

EUROPESE UNIE



Comité van de Regio's

JAARVERSLAG SUBSIDIARITEIT 2013

- Samenvatting -

JAARVERSLAG SUBSIDIARITEIT 2013

- Samenvatting -

Commissievoorzitter Barroso stelde in zijn toespraak over de stand van de Unie voor 2013 dat slimme regelgeving van belang is en dat de EU *"groots moet inzetten op grootschalige acties en zich bescheiden moet opstellen als er maar weinig op het spel staat"*. Daarmee duidde hij op het belang van het subsidiariteitsbeginsel, waaraan hij nog toevoegde dat *"subsidiariteit geen technisch begrip is, maar een grondbeginsel van de democratie. Een steeds hechtere Unie tussen de burgers van Europa, maakt het noodzakelijk dat besluiten zoveel mogelijk in alle openheid en dicht bij de burgers worden genomen."*¹

Het CvdR heeft zich ertoe verbonden om de daadwerkelijke toepassing van het subsidiariteitsbeginsel te waarborgen en te vergemakkelijken en streeft ernaar om dé referentie te worden voor subsidiariteit in de EU. Daarvoor heeft het zich in de loop van 2013 ingezet door uitvoering te geven aan de maatregelen van zijn werkprogramma Subsidiariteit. Bij die maatregelen wordt stilgestaan in het onderhavige vierde Jaarverslag Subsidiariteit. Verder is het CvdR in 2013 begonnen met de voorbereiding van een overeenkomst² met het Europees Parlement dat ook gaat over samenwerking om toe te zien op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel.

In 2012 heeft het CvdR zijn strategie voor subsidiariteitstoezicht herzien, in die zin dat de bestuurlijke kant ervan is versterkt en dat voor een totaalbenadering is gekozen. 2013 was het eerste jaar waarin die nieuwe aanpak in praktijk is gebracht. De grootste nieuwigheid was dat het CvdR in dat jaar zijn eerste werkprogramma Subsidiariteit heeft goedgekeurd en uitgevoerd³. Voor dit werkprogramma Subsidiariteit waren op grond van welbepaalde criteria⁴ vijf initiatieven⁵ uit het werkprogramma van de Commissie geselecteerd die in aanmerking kwamen voor speciale toetsing aan het subsidiariteitsbeginsel.

1 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm.

2 Overeenkomst voor samenwerking tussen het Europees Parlement en het Comité van de Regio's, gesloten op 5 februari 2014.

3 CdR 2336/2012 (op 30 januari 2013 goedgekeurd door het bureau van het CvdR)

4 a) de initiatieven moeten duidelijk van politiek belang zijn voor lokale en regionale overheden;
b) de initiatieven moeten betrekking hebben op bevoegdheden van lokale en regionale overheden;
c) de initiatieven moeten een potentiële subsidiariteitsdimensie hebben.

5 1. De herziening van EU-afvalbeleid en -wetgeving; 2. Het havenpakket (dat in de plaats komt van het oorspronkelijk geselecteerde "blauwe gordel"-project); 3. Het pakket "stedelijke mobiliteit"; 4. Elektronische facturatie voor overheidsopdrachten; 5. Het kader voor de beoordeling van milieu-, klimaat- en energievraagstukken dat een veilige en gewaarborgde winning van niet-conventionele koolwaterstoffen mogelijk moet maken

Initiatieven onder subsidiariteitstoezicht en subsidiariteitsbeginsel in de adviezen van het CvdR

- **De herziening van EU-afvalbeleid en -wetgeving:** de deskundigengroep Subsidiariteit (SEG) en het netwerk voor subsidiariteitstoezicht (SMN) zijn hierover geraadpleegd, omdat in de meeste lidstaten lokale en regionale overheden verantwoordelijk zijn voor de toepassing van EU-afvalwetgeving⁶. Door deze raadpleging zijn zwaarwegende aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gerelateerde factoren naar voren gebracht, die in het desbetreffende advies van het CvdR⁷ zijn verwerkt.
- **Het havenpakket⁸:** vanwege de vrees dat in dit voorstel onvoldoende rekening is gehouden met specifieke lokale en regionale omstandigheden in Europa, is in REGPEX een raadpleging van regionale parlementen en regeringen opgestart over aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gerelateerde vraagstukken, gelijk opgaand met de termijn van acht weken voor het systeem voor vroegtijdige waarschuwing⁹. De conclusie was dat het subsidiariteitsbeginsel was nageleefd, ook al waren er wat problemen met de evenredigheid. Verder hebben het CvdR en ESPON¹⁰ samen een workshop voor territoriale-effectbeoordeling georganiseerd, waarbij het CvdR voor het eerst heeft gebruikgemaakt van de QuickScan-methodologie voor de beoordeling van het territoriale effect.
- **Elektronische facturatie van overheidsopdrachten¹¹:** vanwege de mogelijke impact van dit initiatief op lokaal en regionaal niveau (qua kosten en administratieve lasten), is in REGPEX een raadpleging van regionale parlementen en regeringen over aan de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid gerelateerde vraagstukken opgestart, gelijk opgaand met het systeem voor vroegtijdige waarschuwing¹². De conclusie van de meeste respondenten was dat het subsidiariteitsbeginsel was nageleefd, maar dat er wel wat vragen waren gerezen n.a.v. het beginsel van evenredigheid. Benadrukt is vooral dat het gezichtspunt van lokale en regionale overheden niet genoeg in aanmerking is genomen in dit voorstel.
- **Mobiliteit in steden:** het CvdR heeft meegewerkt aan de effectbeoordeling van de Commissie door met het oog daarop samen met lokale en regionale overheden een gemeenschappelijke workshop te organiseren. De conclusie van de deskundigen in die workshop was o.m. dat het nog te vroeg dag is voor bindende vereisten, maar dat de invoering van gemeenschappelijke prestatie-indicatoren en benchmarks voor steden erg belangwekkend kan zijn. Aangezien dit initiatief eind 2013 is gepubliceerd, is het overgeheveld naar het werkprogramma Subsidiariteit voor 2014.

