

CONV 156/02

WG I 5

NOTA

van:	het secretariaat
aan:	Werkgroep I subsidiariteitsbeginsel
Betreft:	Samenvattend verslag van de vergadering van 25 juni 2002

Tijdens haar derde vergadering heeft werkgroep I zich verder gebogen over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel door de Raad, met medewerking van de heer Jean-Claude Piris, Raadsadvocaat en directeur-generaal van de Juridische dienst van de Raad, alsmede over het vraagstuk van de rechterlijke toetsing van het subsidiariteitsbeginsel, met medewerking van de heer Francis Jacobs, advocaat-generaal bij het Hof van Justitie.

Toepassing van het subsidiariteitsbeginsel door de Raad

De heer Piris memoreerde de drie middelen waarmee voorkomen kan worden dat de wetgevingscentralisatie op Europees niveau als buitensporig wordt ervaren: het beginsel van toekenning van bevoegdheden, het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Of een wetgevingsbesluit aan elk van deze drie beginselen voldoet, wordt achtereenvolgens nagegaan.

Het eerste beginsel, namelijk de vraag of het Verdrag aan de Unie handelingsbevoegdheid heeft toegekend, is een objectieve kwestie van juridische aard die moet worden beantwoord op grond van de aan de Unie door de bepalingen van het Verdrag toegekende bevoegdheden.

Het subsidiariteitsbeginsel betreft daarentegen niet het bestaan van een bevoegdheid, maar de uitoefening ervan: wanneer de Gemeenschap over een bevoegdheid beschikt, moet zij die slechts uitoefenen als de doelstelling beter door de Gemeenschap dan door de lidstaten kan worden

verwezenlijkt. Derhalve is het subsidiariteitsbeginsel vooral een politiek beginsel met een subjectief karakter dat een waardeoordeel op grond van de discretionaire bevoegdheid van de instellingen vereist.

Het evenredigheidsbeginsel betreft ten slotte de omvang en de intensiteit van het optreden van de instellingen.

Voorts herinnerde de heer Piris eraan dat het onderzoek van het subsidiariteitsbeginsel nauw verbonden is met het onderzoek van de inhoud. Daarom onderzoekt de Raad de kwestie van de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel vaak met inachtneming van de maatregelen die het ontwerp-besluit minder gedetailleerd trachten te maken of waardoor de lidstaten meer ruimte krijgen voor de toepassing ervan. Hij wees er echter op dat wat de interne markt betreft, de lidstaten hun grenzen vaak slechts willen openstellen, als er een evenredig vertrouwen bestaat, waardoor de regelingen vaak te gedetailleerd worden, omdat elke lidstaat de neiging heeft zijn nationale voorschriften in de communautaire wetgeving te laten opnemen in plaats van een minimumpakket van communautaire eisen tot stand te brengen.

Volgens de heer Piris moet op grond van het zeer subjectieve karakter van het subsidiariteitsbeginsel vermeden worden de rechterlijke toetsing ervan te politiseren door het Hof van Justitie of een andere op te richten instantie te verzoeken de geldende besluiten te toetsen op overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel en niet alleen op overeenstemming met het Verdrag. Hij is in ieder geval van mening dat een eventuele toetsing van het subsidiariteitsbeginsel liever aan het eind dan aan het begin van de werkzaamheden van de wetgever moet plaatsvinden, aangezien de wetgever de door de Commissie ingediende voorstellen vaak ingrijpend wijzigt.

Spreker vestigde de aandacht op de delicate vraagstukken die de eventuele oprichting van een nieuw orgaan voor de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel zou doen rijzen: samenstelling, termijnen voor het geven van een beslissing, wijze van beslissen, wijze van aanhangigmaking, al dan niet bindend karakter van de adviezen of beslissingen van een dergelijk orgaan, enz.

Ten slotte wees hij op de mogelijkheid een "meneer of mevrouw subsidiariteit" aan te stellen voor elke staats- of regeringsleider en voor de voorzitter van het Europees Parlement en de Commissie, die hen op de hoogte moet brengen van eventuele niet-naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

De rechterlijke toetsing van het subsidiariteitsbeginsel

Advocaat-generaal Jacobs herinnerde eraan dat het subsidiariteitsbeginsel niet heel vaak is aangevoerd voor het Hof van Justitie. Het Hof heeft wel al besluiten nietig verklaard op grond van schending van het beginsel van toekenning van bevoegdheden of van evenredigheid, maar nooit op grond van schending van het subsidiariteitsbeginsel.

