



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 10.7.2012
COM(2012) 373 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE
OVER SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID
(Negentiende verslag "De wetgeving verbeteren" 2011)

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

OVER SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

(Negentiende verslag "De wetgeving verbeteren" 2011)

1. INLEIDING

Dit is het negentiende verslag over de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid in het wetgevingsproces van de EU. Het wordt ingediend in overeenstemming met artikel 9 van het Protocol (nr. 2) over de toepassing van de beginselen (hierna: "het Protocol"), dat als bijlage bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is gevoegd.

Evenals in de voorgaande jaren wordt in dit verslag onderzocht op welke wijze de beginselen door de verschillende instellingen en organen van de EU (de Commissie, het Europees Parlement, de Raad en het Comité van de Regio's) worden toegepast en worden enkele initiatieven en wetgevingsvoorstellen van de Commissie waarbij op het gebied van subsidiariteit in 2011 problemen zijn gerezen, op meer gedetailleerde wijze gepresenteerd. Ook wordt in het verslag nagegaan hoe de subsidiariteitscontrole, met een bijzondere controlefunctie voor de nationale parlementen conform artikel 12 VEU en het Protocol, zich heeft ontwikkeld sinds het Verdrag van Lissabon in werking is getreden. Aangezien de subsidiariteitscontrole in nauw verband staat met de politieke dialoog tussen de nationale parlementen en de Commissie, moet dit verslag worden beschouwd als een aanvulling op het verslag 2011 van de Commissie over de betrekkingen met de nationale parlementen¹.

2. TOEPASSING VAN DE BEGINSELEN DOOR DE INSTELLINGEN

Besluiten over de vraag of het opportuun is actie op het niveau van de EU voor te stellen (subsidiariteit) en, zo ja, over de vraag in welke vorm actie moet worden ondernomen en hoever deze actie moet gaan (evenredigheid), zijn van fundamenteel belang voor slimme regelgeving². Beide beginselen moeten door alle EU-instellingen in acht worden genomen.

Het is van belang om in de prelegislatieve fase een zorgvuldige afweging te maken van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, zodat voorstellen op de juiste wijze worden opgesteld. In de postlegislatieve fase zou het Hof van Justitie kunnen worden verzocht de rechtmatigheid van de vastgestelde wetgeving te toetsen. Tot dusverre heeft het Hof geen maatregel nietig verklaard wegens een inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel.

De argumenten inzake subsidiariteit en evenredigheid moeten absoluut transparant worden gemaakt, zodat de verschillende institutionele spelers evenals het algemene publiek op constructieve wijze over de geldigheid van het voorstel kunnen discussiëren. Daarom moet, in

¹ COM(2012)375

² De bredere thematiek van de slimme regelgeving is behandeld in mededeling van de Commissie COM(2010) 543.

overeenstemming met artikel 5 van het Protocol en ongeacht waar het initiatief ontstaat, ieder ontwerp van wetgevingshandeling een "notitie" met gedetailleerde gegevens bevatten aan de hand waarvan de belanghebbende partijen kunnen beoordelen of het beginsel in acht is genomen. Hoewel subsidiariteit niet zonder meer kan worden beoordeeld op basis van operationele criteria, blijft de Commissie in haar analytisch kader de criteria "noodzaak" en "Europese meerwaarde" gebruiken en beveelt zij de andere partijen aan dit ook te doen.

2.1. Commissie

De Commissie dient op grond van haar initiatiefrecht wetgevingsvoorstellen in. Zij moet erop toezien dat reeds in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling de juiste keuzen worden gemaakt over de vraag of, en zo ja op welke wijze, maatregelen op Europees niveau worden voorgesteld.

De Commissie publiceert roadmaps³ voor alle belangrijke initiatieven. Deze roadmaps lichten de doelstellingen van de Commissie toe en bevatten onder andere een eerste rechtvaardiging van de subsidiariteit en de evenredigheid. Deze ideeën worden later tijdens de raadpleging van de belanghebbenden en het effectbeoordelingsproces geverifieerd. De notitie over de subsidiariteit, als bedoeld in artikel 5 van het Protocol, wordt in de toelichting en in de overwegingen van het voorstel gepresenteerd. In effectbeoordelingen die worden opgesteld voor voorstellen met aanzienlijke gevolgen worden subsidiariteit en evenredigheid grondig geanalyseerd. De kwaliteit van deze analyse wordt door het effectbeoordelingscomité (Impact Assessment Board) systematisch gecontroleerd.

