit over de mogelijkheid om tegen 2035 klimaatneutraliteit te hebben bereikt, werd gewezen op onvoldoende prikkels om de verwijderingen te vergroten (die nodig zijn om klimaatneutraal te worden), werd aangevoerd dat nauwkeurige en geharmoniseerde verslaglegging en een sanctiesysteem belangrijke factoren zijn om de doelstellingen van de voorgestelde verordening te kunnen realiseren en werd betoogd dat maatregelen om klimaatneutraal te worden al onderdeel zouden moeten zijn van de strategische plannen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor 2023-2027. In een ander advies werd de Commissie gevraagd om een effectbeoordeling waarin de concrete haalbaarheid van de voorgestelde maatregelen wordt beschreven en de effecten van de geplande wijzigingen worden gekwantificeerd, en met name de kosten en baten voor Tsjechië.

In haar antwoorden verduidelijkte de Commissie hoe zij klimaatneutraliteit wil bereiken en welke effectbeoordelingen zij had uitgevoerd voordat zij de “Fit for 55”-voorstellen presenteerde. Ten aanzien van de streefdoelen voor 2030 en 2035 benadrukte zij dat het belangrijk is dat de lidstaten bij de Commissie ambitieuze strategische plannen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2023-2027 indienen en toonde zij zich verheugd over de steun voor nauwkeurige en geharmoniseerde monitoring en verslaglegging en voor een sanctiesysteem, die cruciaal zijn om de doelstellingen van de voorgestelde verordening te kunnen realiseren.

⁷² COM(2021) 554 final.

⁷³ COM(2021) 558 final.

⁷⁴ COM(2021) 557 final.

⁷⁵ COM(2021) 563 final.

⁷⁶ COM(2021) 564 final.

⁷⁷ COM(2021) 568 final.

⁷⁸ COM(2021) 572 final.

⁷⁹ Poolse *Senat*, Tsjechische *Senát* en Spaanse *Cortes Generales*.

De Commissie ontving 6 adviezen over het fiscale onderdeel van het “Fit for 55”-pakket, 3 adviezen⁸⁰ over het voorstel tot vaststelling van een **mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens**⁸¹ en 3 adviezen⁸², waaronder een gemotiveerd advies⁸³, over het voorstel voor een **herschikking van de energiebelastingrichtlijn**⁸⁴. De nationale parlementen informeerden naar de verenigbaarheid van het mechanisme voor koolstofcorrectie aan de grens met de regels van de Wereldhandelsorganisatie, naar de gevolgen van het mechanisme voor het concurrentievermogen van de EU en naar de mogelijkheid om tijdelijk kosteloze emissierechten te handhaven. De Commissie antwoordde dat het voorstel conform de regels van de Wereldhandelsorganisatie was opgesteld, dat uit de effectbeoordeling was gebleken dat de gevolgen voor het concurrentievermogen gering zijn en dat handhaving van kosteloze emissierechten het risico in zich draagt dat de prikkel om te investeren in groenere productie aan kracht inboet. Weliswaar werden in het gemotiveerde advies over de herschikking van de energiebelastingrichtlijn zorgen geuit over bemoeienis met de fiscale bevoegdheden van de lidstaten, maar de twee andere adviezen stonden positief tegenover de herschikking, ondanks een opmerking over het risico op dubbele belastingheffing. Met betrekking tot dat laatste punt antwoordde de Commissie dat de richtlijn energiebelasting en het emissiehandelssysteem elkaar niet overlappen, want bij de richtlijn worden belastingen op energieverbruik vastgesteld, terwijl met het emissiehandelssysteem emissies worden aangepakt.

Behalve de gemotiveerde adviezen die al in het vorige punt zijn besproken, ontving de Commissie over de voorstellen inzake de **richtlijn hernieuwbare energie**⁸⁵ en inzake de **richtlijn energie-efficiëntie**⁸⁶ adviezen van drie kamers die over het geheel genomen positief waren.⁸⁷ Net als in de gemotiveerde adviezen werd daarin, vanwege de uiterste data in de voorstellen, enige kritiek geuit op de streefcijfers, met name voor wat betreft de verwarmingssector. Met betrekking tot hernieuwbare energie benadrukte één kamer dat kernenergie in de taxonomie van de EU als duurzaam zou moeten worden erkend, evenals gas (voor een overgangperiode). De Commissie benadrukte ten aanzien van de streefcijfers en de gevolgen daarvan dat bij de opstelling van het voorstel rekening was gehouden met de diverse uitgangspunten van de lidstaten, en met name bij het doen van voorstellen voor streefcijfers en benchmarks voor hernieuwbare energie in het algemeen en voor afzonderlijke bedrijfstakken. Zij beklemtoonde dat de kosten van het opwekken van hernieuwbare energie de afgelopen tien jaar dankzij technologische vooruitgang fors zijn gedaald en dat het voorgestelde streefcijfer van 40 % hernieuwbare energie in de EU tegen 2030 in economisch opzicht dus haalbaar is. Over de rol van kernenergie en aardgas merkte de Commissie op dat in de aanvullende gedelegeerde EU-taxonomieverordening klimaat bepaalde activiteiten op het gebied van kernenergie en gas zijn ondergebracht in de onder artikel 10, lid 2, van de taxonomieverordening vallende categorie transitieactiviteiten, onder strikte voorwaarden.

De nationale parlementen steunden de oprichting van het **sociaal klimaatfonds**⁸⁸ en waren verheugd over het feit dat 25 % van de inkomsten uit het emissiehandelssysteem voor het wegvervoer en de bouw is geoormerkt als energietransitiesteun voor mensen die in energiearmoede leven. Eén kamer maakte zich echter zorgen over de vraag of met behulp van de voor de gehele EU geldende definitie van “energiearmoede” kan worden vastgesteld welke

⁸⁰ Tsjechische *Senát*, Spaanse *Cortes Generales* en Poolse *Senat*.

⁸¹ COM(2021) 564 final.

⁸² Tsjechische *Senát*, Duitse *Bundesrat* en Spaanse *Cortes Generales*.

⁸³ Tsjechische *Senát*, in het vorige punt reeds van opmerkingen voorzien.

⁸⁴ COM(2021) 563 final.

⁸⁵ COM(2021) 557 final.

⁸⁶ COM(2021) 558 final.