6 [CvdR - Verslag van de raadpleging over afvalverwerking.](#)

7 CdR 1617/2013

8 CdR 3610/2013

9 [CvdR - Havenpakket.](#)

10 Europees Waarnemingsnetwerk voor territoriale ontwikkeling en samenhang

11 CdR 5277/2013

12 [CvdR - Elektronische facturatie van overheidsopdrachten](#)

- **Winning van niet-conventionele koolwaterstoffen:** met dit initiatief is vertraging opgelopen, het werd uiteindelijk pas in januari 2014 bekendgemaakt. Vandaar dat ook dit initiatief is overgeheveld naar het werkprogramma Subsidiariteit voor 2014.

Verder is de SEG buiten het werkprogramma Subsidiariteit om geraadpleegd over de voorbereiding van een initiatiefadvies over "*Decentralisatie in de Europese Unie en de plaats van lokale en regionale autonomie in de EU-beleidsvorming en –uitvoering*"¹³.

Het CvdR heeft dus bijgedragen aan specifieke effectbeoordelingen door de Commissie middels de bevindingen van de workshops over het havenpakket en stedelijke mobiliteit waarin de nadruk op de territoriale dimensie van die initiatieven is gelegd. Bovendien is met het in 2013 goedgekeurde advies over *Territoriale effectbeoordeling*¹⁴ de weg bereid voor de ontwikkeling van de in 2014 op te starten strategie voor territoriale effectbeoordelingen. Het CvdR wil door zijn bemoeienissen met territoriale effectbeoordelingen helpen bewerkstelligen dat de wetgeving wordt verbeterd door interinstitutionele inspanningen.

De subsidiariteitsanalyse van CvdR-adviezen in 2013 heeft uitgewezen dat slechts twee daarvan problematisch zijn wat de naleving van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid betreft. Het ging daarbij om de adviezen over resp. de *Wijziging van de Richtlijn betreffende de milieu-effectbeoordeling*¹⁵ en het *Voorstel voor een richtlijn voor maritieme ruimtelijke ordening en geïntegreerd kustbeheer*¹⁶. Daarnaast plaatste het CvdR vraagtekens bij het gebruik van gedelegeerde handelingen in de adviezen over resp. het *Voorstel voor een verordening betreffende officiële controles*¹⁷ en het *Voorstel voor een richtlijn over de productie, presentatie en verkoop van tabaks- en aanverwante producten*¹⁸.

Zesde subsidiariteitsconferentie

Het belangrijkste evenement op het gebied van subsidiariteit vond vorig jaar op 18 december plaats: de door het CvdR samen met de Duitse Bundesrat georganiseerde zesde subsidiariteitsconferentie¹⁹. Ter gelegenheid van deze conferentie beoordeelden prominente vertegenwoordigers van EU-instellingen, nationale en regionale parlementen en universiteiten de positie van het subsidiariteitsbeginsel en de impact daarvan op de post-Lissabon wetgeving van de EU.

13 CdR 2214/2012, [Raadpleging van de SEG over decentralisatie](#).

14 CdR 29/2013, [Beoordeling van territoriale effecten](#).

15 CdR 591/2013

16 CdR 3766/2013

17 CdR 5295/2013

18 CdR 2062/2013

19 [CvdR - Zesde subsidiariteitsconferentie](#).