In 2011 heeft de Raad bij het controleren van de kwaliteit van de effectbeoordelingen opnieuw gekeken naar de Europese meerwaarde. Hoewel het aantal aanbevelingen van het comité over subsidiariteit en evenredigheid in vergelijking met 2010 iets was gedaald, was het aantal adviezen dat dergelijke aanbevelingen bevatte nog altijd aanzienlijk (43%). Het comité vroeg in veel gevallen om een betere onderbouwing van de noodzaak van actie op EU-niveau, met name:

— de noodzaak om ten aanzien van bepaalde problemen duidelijker aan te tonen dat zij actie op EU-niveau vereisen. Bij het initiatief inzake *alternatieve geschillenbeslechting* verzocht het comité het bestaan en de omvang van marktfalen en het belang ervan voor de werking van de interne markt beter aan te tonen. Ook ten aanzien van de *strategie van de Europese Unie voor de bescherming en het welzijn van dieren* vroeg het comité duidelijker onderscheid te maken tussen problemen in verband met de bevoegdheid van de EU, zoals concurrentievervalsing op de interne markt, en problemen waarbij actie op het niveau van de lidstaten passender zou zijn.

— in sommige gevallen concludeerde het comité dat het feitenmateriaal aan de hand waarvan de noodzaak en de evenredigheid van een Europees wetgevingsvoorstel moest worden aangetoond, nog steeds te zwak was. Dat gold bijvoorbeeld voor het bovengenoemde initiatief inzake *alternatieve geschillenbeslechting*, waarbij werd opgemerkt dat 'er niet voldoende duidelijkheid bestond over de kosten en baten van een alternatieve geschillenbeslechting met volledige EU-dekking op zowel Europees niveau als op het niveau van de lidstaten'. Ook met het oog op het *initiatief inzake de toegankelijkheid van gewone*

³ De roadmaps zijn te vinden op de website van de Commissie over effectbeoordeling: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

betaalrekeningen verlangt het comité dat op meer overtuigende wijze wordt aangetoond dat een bindend EU-instrument noodzakelijk en evenredig is. De diensten van de Commissie hebben in het definitieve effectbeoordelingsverslag met de opmerkingen van het comité rekening gehouden.

2.2. Nationale parlementen

Het subsidiariteitscontrolemechanisme verleent de nationale parlementen het recht een standpunt in te nemen over de vraag of ontwerpen van wetgevingshandelingen, die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen, aan het subsidiariteitsbeginsel voldoen. Afhankelijk van het aantal gemotiveerde adviezen waarin wordt geconcludeerd dat een voorstel in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel⁴, dat wil zeggen wanneer de in artikel 7 van het Protocol vermelde drempel binnen een termijn van acht weken is bereikt, kunnen de zogenoemde "gele kaart" en "oranje kaart" worden toegepast. Deze mechanismen voorzien in toetsing van de ontwerpwetgeving en kunnen tot wijziging of intrekking van het voorstel leiden.

In 2011 ontving de Commissie 64 gemotiveerde adviezen van nationale parlementen, een stijging van bijna 75% in vergelijking met 2010, toen het subsidiariteitscontrolemechanisme voor de eerste keer werd toegepast. Ondanks deze stijging maken deze 64 gemotiveerde adviezen slechts zo'n 10% uit van het totale aantal van 622 adviezen dat de Commissie in 2011 in het kader van haar bredere politieke dialoog met de nationale parlementen heeft ontvangen.

Net zoals in het eerste jaar waarin het nieuwe subsidiariteitscontrolemechanisme van toepassing was, hadden de gemotiveerde adviezen van de nationale parlementen betrekking op uiteenlopende onderwerpen: de 64 in 2011 ingediende adviezen betroffen 28 verschillende voorstellen van de Commissie. Bij het merendeel van de adviezen ging het om wetgevingsvoorstellen op het gebied van belastingen, landbouw, interne markt en justitie. De voorstellen waarover de meeste gemotiveerde adviezen werden ingediend, betroffen de gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (negen adviezen), de tijdelijke herinvoering van de controles aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden (zes), het gemeenschappelijk Europees kooprecht (vijf) en de Integrale-GMO-verordening (vijf). De nationale parlementen die de meeste gemotiveerde adviezen indienden waren de Zweedse *Riksdag*, de Luxemburgse *Chambre des Députés* (lagerhuis) en de Poolse *Sejm* en *Senat* (lager- en hogerhuis).