⁸⁷ Poolse *Senat*, Duitse *Bundesrat* en Spaanse *Cortes Generales*.

⁸⁸ COM(2021) 568 final.

mensen en entiteiten steun uit het fonds behoeven, en meende dat in die definitie beter rekening moet worden gehouden met de specifieke kenmerken van de afzonderlijke lidstaten. Een andere kamer toonde zich ongerust over de reeds in de EU-begroting aanwezige instrumenten die zijn ontworpen om dezelfde doelstellingen te realiseren.

De Commissie beklemtoonde dat de voor de gehele EU geldende definitie van “energiearmoede” de lidstaten de ruimte laat om op grond van hun specifieke nationale situatie te bepalen welke huishoudens, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers als kwetsbaar gelden. Evenzo wordt in de verordening tot oprichting van een sociaal klimaatfonds benadrukt dat de lidstaten, in samenspraak met regionale overheden, het best in staat zijn om sociale klimaatplannen te bedenken en uit te voeren die op de plaatselijke, regionale en nationale omstandigheden zijn toegesneden en geconcentreerd. Ten aanzien van zorgen omtrent de bestaande instrumenten verduidelijkte de Commissie dat de doelstellingen van andere EU-fondsen waarmee de werkzaamheden van de lidstaten ten behoeve van een eerlijke klimaattransitie worden ondersteund, verschillen van de doelstellingen van het sociaal klimaatfonds. Voor die fondsen geldt een andere tijdshorizon en de in het sociaal klimaatfonds aanwezige aandacht voor specifieke doelgroepen ontbreekt. Een groot verschil met veel andere fondsen is dat in het voorgestelde sociaal klimaatfonds sterk de nadruk wordt gelegd op het feit dat de lidstaten hervormingen moeten doorvoeren om hun gebruik van het fonds te rechtvaardigen.

Het voorstel voor de **nieuwe EU-bosstrategie voor 2030**⁸⁹, dat eveneens deel uitmaakt van het “Fit for 55”-pakket, was aanleiding voor drie adviezen⁹⁰. De nationale parlementen erkenden het belang van bossen in de strijd tegen klimaatverandering, maar uitten hun bezorgdheid over toegenomen centralisering en meer supranationale aspecten in de strategie, hoewel in het Verdrag geen gemeenschappelijk bosbeleid is vastgesteld. Daarnaast werd de beoordeling van de gevolgen van de beoogde maatregelen voor de lidstaten als ontoereikend bekritiseerd en werd gevraagd hoe de strategie zich verhoudt tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid en of de voorstelde maatregelen, en met name de voorgestelde productomschrijving, volstaan om wereldwijde ontbossing en illegale houtkap tegen te gaan.

De Commissie antwoordde dat bossen en bosbouw tot de gedeelde bevoegdheden van de EU behoren en dat de EU deze bevoegdheden meermaals heeft uitgeoefend, zoals bij de habitatrichtlijn en de houtverordening, en daarbij steeds het subsidiariteitsbeginsel in acht heeft genomen. Zij wees op de algemene effectbeoordeling in verband met de aanscherping van de netto-emissiereductiedoelstelling van de EU voor 2030 en met de specifieke wetgevingsvoorstellen van het “Fit for 55”-pakket waarin de landspecifieke effecten zijn meegenomen, aan de hand van een EU-referentiescenario waarover de lidstaten zijn geraadpleegd. De Commissie voegde daaraan toe dat verduurzaming en aandacht voor lokale omstandigheden en behoeften deel uitmaken van zowel de nieuwe bosstrategie als het nieuwe gemeenschappelijke landbouwbeleid. Wat betreft de bevoegdheid van de lidstaten om maatregelen ter bestrijding van illegale houtkap te handhaven, geldt dat de Commissie de nationale autoriteiten zal ondersteunen en het grootschalig gebruik van geospatiale inlichtingen zal bevorderen. Ten slotte is het zo dat de toekomstige wetgeving een evoluerende productomschrijving zal kennen, waardoor steeds die producten en grondstoffen centraal staan die het grootste effect op ontbossing en bosdegradatie hebben.

Ook in 2021 ontving de Commissie adviezen⁹¹ over het **nieuwe migratie- en asielpact** dat op 23 september 2020 werd vastgesteld. In deze adviezen werden uiteenlopende standpunten

⁸⁹ COM(2021) 572 final.

⁹⁰ Zweedse *Riksdag*, Tsjechische *Senát* en Nederlandse *Eerste Kamer*.

⁹¹ Duitse *Bundesrat*, Griekse *Vouli ton Ellinon*, Maltese *Kamra tad-Deputati* en Portugese *Assembleia da República*.

ingenomen, met name ten aanzien van het solidariteitsmechanisme. Sommige kamers brachten een gunstig advies uit en één kamer vroeg om aanvullende informatie over de juridische bescherming van vluchtelingen en over de termijnen in het voorstel. In een ander advies werden twijfels geuit over de effectiviteit van het mechanisme en werd gevraagd om het verplicht stellen van herplaatsing in plaats van mogelijkheden voor terugkeersponsoring. Andere kamers toonden zich bezorgd dat wanneer geen rekening wordt gehouden met de objectieve situatie in de betreffende lidstaten, eventuele verplichte en op quota gebaseerde herplaatsingen nationale onevenwichtigheden kunnen veroorzaken. Sommige kamers vreesden dat de grensprocedure de lidstaten met extra lasten zal opzadelen en een aantal kamers waarschuwde dat er extra investeringen in infrastructuur en personeel nodig zijn om dit voorstel operationeel te laten worden. In meer algemene zin vroegen de kamers om een aanpak waarin in alle stadia van de procedure rekening wordt gehouden met de rechten van vluchtelingen, zoals het recht op gegevensbescherming en beroepsmogelijkheden.

