

NOTA

van: de heer Inigo Mendes de Vigo
aan: de leden van de Conventie

Betreft: **Mandaat van de Werkgroep subsidiariteitsbeginsel**

In bijlage dezes treft u een nota aan over het in hoofde genoemde onderwerp, waarmee beoogd wordt de besprekingen in de Groep subsidiariteitsbeginsel te vergemakkelijken.

GROEP I: Subsidiariteit

Voorzitter: Mendez de Vigo

*Hoe kan zo doeltreffend mogelijk worden gezorgd
voor de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel?
Moet er een controlemechanisme of -procedure worden ingesteld?
Moet die procedure politiek of justitieel zijn?*

I. Inleiding

Doel van deze nota is precisering van het mandaat van de werkgroep inzake het subsidiariteitsbeginsel. Dit mandaat past in het kader van de bespreking van het vraagstuk van de afbakening van de bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten zoals bedoeld in de Verklaringen van Nice en Laken over de toekomst van de Europese Unie. Het subsidiariteitsbeginsel is een filosofisch beginsel uit de sociale doctrine van de Kerk dat in 1949 is overgenomen in het Duitse federale bestel en in 1992 in het Gemeenschapsrecht en op grond waarvan hetgeen de kleinere eenheid op toereikende wijze kan doen, niet door de grotere eenheid moet worden gedaan, tenzij deze het beter doet. Dit beginsel moet bijgevolg worden opgevat als een instrument om te bepalen wanneer de Unie moet optreden op terreinen die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen (dat wil zeggen het merendeel van de werkterreinen van de Unie).

II. Het subsidiariteitsbeginsel in de Verdragen

Het subsidiariteitsbeginsel is bij het Verdrag van Maastricht in het EG-Verdrag opgenomen als algemeen beginsel dat van toepassing is op alle niet-exclusieve bevoegdheidsterreinen (zie artikel 3 b, thans artikel 5 van het VEG) ¹.

Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Birmingham van 16 oktober 1992 heeft de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst in Edinburgh van 11 en 12 december 1992 een algemene benadering voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel vastgesteld. Deze algemene benadering is grotendeels overgenomen in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel dat bij het Verdrag van Amsterdam aan het EG-Verdrag is gehecht en waarin onder meer gedetailleerde criteria worden vastgesteld voor de

¹ Voorheen werd het subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag op milieugebied uitdrukkelijk genoemd (artikel 130 R, lid 4, geschrapt bij de inwerkingtreding van het VEU).

toepassing van het subsidiariteitsbeginsel door de communautaire instellingen die aan de wetgevingsprocedure deelnemen.

In dit protocol worden ook verplichtingen voor die instellingen genoemd en in de eerste plaats voor de Commissie die haar wetgevingsvoorstellen in het licht van het subsidiariteitsbeginsel moet rechtvaardigen. Deze rechtvaardiging moet worden onderzocht door de communautaire wetgever die gedurende de gehele wetgevingsprocedure met dit subsidiariteitsbeginsel rekening moet houden. Tevens moet de Commissie jaarlijks aan de Europese Raad, het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de toepassing van artikel 5 van het Verdrag.

Dit gezegd zijnde zijn enkelen van oordeel dat de opneming van het subsidiariteitsbeginsel in het Verdrag en de aanneming van het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel niet de verwachte resultaten hebben opgeleverd en dat politieke of door spoedeisendheid ingegeven overwegingen vaak voorrang hebben gekregen op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel.

III. Door de Groep te bespreken punten

De vraagstukken waarover de Groep zich met name moet buigen hebben betrekking op zowel de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel als de controle op de eerbiediging van dit beginsel.

1. Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel

Het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel bepaalt criteria voor de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel betreffende de inhoud, de vorm en de aard en de omvang van het optreden van de Gemeenschap.

De Groep moet nagaan in hoeverre de in genoemd protocol vastgestelde criteria toereikend zijn, of zij meer gedetailleerd moeten worden uitgewerkt dan wel of er nieuwe criteria moeten worden toegevoegd.

2. Controle op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel

De controle op de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel zal het voornaamste door de Groep te bespreken vraagstuk vormen. Tijdens de plenaire zitting van 15 en 16 april spraken de meeste sprekers zich uit voor de instelling van meer doeltreffende mechanismen voor controle op het beginsel van de bevoegdheidsverdeling en dat van de subsidiariteit. Aangezien deze controles politiek dan wel rechterlijk kunnen zijn moet de Groep de doeltreffendheid van de huidige controles onderzoeken alsook de middelen om deze te versterken. Ook de eventuele oprichting van een ad hoc orgaan om een dergelijke controle te verrichten moet worden besproken.