In 2011 werd in geen van de gevallen de drempel voor toepassing van de gele of oranje kaart gehaald. Los van de hierboven beschreven gevallen werden voor het merendeel van de 28 wetgevingsvoorstellen in 2011 door de nationale parlementen niet meer dan drie gemotiveerde adviezen per voorstel ingediend. De Commissie heeft in het kader van haar politieke betrokkenheid bij de nationale parlementen op elk van de gemotiveerde adviezen geantwoord of bereidt thans in de context van de politieke dialoog een antwoord voor; in de

⁴ Een gemotiveerd advies wordt gedefinieerd als een advies dat door een nationaal parlement wordt toegezonden aan de Commissie (of het Europees Parlement, de Raad, het Hof van Justitie, de Europese Centrale Bank of de Europese Investeringsbank – afhankelijk van welke instelling het wetgevingsvoorstel heeft opgesteld) binnen de in het Protocol genoemde termijn van acht weken, en waarin een inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel wordt geconstateerd.

interinstitutionele discussies en onderhandelingen die in aansluiting hierop plaatsvonden zijn de adviezen in aanmerking genomen.

Elk nationaal parlement kiest zijn eigen interne procedure voor het vaststellen van gemotiveerde adviezen en het formaat waarin deze bij de Commissie worden ingediend. Dit leidt tot grote verschillen qua formaat, omvang, gedetailleerdheid en bij de vaststelling betrokken partijen. Aangezien er altijd enige overlapping is tussen de politieke dialoog en het subsidiariteitscontrolemechanisme, verzocht voorzitter Barroso in zijn brief van 1 december 2009⁵ de nationale parlementen "in hun adviezen zoveel mogelijk een onderscheid te maken tussen de subsidiariteitsaspecten en opmerkingen over de inhoud van het voorstel, en zich zo duidelijk mogelijk uit te spreken over de vraag of een voorstel al dan niet aan het subsidiariteitsbeginsel voldoet." De Commissie zal dit laatste punt in haar contacten met de nationale parlementen blijven benadrukken.

De gemotiveerde adviezen die in 2011 bij de Commissie werden ingediend, vertoonden behalve wat de meer formele aspecten betreft ook verschillen ten aanzien van de inhoud en argumentatie. In enkele gevallen gebruikten nationale parlementen inhoudelijke argumenten om een inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel aan te tonen, zoals de potentiële negatieve gevolgen van een voorgestelde maatregel voor de algemene economische situatie. In andere gevallen werden conclusies gebaseerd op argumenten in verband met de subsidiariteit en de evenredigheid of op een vermeend onjuiste of niet gespecificeerde rechtsgrond. Tot slot waren er verscheidene gevallen waarbij een nationaal parlement een gemotiveerd advies indiende om duidelijk te maken dat het afwijzend stond tegenover de voorgestelde toepassing van gedelegeerde handelingen op een bepaald gebied of de gebrekkige onderbouwing van de subsidiariteit in toelichtingen bij wetgevingsvoorstellen (zie hoofdstuk 3.1). Zoals vermeld in bovengenoemde brief van voorzitter Barroso zal de Commissie "alle gemotiveerde adviezen waarin wordt gesteld dat een wetgevingshandeling niet strookt met het subsidiariteitsbeginsel in aanmerking nemen (...), zelfs indien de verschillende gemotiveerde adviezen verschillende redenen opgeven waarom het subsidiariteitsbeginsel niet zou zijn nageleefd". Conform haar interpretatie van het subsidiariteitscontrolemechanisme is de Commissie van mening dat de indiening van een gemotiveerd advies inzake een voorstel van de Commissie en de daaraan ten grondslag liggende argumenten uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van elk nationaal parlement vallen.

In een aantal gemotiveerde adviezen in 2011 werd gewezen op een ontoereikende of ontbrekende rechtvaardiging van de subsidiariteit, wat in sommige adviezen werd aangemerkt als een formele inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel; daarom wijst de Commissie er nogmaals op dat zij vastberaden is ervoor te zorgen dat alle wetgevingsvoorstellen die onder het subsidiariteitscontrolemechanisme vallen een deugdelijke rechtvaardiging van de subsidiariteit bevatten.