In haar antwoorden beklemtoonde de Commissie dat het belangrijk is dat de terugkeersponsoring op effectieve wijze wordt georganiseerd. Via goed gecoördineerde collectieve inspanningen van alle relevante actoren, met inbegrip van bijvoorbeeld Frontex, moet dit ertoe leiden dat de terugkeer zo spoedig mogelijk plaatsvindt en dat de begunstigde lidstaat reële steun krijgt aangeboden. De lidstaten kunnen te allen tijde kiezen tussen ten minste twee soorten solidariteitsmaatregelen; herplaatsing is dus noch automatisch, noch verplicht. Ter ondersteuning van de nodige investeringen voor het opzetten van de grensprocedure kunnen de lidstaten gebruikmaken van middelen die in het kader van hun nationale programma's zijn toegewezen uit het bestaande Fonds voor asiel, migratie en integratie en het nieuwe Fonds voor asiel en migratie. Op het punt van juridische bescherming en grondrechten benadrukte de Commissie dat tijdens de screening alle waarborgen te allen tijde gegarandeerd zijn en wel op grond van de verplichting voor lidstaten om een onafhankelijk toezichtmechanisme in te stellen.

De Commissie ontving over het **pakket digitale diensten** (wet inzake digitale diensten⁹² en wet inzake digitale markten)⁹³ 17 adviezen⁹⁴ van tien kamers⁹⁵. De opmerkingen van de nationale parlementen betroffen vooral de bescherming van consumenten en de aanwijzing van poortwachters op grote platforms. Diverse kamers verzochten om opheldering over de coördinatie tussen de voorgestelde wetten en de sectorale regels plus andere bestaande wetgeving. Eén kamer benadrukte dat de lidstaten het recht moeten behouden om pluralisme in de media te handhaven. Diverse kamers uitten hun zorgen over de definitie en verwijdering van illegale inhoud en verzochten ofwel om aanvullende wetgevingsvoorstellen over legale maar schadelijke inhoud of wilden de besluiten in dezen overlaten aan de onafhankelijke rechter. Verschillende kamers wilden dat met het voorgestelde pakket de verspreiding van desinformatie wordt aangepakt.

In haar antwoorden lichtte de Commissie toe dat het nieuwe pakket met zorg was opgesteld zodat het binnen het bestaande rechtskader zou passen. Zij benadrukte bovendien dat de autoriteiten van de lidstaten betrokken zullen worden bij de handhaving daarvan en dat de lidstaten de Commissie ook kunnen vragen om een onderzoek in te stellen naar de aanwijzing van poortwachters. In dit verband wordt opgemerkt dat het aanwijzingsmechanisme op kwantitatieve en kwalitatieve criteria berust en dat het mogelijk is om door aanpassing van de

⁹² COM(2020) 825 final.

⁹³ COM(2020) 842 final.

⁹⁴ Op 5 januari 2022 werd van de Franse *Assemblée nationale* een aanvullend advies over COM(2020) 842 final ontvangen.

⁹⁵ Franse *Sénat*, Italiaanse *Camera dei Deputati*, Nederlandse *Eerste Kamer*, Deense *Folketing*, Poolse *Senat*, Portugese *Assembleia da República*, Duitse *Bundesrat*, Tsjechische *Senát*, Tsjechische *Poslanecká sněmovna* en Spaanse *Cortes Generales*.

drempels te reageren op snelle veranderingen in de digitale sector. Ten aanzien van de vrijheid van de media onderstreepte de Commissie dat de voorstellen het pluralisme in de media op geen enkele wijze belemmeren maar de rol van de media in de Europese samenlevingen juist zal versterken. De wet inzake digitale diensten biedt een regelgevingskader voor de aanpak van illegale inhoud waarin het juiste evenwicht is gevonden tussen duidelijke verplichtingen van digitale diensten die als tussenpersoon fungeren, en het waarborgen van de vrijheid van meningsuiting en van informatie. Uiteindelijk is het aan de rechter om de rechten en gerechtvaardigde belangen van alle betrokkenen te beschermen en een besluit te nemen over het al dan niet illegale karakter van inhoud. Wat betreft schadelijke inhoud, waaronder desinformatie, is het zo dat zeer grote onlineplatforms verplicht zijn om de systeemrisico's die hun systemen kunnen veroorzaken, te beoordelen en vervolgens te beperken.

De voorstellen met betrekking tot het digitale EU-covidcertificaat⁹⁶ waren aanleiding voor adviezen van zeven kamers⁹⁷, die stuk voor stuk gunstig waren. In één advies werd echter ook bezorgdheid uitgesproken over de behandeling van persoonsgegevens en de geldigheidsduur van het covidcertificaat. De Italiaanse *Senato* onderstreepte dat EU-lidstaten het recht hebben om mensen overeenkomstig de eigen wetgeving toe te laten tot hun grondgebied, inclusief mensen die geen digitaal EU-covidcertificaat kunnen laten zien. In haar antwoorden benadrukte de Commissie dat in de verordening het in de algemene verordening gegevensbescherming verankerde beginsel van minimale gegevensverwerking wordt gevolgd. Er wordt geen Europese databank op het gebied van vaccinaties tegen, testen op of herstel van COVID-19 aangelegd, maar decentrale verificatie van digitaal ondertekende interoperabele certificaten is wel mogelijk. Bovendien is de belangrijkste verordening flexibel genoeg om te kunnen inspelen op nieuw wetenschappelijk bewijs en advies. Zij komt niet aan de bevoegdheid van de lidstaten om te beslissen met welke maatregelen de volksgezondheid het best kan worden beschermd. Eventuele beperkingen op het vrije verkeer mogen echter niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is en mogen geen onderscheid maken tussen reizigers op basis van nationaliteit.

Naast de gemotiveerde adviezen die hierboven zijn beschreven, was het voorstel voor een richtlijn betreffende toereikende minimumlonen in de Europese Unie⁹⁸ aanleiding voor nog zeven adviezen. In sommige daarvan werd kritiek geuit, terwijl in andere globale steun werd uitgesproken voor de doelstelling van het voorstel om minimumlonen toereikender te maken en werknemers ruimere toegang te bieden tot bescherming door minimumlonen. In die adviezen werden tevens suggesties aangereikt⁹⁹. Eén parlement meende dat de gekozen rechtsgrondslag de EU een aanvullende en ondersteunende bevoegdheid verleent die niet op het gebied van lonen geldt. Volgens het advies zou een aanbeveling van de Raad een geschikter rechtsinstrument zijn dan een richtlijn. Twee parlementen maakten bezwaar tegen de voorgestelde verschillende voorwaarden voor enerzijds lidstaten met een wettelijk minimumloon en anderzijds lidstaten die een stelsel van collectieve onderhandelingen gebruiken; zij beschouwden dat als een inbreuk op het evenredigheidsbeginsel. Sommige kamers benadrukten dat voor het aanpakken van loon- en sociale dumping specifieke, op afzonderlijke lidstaten afgestemde maatregelen nodig zijn. Eén kamer pleitte ervoor om met behulp van aangescherpt toezicht, controles en inspecties ter plaatse te zorgen voor doeltreffende handhaving van de wettelijke minimumlonen. Een ander parlement stelde voor om grondiger te kijken naar de bescherming van zeevarenden die werkzaam zijn op

⁹⁶ COM(2021) 130 final en COM(2021) 140 final.

