

Onderzoeksvoorstel

1 Aanleiding onderzoek

Het Verdrag van Lissabon is op 1 december 2009 in werking getreden. Een van de doelen van het Verdrag van Lissabon is een democratischer en transparanter Europa, met meer zeggenschap voor het Europees Parlement en de nationale parlementen over Europese besluitvorming, meer inspraak voor de burger en meer duidelijkheid over wat aan Europa is en wat aan de EU-lidstaten.

Om de zeggenschap van nationale parlementen over Europees beleid te vergroten hebben de nationale parlementen een eigenstandige bevoegdheid gekregen bij de controle op het 'subsidiariteitsbeginsel'. Volgens dit beginsel komt de EU alleen in actie als wetgeving op Europees niveau doeltreffender is dan eigen initiatieven van de afzonderlijke EU-landen, behalve als het gaat om onderwerpen waarvoor de EU exclusief bevoegd is. Elk nationaal parlement kan aangeven of en waarom het een bepaald voorstel in strijd vindt met dit beginsel. In dat geval treedt een tweeledig mechanisme in werking:

- Als één derde van de nationale parlementen het voorstel strijdig vindt met het subsidiariteitsbeginsel, moet de Commissie het opnieuw in overweging nemen. Zij kan het voorstel dan handhaven, wijzigen of intrekken.
- Als een meerderheid van de nationale parlementen het voorstel strijdig vindt maar de Commissie voet bij stuk houdt, treedt een bijzondere procedure in werking. De Commissie moet duidelijk maken waarom, maar het Europees Parlement en de Raad besluiten uiteindelijk of zij de wetgevingsprocedure willen voortzetten of niet.¹

Naast de controle op het subsidiariteitsbeginsel (middels een subsidiariteitstoets) hebben verschillende nationale parlementen naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon andere instrumenten geïntroduceerd om hun rol in Europa te versterken. Zo heeft het Nederlandse parlement het behandelvoorbehoud² geïntroduceerd en werkt de Tweede Kamer regelmatig met rapporteurs op Europese thema's, zoals het Semester en 'democratische legitimiteit in de EU.'

In 2014 bestaat het Verdrag van Lissabon vijf jaar. De commissie voor Europese Zaken wil in 2014 aandacht schenken aan dit eerste lustrum, door na te gaan wat de invloed is van de instrumenten die zijn geïntroduceerd naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon op het vergroten van de zeggenschap van nationale parlementen over Europese besluitvorming. Eén van die instrumenten is de subsidiariteitstoets.

De commissie heeft in de procedurevergadering van 28 november 2013 aangegeven dat zij bij een bredere evaluatie nadrukkelijk aandacht wil voor de kansen voor interparlementaire samenwerking, meer concreet: de wijze waarop contacten gelegd kunnen worden met andere nationale parlementen tijdens het uitvoeren van een subsidiariteitstoets en in de aanloop naar een mogelijke 'gele kaart'³.

2 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om na te gaan wat de invloed is van de instrumenten die zijn geïntroduceerd naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon op het vergroten van de zeggenschap van nationale parlementen over Europese besluitvorming. Daarbij gaat het om feiten en ervaringen met dit instrumentarium, met als doel om daaruit lessen te trekken voor de Tweede Kamer.

¹ http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_nl.htm

² Voor de regering betekent dit dat zij de Tweede Kamer extra goed en uitgebreid moet informeren over de voortgang van dat onderwerp. Bovendien kan de regering in Brussel geen besluiten nemen voordat er in de Tweede Kamer een debat is gevoerd met de regering over dat betreffende onderwerp.

³ Als een derde van de nationale parlementen van mening is dat een onderwerp van een wetsvoorstel niet op Europees niveau thuishoort, maar op landelijk, provinciaal of gemeentelijk niveau, zal de Europese Commissie het voorstel moeten heroverwegen. Er wordt dan gesproken over de 'gele kaart'. Bij voorstellen op het terrein van justitie en politie is een kwart van de stemmen genoeg.

3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

Hoe functioneren de instrumenten (waaronder de subsidiariteitstoets) van verschillende nationale parlementen die zijn geïntroduceerd naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon om de zeggenschap van nationale parlementen over Europese besluitvorming te vergroten?

Wat is de invloed van deze instrumenten op Europese besluitvorming en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor het vergroten van de zeggenschap van de Tweede kamer over Europese besluitvorming?

Onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen kunnen worden opgedeeld in drie onderdelen: feiten, ervaringen en lessen. Het gaat om zowel de ervaringen binnen het nationale parlement als ook in EU-verband (zelfstandig, interparlementaire samenwerking, binnen EU-gremia, de Europese Commissie en het Europees Parlement).

De focus van het vergelijkend onderzoek ligt op de subsidiariteitstoets, omdat alle EU-lidstaten van dit instrument gebruik kunnen maken. Daarnaast is de Tweede Kamer ook benieuwd naar andere instrumenten die nationale parlementen hebben geïntroduceerd om meer invloed op Europese besluitvorming uit te oefenen.