2.3. Het Europees Parlement en de Raad

De wetgevers moeten ook waarborgen dat een voorstel verenigbaar is met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid en moeten wijzigingen die voor de desbetreffende EU-maatregel gevolgen hebben naar behoren rechtvaardigen.⁶

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/index_fr.htm

⁶ Zie het Interinstitutioneel Akkoord over subsidiariteit (PB C 329 van 6.12.1993, blz. 132).

In de Raad ziet het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) toe op de inachtneming van de beginselen.⁷ In het Reglement van het Europees Parlement is een specifieke bepaling opgenomen, "Verificatie van de eerbiediging van het beginsel van subsidiariteit"⁸, waarin staat dat deze taak wordt waargenomen door de met specifieke wetgevingsdossiers belaste commissies en door de Commissie juridische zaken. De bevoegde commissie mag pas na het verstrijken van de termijn van acht weken overgaan tot haar definitieve stemming.

Verder moet worden opgemerkt dat de Commissie in 2011 een klein aantal parlementaire vragen heeft ontvangen (32 van de meer dan 12 000) over kwesties in verband met de inachtneming van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Die vragen betroffen hoofdzakelijk verzoeken aan de Commissie om aan te tonen dat bepaalde voorstellen van de Commissie met deze beginselen verenigbaar zijn; hiermee werden ten dele bezwaren van andere instellingen en actoren weergegeven.

2.4. Comité van de Regio's

Het Comité van de Regio's neemt hetzij wanneer het wordt geraadpleegd hetzij op eigen initiatief een standpunt in. Overeenkomstig artikel 8 van het Protocol kan het Comité krachtens artikel 263 VWEU tegen een wetgevingshandeling beroep instellen wegens schending door die wetgevingshandeling van het subsidiariteitsbeginsel. Dit geldt echter alleen voor de gebieden waar het Comité volgens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet worden geraadpleegd.

Het Comité oefent op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel toezicht uit door middel van adviezen, door de activiteiten van het netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel of via bijdragen die regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden in het kader van het subsidiariteitscontrolemechanisme aan nationale parlementen toezenden. De wijze waarop regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden door hun nationale parlementen worden geraadpleegd varieert, waardoor de termijn van acht weken een probleem kan worden. Een aantal regionale parlementen is begonnen hun adviezen inzake subsidiariteitskwesties rechtstreeks ter informatie aan de Commissie toe te sturen.

Hoewel er in 2011 geen schending van het subsidiariteitsbeginsel werd vastgesteld, heeft het Comité in zijn adviezen met nadruk op het beginsel gewezen en is het voornemens in zijn definitieve adviezen vaker een beoordeling van de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel op te nemen. Het Comité zal gebruik blijven maken van het analyserooster voor subsidiariteits- en evenredigheidstoezicht.

Het netwerk voor toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel van het Comité omvatte eind 2011 134 partners. Dit is een aanzienlijke toename, met name wat regionale parlementen en overheden betreft. In 2011 organiseerde het netwerk gerichte raadplegingen met betrekking tot vijf voorstellen van de Commissie (*Financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen; Minder administratieve formaliteiten voor burgers; Herziening van het EU-beleid inzake luchtkwaliteit en emissies; Energie-efficiëntie en integratie van de Roma*⁹). Ook

⁷ Besluit 2009/937/EU van de Raad, PB L 325 van 11.12.2009, blz. 35.

⁸ Artikel 38 bis.

⁹ COM(2011)665, COM(2010)747, SEC(2011)342, COM(2011)370 respectievelijk 173.

bracht het Comité het tweede actieplan inzake het TEN-V-beleid op gang dat gericht is op het identificeren van beste praktijken voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel in de regio's en steden van Europa.

In 2011 werden bovendien voorbereidingen getroffen voor de lancering van de REGPEX-website. Deze website is bedoeld om regio's die over wetgevende bevoegdheden beschikken te helpen hun rol in het kader van het subsidiariteitscontrolemechanisme te vervullen en om een bron te verschaffen van informatie voor uitwisseling tussen regionale parlementen en overheden bij hun voorbereiding van subsidiariteitsanalyse. De website is in maart 2012 gelanceerd¹⁰.

Tot slot is na de in 2011 gestarte onderhandelingen op 16 februari 2012 het herziene Protocol betreffende de samenwerking tussen de Europese Commissie en het Comité van de Regio's¹¹ ondertekend, waarin zij zich bereid verklaren om de samenwerking en de uitwisseling bij de uitvoering van het Protocol verder te versterken.