⁹⁷ Tsjechische *Senát*, Tsjechische *Poslanecká sněmovna*, Portugese *Assembleia da República*, Franse *Sénat*, Italiaanse *Senato della Repubblica* (2 adviezen), Roemeense *Senat* en Spaanse *Cortes Generales*.

⁹⁸ COM(2020) 682 final.

⁹⁹ Bulgaarse *Narodno Sabranie*, Portugese *Assembleia da República*, Italiaanse *Senato della Repubblica*, Hongaarse *Országgyűlés*, Italiaanse *Camera dei Deputati*, Oostenrijkse *Nationalrat* en Griekse *Vouli ton Ellinon*.

schepen die onder de vlag van een EU-lidstaat zijn geregistreerd maar die permanent in derde landen verblijven.

In haar antwoorden stelde de Commissie de parlementen gerust dat de voorgestelde richtlijn de specifieke kenmerken van nationale stelsels en tradities niet in twijfel trekt en dat nationale bevoegdheden en de autonomie van sociale partners daarin ten volle worden geëerbiedigd, overeenkomstig de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en binnen de grenzen van de bevoegdheid van de EU op het gebied van lonen. De Commissie benadrukte dat alle lidstaten — met een wettelijk minimumloon dan wel met collectieve onderhandelingen — moeten nagaan of er behoefte bestaat aan veranderingen in beleid en wetgeving. Zij kunnen echter vrijelijk beslissen hoe zij willen voldoen aan de in het voorstel neergelegde minimumvereisten. Wat betreft aangescherpte controles wees de Commissie op de verantwoordelijkheid van de lidstaten op het gebied van wettelijke minimumlonen. Hetzelfde geldt voor het uitstippelen van concrete maatregelen in verband met collectieve onderhandelingen.

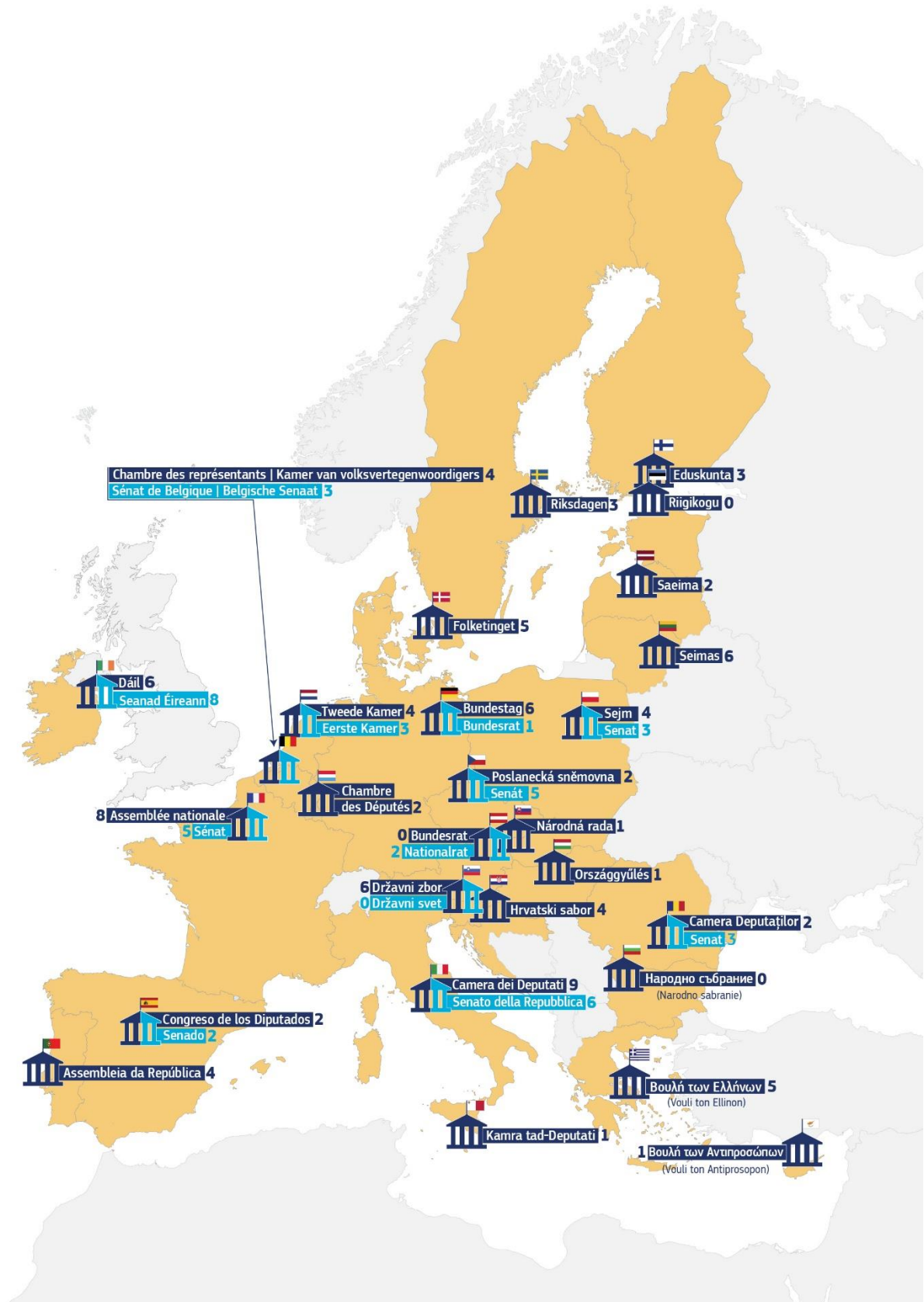
In bijlage 3 wordt een opsomming gegeven van de afzonderlijke initiatieven van de Commissie die ten minste vijf adviezen opleverden.