De voornaamste conclusie van dit voor de zesde maal gehouden twejaarlijks interinstitutioneel forum van meerlagig bestuur was om te beginnen dat het subsidiariteitsbeginsel de toetssteen is voor de democratische legitimiteit van EU-wetgeving. Immers, daardoor wordt gegarandeerd dat besluiten op het meest geschikte bestuursniveau worden genomen en dat wordt vormgegeven aan beleid waar alle burgers van de EU baat bij hebben. Een andere belangrijke slotsom was dat interinstitutionele samenwerking voor subsidiariteitstoezicht een duidelijke meerwaarde oplevert en moet worden opgevoerd om voor een zo doeltreffend mogelijke toepassing van dit beginsel te zorgen. De derde conclusie luidde als volgt: naarmate steeds meer kringen betrokken raken bij de discussie over de grenzen aan het optreden van de EU wint het subsidiariteitsbeginsel aan belang en moet het steeds meer de kern van deze discussie gaan uitmaken. Het CvdR verbond zich ertoe om een "subsidiariteitscultuur" te bevorderen en legde daarbij een duidelijk verband met meerlagig bestuur: subsidiariteitstoezicht kan alleen effect sorteren als het wordt gegrondvest op daadwerkelijke samenwerking tussen alle relevante bestuursniveaus.

Aanvullende activiteiten voor subsidiariteitstoezicht

Het CvdR heeft REGPEX²⁰, een *online* instrument voor regio's met wetgevende bevoegdheden, uitgebreid: daarin is nu ook een interactieve kaart van regio's met wetgevende bevoegdheden opgenomen, evenals uitvoerige beschrijvingen van ieder regionaal parlement. Ook staat er thans een standaardformulier (EN) op voor de beknopte weergave van subsidiariteitsanalyses. Verder heeft het CvdR een studie over het systeem van vroegtijdige waarschuwing van het Verdrag van Lissabon en de rol van regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden en andere subnationale overheden²¹ gepubliceerd. Deze studie omvat een analyse van de met dit systeem opgedane ervaring en heeft tot doel om voorbeelden van geslaagde methoden op dit gebied te verspreiden. De betrokkenheid van regionale parlementen met wetgevende bevoegdheden en andere regionale assemblees en de relevante belanghebbenden in het systeem van vroegtijdige waarschuwing van het Verdrag van Lissabon wordt vergeleken en geanalyseerd. Daarbij wordt een omschrijving gegeven van instrumenten voor samenwerking en worden er voorbeelden van geslaagde methoden aangeduid.

Conclusies

Het subsidiariteitstoezicht door het CvdR heeft in 2013 een nog stevigere onderbouwing gekregen door de toepassing van de herziene strategie voor dat toezicht. Steunend op een solide instrumentarium heeft het zijn totaalbenadering kracht bij gezet. Volgens die totaalbenadering is subsidiariteitstoezicht een verantwoordelijkheid die de hele beleidsvormingscyclus omvat en tot doel heeft om zo vroeg mogelijk in te grijpen. Met zijn eerste werkprogramma Subsidiariteit heeft het CvdR de taak op zich genomen om initiatieven van de EU al in het beginstadium aan het subsidiariteitsbeginsel te toetsen.

²⁰ [CvdR - REGPEX](#).

²¹ [Studie "The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities"](#)

Dankzij de door de stuurgroep Subsidiariteit aangereikte beleids-governance en de instrumenten waarover het CvdR beschikt om subsidiariteitstoezicht uit te oefenen (SMN, SEG en REGPEX), heeft het zich met goed gevolg van deze taak kunnen kwijten en nog andere mogelijkheden voor subsidiariteitstoezicht kunnen verkennen. Daarom zal het CvdR nog andere daaraan gerelateerde vraagstukken (bv. territoriale-effectbeoordelingen) gaan onderzoeken, waar lokale en regionale overheden en uiteindelijk dus ook de burgers van de EU baat bij hebben. Met het volgende werkprogramma Subsidiariteit zal de consolidering worden beoogd van alle inmiddels ingeburgerde structuren voor samenwerking in en buiten het CvdR, ongeacht of zijn externe partners EU-instellingen, nationale parlementen, lokale of regionale overheden of verenigingen zijn.

Subsidiariteit is méér dan alleen maar een antwoord op de vraag of er meer of minder EU-wetten moeten worden uitgevaardigd. Door subsidiariteit wordt ook bewerkstelligd dat wetten op het juiste bestuursniveau worden behandeld, d.w.z. zo dicht mogelijk bij de burgers, en uiteraard ook dat wordt tegemoetgekomen aan de noodzaak om de kloof te dichten die tussen de EU en haar burgers is gegroeid. Het CvdR heeft toegezegd voor een subsidiariteitscultuur te zullen ijveren en zal die belofte nakomen door zijn subsidiariteitstoezicht te consolideren, zijn instrumentarium nog verder te ontwikkelen en nog meer interinstitutioneel te gaan samenwerken.