2.5. Hof van Justitie

Het Hof van Justitie van de Europese Unie is, overeenkomstig artikel 263 VWEU, bevoegd om de wettigheid van wetgevingshandelingen ten aanzien van de naleving van het subsidiariteitsbeginsel na te gaan. Het Protocol geeft aan dat het Comité van de Regio's of de lidstaten, uit eigen naam of namens hun nationale parlement, bij het Hof van Justitie een beroep kunnen instellen.

Het arrest in de zaak *Luxemburg/Europees Parlement en de Raad*¹² bevestigde wat al eerder werd opgemerkt in het arrest inzake de *roamingverordening*¹³, zoals vermeld in het verslag van 2009. Bij zijn toetsing van de verenigbaarheid met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid zal het Hof zich op de effectbeoordeling van de Commissie richten.

3. BELANGRIJKE GEVALLEN WAARIN BEZWAREN AANGAANDE SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID WERDEN GEÛIT

In dit deel worden de voorstellen van de Commissie behandeld die tot de meeste discussie over de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel hebben geleid.

3.1. Follow-up van in eerdere verslagen genoemde gevallen

Wat een aantal van de gevallen betreft die in eerdere verslagen zijn genoemd, zoals de *richtlijn inzake heffingen voor de beveiliging van de luchtvaart*,¹⁴ de *richtlijn inzake bescherming van de bodem*,¹⁵ de *richtlijn inzake gelijke behandeling op andere gebieden dan*

¹⁰ <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

¹¹ <http://cor.europa.eu/en/about/interinstitutional/Documents/EN.pdf>

¹² Zaak C-176/09.

¹³ Zaak C-58/8 Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd tegen Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform betreffende Verordening (EG) nr. 717/2007.

¹⁴ COM(2009) 217. Nadere informatie over de interinstitutionele dialoog is te vinden via de PreLex database: <http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm>.

¹⁵ COM(2006) 232.

arbeid¹⁶ en de *richtlijn inzake teelt van genetisch gemodificeerde organismen* zijn er bij de lopende wetgevingsprocedures in 2011 geen noemenswaardige ontwikkelingen geweest. De *richtlijn inzake seizoenarbeiders* was nog steeds in behandeling bij het Europees Parlement en de Raad, maar hierbij was geen sprake van problemen op het gebied van subsidiariteit of evenredigheid.

Wat de *richtlijn inzake zwangerschapsverlof*¹⁷ betreft, die in het verslag 2008 werd genoemd, zijn de wetgevers er nog niet in geslaagd op één lijn te komen. Tijdens de Raad Werkgelegenheid, Sociaal beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken van juni 2011 nam de Raad kennis van een voortgangsverslag waarin de bezwaren worden vermeld van sommige delegaties die ertoe opriepen dat het subsidiariteitsbeginsel en de verschillende situaties in de verschillende lidstaten naar behoren in aanmerking moeten worden genomen. Een aantal aanwezige delegaties herinnerde aan de in de notulen van de Raad van december 2010 opgenomen verklaring van acht delegaties, waarin werd voorgesteld dat het elke lidstaat moet vrijstaan met inachtneming van bepaalde minimumeisen en in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel over het niveau van bescherming te beslissen. Sommigen riepen de Raad ertoe op zijn werk op dit terrein te staken.

Tijdens de interinstitutionele dialoog in december 2011 werd overeenstemming bereikt over het voorstel inzake *Voedselverstreking aan de meest behoeftigen*, waarover in 2010 drie gemotiveerde adviezen door nationale parlementen waren ingediend. Het Europees Parlement toonde zich een groot voorstander van voortzetting van het programma na 2013. De Raad had ook een politiek akkoord bereikt over voortzetting van de regeling tot en met 2013. In haar verklaring nam de Commissie nota van het standpunt van een grote groep lidstaten waarin ervoor wordt gepleit het programma niet tot na 2013 te verlengen. Dit laat evenwel het initiatiefrecht van de Commissie op grond van het Verdrag onverlet.

Tijdens de plenaire vergadering van het Europees Parlement in februari 2012 werd een verslag over het *voorstel inzake de depositogarantiestelsels* aangenomen, waarover in eerste lezing geen overeenstemming kon worden bereikt. Over dit voorstel waren in 2010 door nationale parlementen drie gemotiveerde adviezen ingediend. Niettemin gaven zowel de rapporteur, Peter Simon (S&D/DE), als het Deense voorzitterschap van de Raad aan verder te willen onderhandelen om snel tot overeenstemming in tweede lezing te komen.