5. CONTACTEN, BEZOEKEN, ONTMOETINGEN, CONFERENTIES EN ANDERE ACTIVITEITEN

Bezoeken aan en ontmoetingen met nationale parlementen

De mondelinge politieke dialoog tussen de Commissie en de nationale parlementen omvat diverse vormen van interactie: bezoeken van leden van de Commissie aan nationale parlementen, bezoeken van delegaties van nationale parlementen aan de Commissie, deelname van de Commissie aan interparlementaire vergaderingen en conferenties (zoals de Conferentie van in communautaire aangelegenheden gespecialiseerde organen van de parlementen van de Europese Unie, Cosac), presentaties van de Commissie voor de permanente vertegenwoordigers van de nationale parlementen in Brussel, lopende besprekingen over de werkprogramma's van de Commissie en dialogen in het Europees Semester.

Aantal bezoeken aan en ontmoetingen met nationale parlementen door leden van de Commissie in 2021 (totaal voor alle lidstaten: 130)



In 2021 brachten leden van de Commissie 130 keer een bezoek aan nationale parlementen of hadden ontmoetingen met hun delegaties — een forse stijging ten opzichte van de voorgaande twee jaren (101 in 2020 en 55 in 2019) — en bereikten daarmee vrijwel alle parlementen en kamers. De vorm van deze bijeenkomsten (72 in fysieke vorm en 58 op afstand, per videoconferentie) weerspiegelde het verloop van de COVID-19-pandemie: het merendeel van de virtuele vergaderingen vond plaats in de eerste helft van het jaar en de meeste fysieke bijeenkomsten in de tweede helft van het jaar. Het verslag over de rechtsstaat was tijdens deze bijeenkomsten het meest besproken onderwerp, maar ook de Europese pijler van sociale rechten, de Conferentie over de toekomst van Europa en het werkprogramma van de Commissie voor 2022 kwamen veelvuldig aan de orde.

In 2021 hielden ambtenaren van de Commissie in Brussel voor vertegenwoordigers van de nationale parlementen 36 presentaties (alle per videoconferentie) over uiteenlopende onderwerpen zoals EU4Health, de EU-strategie voor vaccins, de betrekkingen tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk, het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, de autoriteit voor paraatheid en respons inzake noodsituaties op gezondheidsgebied (HERA), het “Fit for 55”-pakket, de Conferentie over de toekomst van Europa, betere regelgeving, het strategisch prognoseverslag en de mededeling over het noordpoolgebied. Dankzij de presentaties per videoconferentie kon niet alleen het publiek worden uitgebreid naar ambtenaren van de nationale parlementen in de hoofdsteden, waardoor het aantal deelnemers werd vergroot en de Commissie de nationale parlementen beter bereikte, maar was het ook mogelijk om meer presentaties te organiseren dan in voorgaande jaren (23 presentaties in 2020, toen die zowel in fysiek vorm als per videoconferentie werden gehouden, en 13 presentaties in 2019, alle in fysieke vorm).

Interparlementaire ontmoetingen en conferenties

Voortbouwend op de ervaringen van het vorige jaar kreeg de interparlementaire samenwerking¹⁰⁰ een vervolg in de vorm van videoconferenties waaraan doorgaans leden van de Commissie deelnamen. Het ging daarbij onder meer om:

- de Conferentie van in communautaire aangelegenheden gespecialiseerde organen van de parlementen van de Europese Unie (Cosac)¹⁰¹;
- de Europese parlementaire week¹⁰²;
- de Gezamenlijke Parlementaire Controlegroep voor Europol¹⁰³;
- diverse interparlementaire conferenties (IPC)¹⁰⁴ en interparlementaire commissievergaderingen (ICM)¹⁰⁵.

¹⁰⁰ Zie voor nadere details over deze bijeenkomsten het verslag van het Europees Parlement over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en nationale parlementen: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>

¹⁰¹ Cosac — met daarin de Commissie als waarnemer — is het enige interparlementaire forum dat is opgenomen in de Verdragen, in Protocol nr. 1 betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie. Verderop in dit verslag staat een samenvatting van de Cosac-vergaderingen in 2021. Zie voor meer informatie <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conferences/cosac>

¹⁰² Parlementariërs uit de EU, uit kandidaat-lidstaten en uit landen die waarnemer zijn, komen in het kader van de Europese parlementaire week bijeen om te praten over economische onderwerpen, begrotingszaken en ecologische en maatschappelijke kwesties. De Europese parlementaire week werd op 22 februari gehouden vanuit het Europees Parlement en bestond uit een plenaire vergadering, bijgewoond door voorzitter Von der Leyen, en vier parallelle interparlementaire commissievergaderingen (ICM), bijgewoond door uitvoerend vicevoorzitter Timmermans en de commissarissen Gentiloni, Hahn en Schmit.

¹⁰³ De Controlegroep hield zijn achtste en negende vergadering op 1 en 2 februari vanuit Lissabon en op 25 en 26 oktober vanuit het Europees Parlement; beide vergaderingen werden bijgewoond door commissaris Johansson.

¹⁰⁴ IPC voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en het gemeenschappelijk veiligheids- en

Met de vicevoorzitters Šuica en Schinas en de commissarissen Schmit en Gentiloni was de Commissie sterk vertegenwoordigd op de plenaire vergadering van LXV Cosac, die op 31 mei en 1 juni per videoconferentie vanuit Lissabon werd gehouden. De gespreksonderwerpen bestonden onder meer uit de evaluatie van het Portugese voorzitterschap, het sociale model in de drievoudige transitie op het gebied van economie, digitalisering en klimaat, de rol van de nationale parlementen bij het uitvoeren van de nationale plannen voor herstel en veerkracht, en de stand van zaken rond de Conferentie over de toekomst van Europa. Vicevoorzitter Šuica woonde ook de plenaire vergadering van LXV Cosac bij, die op 29 en 30 november per videoconferentie vanuit Ljubljana werd gehouden; commissaris Várhelyi leverde een bijdrage in de vorm van een videoboodschap. De gespreksonderwerpen bestonden onder meer uit de evaluatie van het Sloveense voorzitterschap, het Europese perspectief voor de Westelijke Balkan, de toekomstige rol van jongeren in het besluitvormingsproces van de EU en breder, en de Conferentie over de toekomst van Europa.