a) Politieke controle op het subsidiariteitsbeginsel

Thans wordt de politieke controle op het subsidiariteitsbeginsel voor een groot deel uitgeoefend door de instellingen die aan de wetgevingsprocedure deelnemen, aangezien het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel hen in dit opzicht verplichtingen oplegt. De nationale parlementen oefenen een dergelijke controle uit voorzover zij over de mogelijkheid beschikken om de standpuntbepaling van hun regering in de Raad te controleren. De Groep moet allereerst nagaan of en in welke mate de in genoemd protocol bedoelde verplichtingen zijn nagekomen en, indien dit niet het geval is, op welke wijze de communautaire instellingen die aan de wetgevingsprocedure deelnemen zelfdiscipline kan worden opgelegd opdat zij het subsidiariteitsbeginsel doeltreffender toepassen. Er zijn verschillende te onderzoeken mogelijkheden: door toevoeging van een mijnheer (of mevrouw) "subsidiariteit" aan elk lid van de Europese Raad en aan het Europees Parlement die tot taak zou krijgen zich te buigen en te zijner tijd een intern advies te geven over de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel in de wetgevingsvoorstellen? Door de Commissie te verzoeken aan elk wetgevingsvoorstel een subsidiariteitsmemorandum te hechten? Andere mogelijkheden?

De Groep moet tevens nagaan of de controle op de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel door de nationale parlementen moet worden versterkt, ofwel via een deelneming aan de wetgevingsprocedure (enkele noemden in dit verband de mogelijkheid vertegenwoordigers van de nationale parlementen in de delegatie van een lid van de Raad op te nemen), ofwel via versterking van hun controle op het door hun regering in de Raad in te nemen standpunt. Ook de versterking van de rol van COSAC bij deze controle kan worden bestudeerd.

Tot slot moet de Groep de vraag bestuderen of het nodig is een ad hoc orgaan in te stellen om de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel te controleren en, zo ja, richtingen aan te geven voor de samenstelling ervan (nationale parlementen? Paritair comité Europees Parlement/nationale parlementen? Andere?) en de bevoegdheden en de rol van een dergelijk orgaan: raadgevende of beslissingsbevoegdheden? Controle vóór de bespreking van een voorstel door de Raad of gedurende de gehele wetgevingsprocedure? Bevoegdheid om a posteriori om een tweede beraad van de Raad te verzoeken indien het vindt dat er van inbreuk op het subsidiariteitsbeginsel sprake is? Instemming voor artikel 308 waarvan de werkingssfeer beperkt zou zijn? Andere mogelijkheden?

b) Rechterlijke controle

Thans wordt de rechterlijke controle uitgeoefend door het Hof van Justitie en de nationale rechtbanken. Rekening houdend met het feit dat het subsidiariteitsbeginsel een in wezen politiek beginsel is en de aanzienlijke discretionaire marge waarover de wetgever bij de toepassing van dit beginsel beschikt, beperkt het Hof zich er, wanneer het vragen over de niet-eerbiediging van dit beginsel krijgt voorgelegd, in hoofdzaak toe te constateren dat er voor de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel rechtvaardiging bestaat.

Een eerste vraag die de groep moet beantwoorden is of het wenselijk is de rechterlijke controle op het subsidiariteitsbeginsel te versterken en, zo ja, met welke middelen en in welk stadium. Wat de middelen betreft wordt door enkelen de mogelijkheid van instelling van een subsidiariteitskamer "bij het Hof van Justitie genoemd, of de instelling van een samenwerkingsmechanisme tussen het Hof van Justitie en de nationale constitutionele hoven. Anderen pleiten ervoor in de rechterlijke controle van het Hof de besluiten op te nemen die onder de titels V en VI van het VEU vallen. Ook kan de eventuele invoering van een rechterlijke of semi-rechterlijke controle "ex ante", naar het model van hetgeen in enkele lidstaten bestaat, worden bestudeerd.

In de tweede plaats moet de Groep nagaan of de bevoegdheid tot aanhangigmaking bij het Hof eventueel moet worden uitgebreid wat betreft de instelling van een beroep tot nietigverklaring wegens schending van het beginsel van subsidiariteit en dat van de bevoegdheidsverdeling. Thans is de actieve legitimatie om een dergelijk beroep bij het Hof van Justitie aanhangig te maken beperkt tot de rechtstreeks en individueel betrokken personen, de lidstaten, de Raad of de Commissie (en

het Europees Parlement na de inwerkingtreding van het Verdrag van Nice). Men zou kunnen nagaan of dit recht op beroep tot de nationale parlementen (of een uit leden van de nationale parlementen samengesteld ad hoc orgaan indien dit zou worden ingesteld) zou kunnen worden uitgebreid voor schending van het beginsel van de bevoegdheidsverdeling. Sommigen hebben ook gewezen op de mogelijkheid een dergelijk recht toe te kennen aan het Comité van de regio's of aan de constitutionele entiteiten waarvan de wetgevingsbevoegdheden in het geding zouden komen.

De oplossing die voor de kwestie van de toepassing van en de controle op het subsidiariteitsbeginsel wordt gevonden is van doorslaggevend belang om een betere verdeling en afbakening van de bevoegdheden in overeenstemming met de Verklaringen van Nice en van Laken over de toekomst van de Europese Unie te waarborgen.
