

3 Subsidiariteit en proportionaliteit

Subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel houdt in dat de EG/EU slechts mag optreden indien optreden op Europees niveau noodzakelijk/gewenst is. Dit is een andere vraag dan de bevoegdheidsvraag (zie hoofdstuk 2): het subsidiariteitsbeginsel speelt een rol bij de uitoefening van de Europese bevoegdheden. Het komt dus pas aan de orde nadat is vastgesteld dat er een EG/EU-bevoegdheid tot optreden op is. Het begrip subsidiariteit is in het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel nader uitgewerkt in twee aspecten: de EG/EU mag alleen optreden als de doelstellingen van het voorstel niet door de lidstaten zelf kunnen worden verwezenlijkt én als deze doelstellingen beter door de EG gerealiseerd kunnen worden. Dit laatste betekent dat het subsidiariteitsbeginsel niet alleen in de weg staat aan EG-optreden als optreden van de lidstaten (dus op *nationaal* niveau) afdoende is, maar ook wanneer het beter is dat actie wordt ondernomen op *internationaal* niveau. Een voorbeeld van de laatste situatie geeft het voorstel van de Commissie over een keurmerk voor milieu-management (COM (2008) 402). Aangezien er al een goedfunctionerend VN keurmerksysteem bestaat, ging de Nederlandse voorkeur uit naar verdere verspreiding van dit mondiale systeem en niet naar de ontwikkeling van een Europees keurmerk.

Het subsidiariteitsbeginsel is *niet* van toepassing op beleidsterreinen waarop de Gemeenschap exclusief bevoegd is. Exclusieve bevoegdheid wil zeggen dat lidstaten onbevoegd zijn tot handelen op (delen van) bepaalde beleidsterreinen omdat deze bevoegdheid toekomt of is overgedragen aan de gemeenschaps-wetgever. Voorbeelden zijn de internationale (externe) handelspolitiek en de monetaire politiek van de ECB.

Proportionaliteit

Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat het EG/EU-optreden niet verder gaat dan strikt noodzakelijk is om de nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken. Daarbij dienen volgens het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteit- en evenredigheidsbeginsel zowel het voorgestelde wetgevingsinstrument (verordening, richtlijn, aanbeveling etc.) als de inhoud van het voorgestelde optreden te worden beoordeeld.

Wat betreft het voorgestelde wetgevingsinstrument is van belang dat een verordening over het algemeen een ingrijpender instrument is dan een richtlijn, terwijl een gedetailleerde richtlijn weer verder gaat dan een kaderrichtlijn. Afhankelijk van de doelstellingen moet worden beslist welk instrument het meest in de rede ligt. Zo vond Nederland het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende het veiligheidsbeheer van weginfrastructuur (COM (2006) 569) niet proportioneel vanwege met name het gekozen instrument. Dit negatieve oordeel was ingegeven door de keuze voor een te zwaar middel, een richtlijn, terwijl richtsnoeren gebaseerd op 'best practices' tot een beter resultaat zouden leiden.

Naast de keuze voor het instrument dient ook de inhoud van het voorstel getoetst te worden aan de proportionaliteit. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken of het voorstel de beleidsruimte van de lidstaten niet onnodig inperkt of dat er te gedetailleerde verplichtingen worden opgelegd aan ondernemingen. Zo verzetten fabrikanten van diervoeders zich met succes tegen de verplichting uit een richtlijn om exacte informatie te geven over de bestanddelen van de voeders. Zij stelden dat openbaarmaking van deze gegevens hun economische belangen aantastten en dat niet voldaan was aan het proportionaliteitsvereiste. Het Hof van Justitie stelde hen in het gelijk: volgens het Hof ging de verplichting alle details te geven verder dan noodzakelijk was ter verwezenlijking van de doelstelling van de richtlijn, te weten het nemen van adequate preventie maatregelen in geval van een voedselcrisis.

Nederlandse standpuntbepaling ten aanzien van subsidiariteit en proportionaliteit

Bij elk voorstel voor een wetgevingsbesluit moet de Commissie beargumenteren dat het voorstel voldoet aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Net als bij de rechtsgrondslag het geval is, gaat het daarbij niet noodzakelijkerwijs om

een objectieve argumentatie. De subsidiariteits- en proportionaliteitsaspecten van een voorstel dienen dan ook altijd, los van de Commissie-argumentatie, getoetst te worden.