De twee gewone bijeenkomsten van Cosac-voorzitters werden eveneens per videoconferentie gehouden, vanuit Lissabon en Ljubljana op respectievelijk 11 januari en 19 juli. Op de bijeenkomst van januari, die werd bijgewoond door commissaris Ferreira, stonden de prioriteiten van het Portugese voorzitterschap alsmede veerkracht en herstel centraal. De bijeenkomst van september, die werd bijgewoond door commissaris Breton, was gewijd aan de prioriteiten van het Sloveense voorzitterschap en aan cyberveiligheid.

Dankzij de videoconferentie als vergadervorm kon Cosac, in samenwerking met de Commissie, naast de reguliere bijeenkomsten diverse informele thematische uitwisselingen¹⁰⁶ houden, wat bijdroeg tot een intensievere politieke dialoog tussen de nationale parlementen en de Commissie.

Naar aanleiding van de bijeenkomst van Cosac-voorzitters op 11 januari 2021 stuurden 34 gedelegeerden van de nationale parlementen op 16 februari een gezamenlijk ondertekende brief waarin zij de voorzitters van het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad en de

defensiebeleid, gehouden op 4 maart en bijgewoond door hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter Borrell en commissaris Urpilainen, en op 9 september, bijgewoond door hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter Borrell en commissaris Lenarčič; IPC over COVID-19: gevolgen voor de gezondheid en voor de maatschappij, gehouden vanuit Lissabon op 13 april en bijgewoond door de commissarissen Kyriakides en Schmit; IPC op hoog niveau over migratie en asiel in Europa, gehouden op 14 juni en 10 december en allebei bijgewoond door vicevoorzitter Schinas; IPC over plattelandontwikkeling, landbouw en territoriale samenhang, gehouden vanuit Lissabon op 16 juni en bijgewoond door commissaris Wojciechowski; IPC over stabiliteit, economische coördinatie en governance in de Europese Unie, gehouden in Ljubljana op 28 september en bijgewoond door commissarissen Hahn en Gentiloni.

¹⁰⁵ ICM ter gelegenheid van Internationale Vrouwendag 2021, bijgewoond door voorzitter Von der Leyen (4 maart); ICM over “hervorming van de Europese kieswet en het enquêterecht van het Parlement”, bijgewoond door vicevoorzitter Jourová (22 juni); ICM over “kentering in kanker: de visie van de nationale parlementen op het Europees kankerbestrijdingsplan”, bijgewoond door commissaris Kyriakides (27 september); ICM over artificiële intelligentie en het “digitale decennium”, bijgewoond door uitvoerend vicevoorzitter Vestager (8 november); ICM over de verwachtingen van de nationale parlementen ten aanzien van de Conferentie over de toekomst van Europa, bijgewoond door vicevoorzitter Šuica (9 november); ICM over buitenlandse inmenging in alle democratische processen in de Europese Unie, onder meer in de vorm van desinformatie (9 november); ICM over het ontwikkelen van strategische GLB-plannen in alle lidstaten, bijgewoond door commissaris Wojciechowski (18 november); ICM over het uitbannen van geweld tegen vrouwen; ICM over de stand van de rechtsstaat in de EU, bijgewoond door commissaris Reynders (9 december).

¹⁰⁶ In 2021 waren er zes van dergelijke bijeenkomsten, met een bijdrage van de heer Barnier over de handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de EU en het VK (25 januari), van vicevoorzitter Jourová over het Europese actieplan voor democratie (28 januari), van commissaris Kyriakides over de Europese gezondheidsunie (8 februari), van uitvoerend vicevoorzitter Dombrovskis over de evaluatie van het handelsbeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (7 april), van uitvoerend vicevoorzitter Vestager over digitale prioriteiten, in het bijzonder de wet inzake digitale diensten (12 oktober), en van commissaris Simson over een groene en rechtvaardige energietransitie (9 november).

Commissie vroegen om in de gemeenschappelijke verklaring over de **Conferentie over de toekomst van Europa**, die door de drie instellingen moet worden vastgesteld, vast te leggen dat voor de nationale parlementen een actieve rol is weggelegd. Deze gemeenschappelijke verklaring werd op 10 maart 2021 ondertekend en vormt, in combinatie met het reglement van orde van de conferentie, een waarborg voor een sterke parlementaire component. Namens de nationale parlementen namen 108 vertegenwoordigers deel aan de plenaire conferentie, net zoveel als het aantal vertegenwoordigers van het Europees Parlement en het aantal burgers. De trojka van voorzitters van Cosac fungeerde in de uitvoerende raad van de conferentie als permanente waarnemer. Daarnaast zaten de nationale parlementen twee van de werkgroepen van de conferentie voor, over de digitale transitie en over migratie.

In een op 1 juni 2021 ondertekende brief toonde de Cosac-trojka (Duitsland-Portugal-Slovenië) zich ingenomen over deze regelingen voor de nationale parlementen.

Het contact tussen de Commissie en de nationale parlementen over de conferentie verliep vooral via Cosac (met vicevoorzitter Šuica als hoofdspreker op diverse interparlementaire bijeenkomsten) en de Commissie heeft gebruikgemaakt van de opmerkingen en suggesties die in twee adviezen¹⁰⁷ en een gezamenlijke verklaring¹⁰⁸ waren aangedragen. In deze inbreng betreurden de nationale parlementen het dat hun vertegenwoordigers in de uitvoerende raad alleen de status van waarnemer zonder stemrecht was verleend en deden zij de oproep om ook de nationale parlementen van de landen van de Westelijke Balkan die lid van de EU willen worden, aan de conferentie te laten meedoen. Ook riepen zij ertoe op om op de conferentie institutionele onderwerpen aan de orde te stellen, zoals het verlengen van de termijn van acht weken voor de subsidiariteitscontrole en het invoeren van een “groene kaart” waarmee parlementen nieuwe initiatieven of wijzigingen van bestaande initiatieven kunnen voorstellen.