De rol van het Hof in het onderzoek naar de eerbiediging van het subsidiariteitsbeginsel betreft voornamelijk de vraag of de instellingen hun taak vervuld hebben, d.w.z. of zij zich - al zij het stilzwijgend - hebben uitgesproken over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Het Hof gaat echter niet in op de inhoud, behalve in geval van kennelijke schending.

Wat betreft de eventuele instelling van een mechanisme voor rechterlijke toetsing van het subsidiariteitsbeginsel vóór de inwerkingtreding van een besluit, gaf de advocaat-generaal zeer voorlopige richtsnoeren, aangezien het Hof hierover nog geen grondige discussie heeft gevoerd.

In de eerste plaats vestigde spreker de aandacht op het feit dat elke toetsing van het subsidiariteitsbeginsel door het Hof vóór de inwerkingtreding van een rechtshandeling beschouwd zou kunnen worden als deelneming van het Hof aan de wetgevingsprocedure, hetgeen het Hof niet wenst. Derhalve staat het niet erg positief tegenover een dergelijke toetsing. Het Verdrag voorziet immers slechts in toetsing door het Hof vóór de inwerkingtreding van een besluit bij internationale overeenkomsten. Het gaat hier om een zeer bijzonder geval, omdat het in deze situatie moeilijk is een rechterlijke toetsing uit te voeren zodra de overeenkomst in werking getreden is.

Ten tweede wees hij op het probleem dat door de instelling van een rechterlijke toetsing voor de inwerkingtreding van een besluit zou rijzen, met name de moeilijkheid om in verschillende stadia na te gaan of het subsidiariteitsbeginsel en het beginsel van toekenning van bevoegdheden en van evenredigheid zijn nageleefd, aangezien deze beginselen onderling verbonden zijn.

Ten slotte was de advocaat-generaal van oordeel dat de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel door twee verschillende rechterlijke instanties, de ene voor en de andere na de inwerkingtreding van het besluit, ook moeilijkheden zou kunnen opleveren door het risico van conflicten tussen beide instanties.

Zo toetst de Franse *Conseil constitutionnel* de grondwettigheid van een besluit voor de inwerkingtreding ervan, daar een dergelijke toetsing na de inwerkingtreding niet bestaat.

De advocaat-generaal had geen bezwaren tegen de opneming in het Verdrag van een politieke controle van het subsidiariteitsbeginsel voor de inwerkingtreding van een besluit. De instelling van een dergelijk controlemechanisme sluit de rechterlijke toetsing na de inwerkingtreding van het besluit niet uit.

Spreker wees tevens op de mogelijkheid om bij elk wetgevingsbesluit een toelichting of een nota over het subsidiariteitsbeginsel te voegen waarin uitvoeriger dan in de preambule kan worden ingegaan op de redenen die de wetgever ertoe hebben gebracht het besluit aan te nemen. Deze toelichting zou op hetzelfde ogenblik als het wetgevingsbesluit bekendgemaakt kunnen worden.

De advocaat-generaal preciseerde tevens dat het Hof het thans niet noodzakelijk acht een speciale kamer voor vraagstukken in verband met het subsidiariteitsbeginsel op te richten (maar dat de noodzakelijke organisatorische maatregelen getroffen zullen worden, als dit nodig blijkt).

De heer Mendez de Vigo concludeerde dat de toetsing van het subsidiariteitsbeginsel een hoofdzakelijk politieke kwestie is die niet verward mag worden met die van de rechterlijke toetsing. De eventuele instelling van een mechanisme voor politieke controle moet grondig bestudeerd worden, aangezien het zou gaan om een politiek mechanisme dat controle zou uitoefenen op het optreden van de wetgever.

Ten slotte herinnerde de heer Mendez de Vigo de leden van de werkgroep eraan dat zij schriftelijk opmerkingen kunnen toesturen. Hij kondigde tevens aan dat vóór het zomerreces een eerste ontwerp-verslag over deze kwestie zal worden rondgestuurd.