Tot slot werd de *richtlijn betreffende consumentenrechten* in oktober 2011 formeel door de Raad vastgesteld.

3.2. Andere gevallen waarin de subsidiariteit tot discussies heeft geleid

*Gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB)*¹⁸

De Commissie heeft in maart 2011 voorgesteld een gemeenschappelijke regeling in te voeren voor de berekening van de belastinggrondslag van ondernemingen die in de EU actief zijn. Met het voorstel wordt beoogd de administratieve lasten aanzienlijk te beperken, de nalevingskosten door verrekenprijzen te verminderen, grensoverschrijdende compensatie van

¹⁶ COM(2008) 426.

¹⁷ COM(2008) 637.

¹⁸ COM(2011)121.

fiscale verliezen mogelijk te maken en de rechtsonzekerheid weg te nemen waar bedrijven in de EU thans tegenaan lopen doordat zij met 27 verschillende nationale stelsels voor de berekening van hun belastbare winsten te maken hebben.

Over dit voorstel werd in 2011 het grootste aantal adviezen door nationale parlementen, in totaal 17, ingediend, negen waarvan gemotiveerde adviezen waren conform het Protocol, waarin werd betoogd dat het voorstel in strijd was met het subsidiariteitsbeginsel. Aangezien de gemotiveerde adviezen slechts 13 stemmen vertegenwoordigden, kon de zogenoemde "gele kaart"-procedure niet in werking treden, omdat hiervoor minstens 18 stemmen vereist zijn.

Behalve op vermeende tekortkomingen in de rechtvaardiging van de subsidiariteit wezen verscheidene nationale parlementen ook op het feit dat het voorstel betrekking heeft op een gebied dat onder de bevoegdheid van de lidstaten ressorteert. Volgens hen zou het voorstel negatieve gevolgen voor de lidstaten hebben, aangezien zij de vennootschapsbelasting niet zouden mogen gebruiken als instrument om groei en werkgelegenheid te stimuleren. Zij waren van mening dat de lidstaten door het voorstel hun individuele concurrentievoordelen zouden verliezen en dat er indirecte druk op de nationale belastingtarieven zou ontstaan, wat een verslechtering van de begrotingssituatie en afname van de belastinginkomsten tot gevolg kon hebben. Verder werd in twee gemotiveerde adviezen de kwestie van de evenredigheid opgeworpen, waarbij werd gesteld dat het voorstel verder ging dan noodzakelijk was en zou resulteren in twee verschillende stelsels van vennootschapsbelasting en tot onnodige administratieve lasten zou leiden.

In haar antwoorden aan de nationale parlementen wees de Commissie erop dat dit belastinggebied onder gedeelde bevoegdheid valt en dat artikel 115 VWEU de rechtsgrond vormt voor maatregelen op dit vlak. De ontwerpwetgeving van de Commissie was op deze grondslag vastgesteld met als doel fiscale belemmeringen en ongelijkheden die voornamelijk voortvloeien uit de fragmentering van de interne markt in 27 verschillende belastingstelsels, geleidelijk op te heffen. Ondernemingen die op de interne markt opereren worden met deze belemmeringen geconfronteerd. De CCCTB zal naar verwachting besparingen opleveren voor ondernemingen, die daardoor gestimuleerd worden hun activiteiten grensoverschrijdend uit te breiden; dit geldt niet alleen voor bestaande multinationale concerns, maar ook voor bedrijven die uitsluitend in eigen land actief zijn, waaronder kmo's die zich vestiging in het buitenland momenteel niet kunnen veroorloven. Met de CCCTB wordt dus beoogd positieve schaafeffecten te genereren en grensoverschrijdende bedrijfsinvesteringen te bevorderen. De Commissie benadrukte voorts dat het voorstel de bevoegdheid van de lidstaten om de belastingtarieven vast te stellen niet aantast, aangezien dit als tevoren binnen de nationale wetgeving valt.

Het voorstel, dat aan een bijzondere wetgevingsprocedure is onderworpen, ligt momenteel ter behandeling bij de Raad. Het Europees Parlement bracht op 19 april 2012 een gunstig advies uit over dit voorstel.

*Tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden*¹⁹

¹⁹ COM(2011)560.