Ratificatie van het besluit betreffende het stelsel van eigen middelen

Het besluit betreffende het stelsel van eigen middelen van de Unie¹⁰⁹ is op 14 december 2020 vastgesteld door de Raad en moest, voordat het in werking kon treden, door alle lidstaten overeenkomstig hun staatsrechtelijke voorschriften worden goedgekeurd¹¹⁰. In 22 lidstaten¹¹¹ hield dit de ratificatie door het parlement in. De vorige keer duurde het meer dan twee jaar om de ratificatie te voltooien¹¹². Omdat het herstelinstrument NextGenerationEU met spoed moest worden gelanceerd, hadden ditmaal alle lidstaten op 31 mei 2021 — binnen zes maanden — de Raad van hun ratificatie in kennis gesteld. Op 1 juni 2021 trad het besluit in werking en kon worden begonnen met het afsluiten van leningen op de markt voor het herstelinstrument NextGenerationEU.

De nationale parlementen waren bij de gehele procedure betrokken, vanaf de ratificatie van het besluit betreffende eigen middelen tot en met het begin van de financiering van herstelprojecten, overeenkomstig de nationale staatsrechtelijke en politieke context. In sommige lidstaten speelde een debat over de vraag of het herstelplan een precedent zou scheppen voor het aangaan van leningen door de EU of dat het een eenmalige oplossing betrof. In één geval leidde de

¹⁰⁷ Tsjechische *Poslanecká sněmovna* en Duitse *Bundesrat*.

¹⁰⁸ Verklaring van twaalf voorzitters van parlementen in Zuidoost-Europa en van de landen van de Visegrád-groep, zie <https://v4.parlament.hu/en/-/10th-meting-of-speakers-of-parliaments-of-southeast-european-countries-with-the-participation-of-the-speakers-presidents-of-the-v4-parliaments-24-september-2021?redirect=%2Fen%2F>

¹⁰⁹ Besluit van de Raad (EU, Euratom) 2020/2053 — PB L 424 van 15.12.2020.

¹¹⁰ Overeenkomstig artikel 311 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹¹¹ België, Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Finland en Zweden.

¹¹² Het besluit werd in mei 2014 vastgesteld en trad in oktober 2016 in werking.

ratificatieprocedure tot een proces bij het grondwettelijk hof in dat land¹¹³. De nationale parlementen speelden, overeenkomstig hun constitutionele bestel, ook een grote rol in het goedkeuringsproces van de nationale plannen voor herstel en veerkracht, en verleenden hun ministers van Financiën een mandaat voor de vergaderingen van de Raad waarin uitvoeringsbesluiten werden vastgesteld op grond waarvan de middelen konden worden uitgekeerd. Commissievoorzitter Von der Leyen benadrukte in haar verklaring in de plenaire Cosac-vergadering in december 2020 dat de ervaringen en inbreng van de nationale parlementen uiterst nuttig kunnen zijn bij het formuleren en uitvoeren van de plannen¹¹⁴.

6. DE ROL VAN DE REGIONALE PARLEMENTEN

De regionale parlementen dragen indirect bij aan de betrekkingen van de Commissie met de nationale parlementen. Wanneer de nationale parlementen ontwerpen van wetgevingshandelingen van de EU op subsidiariteit toetsen met het oog op het uitbrengen van een gemotiveerd advies, moeten zij krachtens Protocol nr. 2 in voorkomend geval de regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheid raadplegen.

De leden van de regionale parlementen worden ook vertegenwoordigd in het Comité van de Regio's, dat via een speciaal daartoe opgezet netwerk voor subsidiariteitstoezicht en zijn onlineplatform de deelname ondersteunt van regionale parlementen met wetgevingsbevoegdheden aan het mechanisme voor vroegtijdige waarschuwing in verband met het subsidiariteitsbeginsel (REGPEX)¹¹⁵. Ook nemen zij via het netwerk RegHub deel aan het Fit for Future-platform van de Commissie, dat deel uitmaakt van haar werkzaamheden voor betere regelgeving¹¹⁶.

Hoewel de Verdragen niet voorzien in een expliciete bepaling inzake rechtstreekse interactie tussen de Commissie en de regionale parlementen, houdt de Commissie rekening met hun bijdrage. Door verschillende regionale parlementen¹¹⁷ werd bij de Commissie rechtstreeks een groeiend aantal resoluties ingediend over uiteenlopende onderwerpen, zoals het cohesiebeleid en regionale kwesties, Europese aangelegenheden (waaronder de Conferentie over de toekomst van Europa) en mondiale kwesties, zoals toegang tot vaccins, de mensenrechten en minderheidsrechten in de hele wereld. In sommige bijdragen stonden specifieke mededelingen van de Commissie¹¹⁸, wetgevingspakketten of voorstellen centraal¹¹⁹. De regionale parlementen

¹¹³ Op 15 april 2021 besloot het Duitse grondwettelijk hof (*Bundesverfassungsgericht*) om geen voorlopig bevel tegen de ratificatie van het eigenmiddelenbesluit uit te vaardigen.

¹¹⁴ https://youtu.be/qxg_cGIOiA?t=388

¹¹⁵ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx> Zie punt 2.4 voor meer informatie over werkzaamheden van het Comité van de Regio's in verband met toezicht op de subsidiariteit.

¹¹⁶ Zie de punten 2.1 en 2.4 voor meer details over Fit for Future en RegHub.

¹¹⁷ De regionale parlementen van Vlaanderen, Wallonië en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (België), Beieren (Duitsland), de Balearen en Baskenland (Spanje), Opper-Oostenrijk (Oostenrijk), Neder-Silezië en Sub-Karpatië (Polen), de regio Liberec (Tsjechië), de Provinciale Staten van Friesland (Nederland) en de conferentie van de voorzitters van de Duitstalige parlementen van Oostenrijk, Duitsland, België en Italië. In totaal dienden zij in 2021 50 resoluties in, vergeleken met 33 in 2020.

¹¹⁸ Het Europese burgerinitiatief “Minority SafePack — één miljoen handtekeningen voor verscheidenheid in Europa” (C(2021)171), “Een renovatiegolf voor Europa — groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit” (COM(2020) 662 final), “Voorbereiding van COVID-19-vaccinatiestrategieën en inzet van COVID-19-vaccins” (COM(2020) 680 final), “Het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten” (COM(2021) 102 final), “Het digitale kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium” (COM(2021) 118 final), “Route naar een gezonde planeet voor iedereen EU-actieplan: Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul” (COM(2021) 400 final).