Het Nederlandse standpunt hierover wordt in eerste instantie bepaald in de BNC. In het BNC-fiche wordt aangegeven of het voorgestelde optreden voldoet aan bepalingen van het Protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel. Dit wordt de functionele toets genoemd: met de functionele subsidiariteits- en proportionaliteitstoets wordt een poging gedaan het toetsresultaat zoveel mogelijk te objectiveren. De politieke opportuniteit en wenselijkheid spelen hier als het goed is geen rol, deze komen tot uitdrukking in het Nederlands oordeel dat in het BNC-fiche volgt na de standpuntbepaling over subsidiariteit en proportionaliteit. In dit Nederlands standpunt wordt een oordeel gegeven over de vraag of het ook vanuit politiek oogpunt wenselijk/opportuun is dat met betrekking tot het desbetreffende beleidsonderwerp enig initiatief op Europees niveau wordt ontplooid. Dit laatste oordeel volgt niet automatisch uit de subsidiariteits- en proportionaliteitstoets. Het is mogelijk dat beiden positief worden beoordeeld, maar het Nederlandse oordeel over de wenselijkheid van optreden negatief is. Ter illustratie, in het fiche over een richtlijn betreffende de verlening van de status van langdurig ingezetene aan personen die internationale bescherming genieten (COM (2007) 298) beoordeelde Nederland de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel positief, maar was het Nederlands oordeel negatief. Alhoewel personen die internationale bescherming genieten alleen door Europees optreden in alle lidstaten onder vergelijkbare voorwaarden recht kunnen krijgen op de Europeesrechtelijke status van langdurig ingezetenen, en het voorstel dit precies en correct regelde, betekende het dat Nederland een onderscheid zou moeten maken binnen de groep van asielstatushouders die momenteel in Nederland allemaal dezelfde rechten hebben. Nederland achtte zo'n onderscheid niet wenselijk. Omgekeerd, bij de beoordeling van het Commissie voorstel aangaande de afvang, transport en opslag van CO₂ (COM (2008) 18) kwam Nederland tot een negatief proportionaliteitsoordeel omdat de Commissie zich zelf een te grote rol toe-eigende bij onder meer de procedure voor vergunningverlening. Desondanks was het Nederlands oordeel over het voorstel positief, aangezien de aanpak van het klimaatprobleem vroeg (en vraagt) om vooruitstrevend Europees optreden. Het was opportuun dat de Commissie op dat moment met dit pakket maatregelen kwam.

Aangezien in de BNC-fiche al een uitgebreide analyse wordt gemaakt of is voldaan aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel, is het voor de onderhandelaar vooral van belang om in de gaten te houden of eventuele

latere wijzigingen ten opzichte van het Commissievoorstel aanleiding zijn het initiële Nederlandse standpunt te bezien. Het Nederlandse Parlement maakt overigens een eigen beoordeling over de naleving van het subsidiariteitsbeginsel in voorstellen van de Commissie. De Tijdelijke gemengde commissie subsidiariteitstoets is met deze taak belast.

Het Verdrag van Lissabon

Belangrijkste wijziging in het Verdrag van Lissabon betreft de formele rol die de nationale parlementen krijgen bij de controle op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel. Zij kunnen bezwaar maken tegen een Commissievoorstel indien zij van mening zijn dat het subsidiariteitsbeginsel niet in acht is genomen (gele kaart procedure). Er is ook nog een zwaardere procedure. Indien een derde van de nationale parlementen bezwaar maakt, is de Commissie verplicht haar voorstel te heroverwegen. Indien een meerderheid van de parlementen bezwaar maakt, kunnen Raad en EP besluiten de besluitvormingsprocedure stop te zetten.

Aanwijzingen

- Volg in beginsel het in het BNC-fiche ingenomen standpunt met betrekking tot subsidiariteit- en proportionaliteit.
- Beoordeel ingeval van een wijziging van het Commissievoorstel of het nodig is een nieuw oordeel te vormen over subsidiariteit en proportionaliteit.

Nadere informatie

ICER-producten

ICER-Handleiding Wetgeving en Europa (2009), hoofdstuk 3, paragraaf 3.1

(Inter)departementale bronnen

BNC Leidraad

EU-bronnen

Subsidiariteitsprotocol (<http://europa.eu/scadplus/leg/nl/lvb/a27000.htm>)