Dit voorstel voor een verordening, dat in september 2011 op basis van de conclusies van de Europese Raad van juni 2011 werd aangenomen, is gericht op versterking van de governance van de ruimte zonder toezicht aan de binnengrenzen (het Schengengebied). Met het voorstel wordt beoogd maatregelen in te voeren om, in omstandigheden die een bedreiging vormen voor de Schengensamenwerking in het algemeen, op doeltreffende wijze te kunnen ingrijpen zonder dat het beginsel van het vrije personenverkeer in gevaar wordt gebracht.

De Commissie ontving elf adviezen van nationale parlementen over dit voorstel, zes waarvan gemotiveerde adviezen waren. De nationale parlementen betoogden dat met het voorstel inbreuk wordt gemaakt op de nationale soevereiniteit van de lidstaten, die in een betere positie verkeren om de eventuele herinvoering van het grenstoezicht te beoordelen en hierover een besluit te nemen. Verder waren enkele nationale parlementen van oordeel dat de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel niet adequaat was gerechtvaardigd. De argumenten van de nationale parlementen werden ook in de discussies van de Raad over dit voorstel naar voren gebracht.

In haar antwoorden aan de nationale parlementen die bezwaren ten aanzien van de subsidiariteit hadden geuit, wees de Commissie met klem op het feit dat het Schengengebied in het voordeel van de gehele EU is en dat derhalve besluiten daarover op EU-niveau en niet individueel moeten worden genomen. De regels inzake de totstandbrenging en het beheer van deze ruimte zonder binnengrenzen zijn onderworpen aan de wetgeving van de EU en eventuele uitzonderingen op het beginsel van vrij verkeer moeten op het niveau van de Unie worden vastgelegd. De Commissie betoogde voorts dat het voorstel niets afdoet aan de nationale soevereiniteit van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van recht en orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid.

*Persoonsgegevens van passagiers*²⁰

De Commissie ontving tien adviezen van nationale parlementen over dit voorstel, in de meeste daarvan werd geconcludeerd dat het voorstel van de Commissie aan het subsidiariteitsbeginsel voldeed. Vijf kamers waren evenwel van oordeel dat het voorstel niet met het evenredigheidsbeginsel in overeenstemming was omdat de voorgestelde termijn voor de bewaring van gegevens naar hun mening onevenredig lang was.

4. CONCLUSIES

Zoals in de voorgaande jaren werd het merendeel van de voorstellen van de Commissie zonder noemenswaardige discussies over subsidiariteit en evenredigheid door de medewetgevers goedgekeurd. In 2011 werden de drempels voor de zogenoemde "gele kaart" en "oranje kaart" niet bereikt en slechts een klein percentage (circa 10%) van de adviezen van nationale parlementen die in het kader van de politieke dialoog naar de Commissie waren gezonden, waren gemotiveerde adviezen in de zin van het Protocol, dat wil zeggen adviezen inzake schending van het subsidiariteitsbeginsel. In gevallen waarin de naleving van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel in twijfel werd getrokken liepen de standpunten van de instellingen en andere actoren soms sterk uiteen.

²⁰ COM(2011)32.

De begrippen subsidiariteit en evenredigheid zijn fundamentele elementen voor het beleidsontwikkelingsproces van de Europese instellingen; de effectbeoordelingen van de Commissie blijven het voornaamste middel om in de prelegislatieve fase aandacht te besteden aan kwesties in verband met subsidiariteit en evenredigheid en daarbij heeft het comité een belangrijke rol te vervullen. Uit de interinstitutionele praktijk blijkt echter dat de wijze waarop deze beginselen tijdens het wetgevingsproces worden geïnterpreteerd en toegepast, vaak afhankelijk is van de politieke context, wat de politieke dimensie van deze beginselen onderstreept.

De manier waarop de meeste nationale parlementen het Protocol ten uitvoer leggen en het subsidiariteitscontrolemechanisme toepassen, heeft het overwegend politieke karakter van dit nieuwe instrument aangetoond, zoals door de voorzitter van de Commissie in zijn brief van 1 december 2009 al werd opgemerkt.

Het subsidiariteitscontrolemechanisme heeft het proces transparanter gemaakt en heeft ertoe bijgedragen dat beleidsstrategieën van de Unie in het publieke debat in de lidstaten meer aandacht hebben gekregen, waardoor ook de publieke opinie zich sterker bewust is geworden van deze kwesties.