¹¹⁹ Over bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering (COM(2021) 420 final, COM(2021) 421 final, COM(2021) 423 final; en over de bevordering van energie uit hernieuwbare energiebronnen (COM(2021) 557 final).

brachten niet alleen adviezen uit, maar namen ook deel aan openbare raadplegingen van de Commissie, hoewel dit kanaal tot op heden slechts door één regionaal parlement actief is gebruikt en wel om antwoorden in te sturen op meerdere door de Commissie georganiseerde openbare raadplegingen¹²⁰. Door één regionaal parlement werd gebruikgemaakt van een ander kanaal: het diende, via een nationaal parlement, twee adviezen in¹²¹. Naast schriftelijke uitwisselingen, vonden er ook bijeenkomsten plaats tussen leden van de Commissie en diverse regionale parlementen¹²².

¹²⁰ De Beierse *Landtag* stuurde bijdragen in voor meer dan tien openbare raadplegingen over initiatieven met betrekking tot diverse beleidslijnen.

¹²¹ Het Vlaamse parlement diende adviezen in over de verdeling van bevoegdheden ten aanzien van handelsovereenkomsten en investeringsverdragen en over de Europese digitaliseringsagenda. Volgens Verklaring 51 bij de Verdragen treedt het Vlaamse parlement op als component van het nationaal parlementair stelsel van België. Om die reden heeft de Commissie deze adviezen geregistreerd als adviezen van de Belgische *Senaat* en heeft zij de Belgische Senaat antwoord gegeven.

¹²² Vicevoorzitter Šuica kwam bijeen met de Duitse en Oostenrijkse regionale parlementen, het parlement van Zuid-Tirol (Italië), het parlement van de Belgische Duitstalige Gemeenschap (1 februari) en het Vlaams parlement (België, 5 mei) en commissaris Breton kwam bijeen met het regionale parlement van Saarland (Duitsland, 22 november).

7. CONCLUSIE

Als de ontwikkelingen die zich in 2021 hebben voorgedaan betreffende de controle op de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in de EU-wetgeving en betreffende de betrekkingen tussen de Commissie en de nationale parlementen in vogelvlucht worden bekeken, kunnen drie hoofdconclusies worden getrokken.

Ten eerste weerspiegelen de aandachtspunten van de nationale parlementen de belangrijkste politieke prioriteiten die deze Commissie nastreeft, in het bijzonder het “Fit for 55”-pakket, het nieuwe migratie- en asielpact, de digitale transformatie, de Europese gezondheidsunie en de bestrijding van de COVID-19-pandemie.

Ten tweede besteedt een aantal nationale parlementen veel aandacht aan de toetsing van Commissievoorstellen op subsidiariteit en evenredigheid, maar concrete zorgen over gevoelde inbreuken blijven zeldzaam:

- in de meeste gemotiveerde adviezen tonen de nationale parlementen zich niet ongerust over een concreet gevoelde inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel, maar eerder over een in hun ogen tekortschietende feitelijke motivering van ontwerpwetgevingshandelingen, waardoor zij niet kunnen beoordelen of een ontwerp aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid voldoet;
- het percentage adviezen van de nationale parlementen dat verband hield met subsidiariteitscontrole, lag in 2021 hoger dan in voorgaande jaren, wat correspondeert met het gestegen aantal wetgevingsvoorstellen;
- geen enkel afzonderlijk voorstel gaf aanleiding tot meer dan drie gemotiveerde adviezen, een aantal dat ver beneden de drempel voor een “gele kaart” ligt en kleiner is dan het aantal gemotiveerde adviezen waarvoor geldt dat de Commissie heeft toegezegd om, in de vorm van een gecombineerd antwoord, meer zichtbaarheid te zullen geven aan de zorgen van de nationale parlementen op het gebied van subsidiariteit.

Ten derde hebben de betrekkingen tussen de Commissie en de nationale parlementen een dynamisch en veelzijdig karakter, maar wendden de nationale parlementen deze betrekkingen in verschillende mate aan:

- het is misleidend om de bijdrage van de nationale parlementen aan het politieke proces op EU-niveau alleen te meten aan het kwantitatieve aantal adviezen in het kader van de subsidiariteitscontrole en aan de onmiddellijke effecten daarvan. Zij dragen ook bij via allerlei voor de mondelinge dialoog bestemde kanalen, in vergaderingen en tijdens interparlementaire bijeenkomsten;
- dankzij de digitale middelen die tijdens de COVID-19-pandemie werden ingezet, konden de Commissie en de nationale parlementen op politiek en technisch niveau vaker en vruchtbaarder contact onderhouden;
- het aantal nationale parlementen dat meedoet aan de subsidiariteitscontrole en de schriftelijke politieke dialoog met de Commissie is verder gestegen, waarmee de in 2019 ingezette trend aanhoudt. Tegelijkertijd waren er in 2021 acht nationale parlementen of kamers (van vijf lidstaten) die vanwege hun staatsrechtelijke constellatie, politieke tradities of omwille van politieke keuze geen adviezen hebben ingestuurd;
- ongeveer een derde van de nationale parlementen of kamers bracht in 2021 meer dan tien adviezen uit. Net als in voorgaande jaren werd bijna 80 % van alle adviezen ingestuurd door de tien meest actieve parlementen of kamers. Sommige daarvan gingen in hun adviezen in op de vraag of de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid waren geëerbiedigd maar kwamen niet met concrete kritiek op of suggesties ten aanzien van de voorstellen van de Commissie;
- het aantal adviezen in verband met niet-wetgevingsinitiatieven van de Commissie of adviezen waarin nationale parlementen uit eigen beweging hun politieke standpunten of

prioriteiten naar voren brachten, evenaart het hoge niveau van de voorgaande jaren, wat erop wijst dat een aantal parlementen of kamers de schriftelijke politieke dialoog met de Commissie actief benut om in een vroeg stadium van het politieke proces hun standpunten kenbaar te maken. De Commissie heeft de nationale parlementen gestimuleerd om een bijdrage te leveren aan openbare raadplegingen over wetgevingsvoorstellen in voorbereiding door duidelijker aan te geven dat het om parlementaire inbreng gaat.

Het blijft een gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke opdracht om ervoor te zorgen dat er alleen op EU-niveau wordt opgetreden indien en voor zover dat noodzakelijk is; daarbij speelt een actieve schriftelijke en mondelinge dialoog met de nationale parlementen een cruciale rol.