BIJLAGE

Lijst van de initiatieven van de Commissie waarover de nationale parlementen ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel in 2011 een met redenen omkleed advies hebben uitgebracht

	Titel	Nationale kamers die een met redenen omkleed advies hebben uitgebracht
1.	Gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (CCCTB), COM(2011) 121	UK House of Commons BG Narodno Sabranie SE Riksdag NL Tweede Kamer PL Sejm ML Kamra tad-Deputati IE Dail Eireann RO Camera Deputaților SK Národná Rada
2.	Tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen in uitzonderlijke omstandigheden COM(2011) 560	FR Assemblée nationale NL Eerste en Tweede Kamer PO Assembleia da República SE Riksdag RO Senatul SK Národná Rada
3.	Integrale-GMO-verordening, COM(2010) 799	PL Sejm PL Senat DK Folketing LU Chambre des Députés SE Riksdag
4.	Gemeenschappelijk Europees kooprecht, COM(2011) 635	AT Bundesrat DE Bundestag UK House of Commons BE Senaat BE Kamer van Volksvertegenwoordigers
5.	De bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van de vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen, COM(2011) 127	PL Senat PL Sejm RO Senatul IT Senato della Repubblica
6.	Prudentiële vereisten voor kredietinstellingen, COM(2011) 452	UK House of Commons SE Riksdag FR Sénat
7.	Gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties, COM(2011) 594	CY Vouli ton Antiprosopon SE Riksdag MT Kamra tad-Deputati
8.	Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (2014 - 2020), COM(2011) 608	NL Eerste en Tweede Kamer SE Riksdag DK Folketing
9.	Specifieke eisen voor de wettelijke controles van financiële overzichten van organisaties van openbaar belang - COM(2011) 779	BE Kamer van Volksvertegenwoordigers SK Národná Rada SE Riksdag
10.	Handelsnormen, COM(2010) 738	LU Chambre des Députés PL Senat

11.	Herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, COM(2011) 169	BG Narodno Sabranie ES Beide kamers
12.	Nauwere samenwerking op het gebied van de instelling van eenheidsoctrooi-bescherming, COM(2011) 215 en op het gebied van de instelling van eenheidsoctrooibescherming met betrekking tot de toepasselijke vertaalregelingen, COM(2011) 216	IT Camera dei Deputati ES Beide kamers
13.	Richtlijn betreffende energie-efficiëntie, COM(2011) 370	FI Eduskunta SE Riksdag
14.	Toegang tot de werkzaamheden en het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekerings-ondernemingen in een financieel conglomeraat, COM(2011) 453	SE Riksdag RO Camera Deputaţilor
15.	Voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, COM(2011) 625	DE Bundesrat LU Chambre des Députés
16.	Steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO), COM(2011) 627	DE Bundesrat (in samenhang met het gemotiveerde advies inzake COM(2011)625) LU Chambre des Députés
17.	Verordening inzake de verstrekking van levensmiddelen aan de meest hulpbehoevenden in de Unie, COM(2011) 634	SE Riksdag UK House of Lords
18.	Contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten, COM(2010) 728	PL Sejm
19.	Financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, COM(2010) 745	PL Senat
20.	Rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, COM(2010) 748	NL Eerste en Tweede Kamer
21.	Koppeling van centrale, handels- en vennootschapsregisters, COM(2011) 79	PL Sejm
22.	De bevoegdheid, het toepasselijk recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels, COM(2011) 126	IT Senato della Repubblica
23.	Voor zuigelingen en peuters bedoelde levensmiddelen en voeding voor medisch gebruik, COM(2011) 353	IT Senato della Repubblica

24.	De definitie, de aanduiding, de aanbestedingsvorm, de etikettering en de bescherming van geografische aanduidingen van gearomatiseerde wijnbouwproducten, COM(2011) 530	LU Chambre des Députés
25.	Instelling van een mechanisme voor informatie-uitwisseling met betrekking tot intergouvernementele overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen op energiegebied, COM(2011) 540	LU Chambre des Députés
26.	Programma van de Europese Unie voor sociale verandering en innovatie, COM(2011) 609	SE Riksdag
27.	Specifieke bepalingen met betrekking tot het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en de doelstelling "Investeren in groei en werkgelegenheid", en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1080/2006, COM(2011) 614	LU Chambre des Députés
28.	Gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006, COM(2011) 615	IT Camera dei Deputati