In elk geval moeten de volgende vragen in het onderzoek beantwoord worden:

I Feiten

1. Welke instrumenten zijn er naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon in nationale parlementen van EU-lidstaten geïntroduceerd om de zeggenschap van nationale parlementen over Europese besluitvorming te vergroten?
2. Hoe vaak wordt er gebruik gemaakt van deze instrumenten?
3. Welke werkwijzen hanteren nationale parlementen bij het uitvoeren van de subsidiariteitstoets en eventuele andere instrumenten?
4. Hoe werken parlementen binnen een tweekamerstelsel samen bij de uitvoering van een subsidiariteitstoets en eventuele andere instrumenten?
5. Hoe werken nationale parlementen op Europees niveau samen bij de uitvoering van een subsidiariteitstoets en eventuele andere instrumenten?
6. Hoe werken nationale parlementen op Europees niveau samen met de Europese Commissie en het Europees Parlement?

II Ervaringen met instrumenten (bekendheid, functioneren en invloed)

7. In hoeverre zijn de nationale parlementariërs van de EU-lidstaten bekend met de subsidiariteitstoets en eventuele andere instrumenten?
8. Raken parlementariërs bewuster van de rol die het parlement kan spelen ten aanzien van Europese besluitvorming door het doen van een subsidiariteitstoets en vergroot de toets de kennis en betrokkenheid op het betreffende dossier?
9. Hoe functioneren de procedurele werkwijzen rondom de subsidiariteitstoets en eventuele andere instrumenten in de praktijk?
10. Waarom worden de subsidiariteitstoets en eventuele andere instrumenten al dan niet benut?
11. Hoe functioneert de samenwerking binnen en tussen parlementen en met de Europese Commissie en Europees Parlement ten aanzien van de subsidiariteitstoets en eventuele andere instrumenten?
12. In hoeverre beïnvloeden de subsidiariteitstoets en eventuele andere instrumenten de besluitvorming over het betreffende onderwerp in de Europese Commissie, het Europees Parlement, de Raad en andere EU-gremia? Wordt daarmee de zeggenschap van nationale parlementen over Europese besluitvorming vergroot?

13. Wanneer is er sprake van het effectief benutten van het subsidiariteitsinstrument (bijv. het 'halen van een gele kaart', of ook beïnvloeding van Brusselse en nationale actoren en het beïnvloeden van de regering?) en eventuele andere instrumenten?

III Lessen

14. Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen nationale parlementen waar het de werkwijze, bekendheid, functioneren en invloed van de subsidiariteitstoets en mogelijke andere overeenkomstige instrumenten betreft?
15. Welke lessen kan de Tweede Kamer hieruit trekken?

4 Werkwijze, planning en kosten

Het onderzoek zal vanwege de reikwijdte en benodigde capaciteit (voor het internationaal-vergelijkende onderzoek) worden uitgevoerd door een externe partij.

Het onderzoek is vooral kwalitatief en beschrijvend van aard. In een vergelijkende analyse wordt gezocht naar zo concreet mogelijke handvatten om de kennis van het functioneren, de impact en de effectiviteit van het gebruik van de subsidiariteitstoets door het Nederlands parlement te vergroten. Ook kan de Tweede Kamer ideeën opdoen voor aanvullende instrumenten om de zeggenschap van Nederland over Europese besluitvorming te vergroten.

Naast het verzamelen van cijfermatige feiten en werkwijzen, zullen er interviews moeten worden gehouden met leden en medewerkers van nationale parlementen, binnen EU-gremia, de Europese Commissie en het Europees Parlement. Dit om inzicht te krijgen in de bekendheid met, het functioneren van en de invloed van de subsidiariteitstoets en mogelijk andere instrumentarium die zijn geïntroduceerd naar aanleiding van het Verdrag van Lissabon om de zeggenschap van nationale parlementen over Europese besluitvorming te vergroten.

Een kwalitatief onderzoek in alle 41 Kamers is gezien het doel niet noodzakelijk. Over de Europese werkwijze van een aantal parlementen (Verenigd Koninkrijk en Denemarken), met name waar het gaat om de controle op het regeringsstandpunt, is al veel informatie beschikbaar. De meerwaarde van dit onderzoek zit hem met name in het naar boven halen van nieuwe best practices ten behoeve van de interparlementaire samenwerking.

Het is aan de onderzoekers om een selectie te maken van te betrekken parlementen en een onderzoeksopzet te kiezen die recht doet aan het doel van het onderzoek. Daarbij stelt de Tweede Kamer de voorwaarde dat parlementen uit tenminste tien EU-lidstaten in de selectie worden opgenomen.

De kosten (en uitgaven) die met dit onderzoek gemoeid zijn, zijn afgestemd met en goedgekeurd door de stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer. Deze passen binnen het reeds geraamde onderzoeksbudget in de Kamerbegroting.

Er is, gelet op de financiële omvang van het onderzoeksvoorstel, geen verplichting tot Europese aanbesteding. De aanbesteding van het onderzoek zal in nauw overleg met de sector Inkoop van de stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer plaatsvinden.

Bij een dergelijk bedrag dient aanbesteding onder concurrentiestelling met minimaal 3 offertes plaats te vinden. Er zullen 4 offertes worden gevraagd, op basis waarvan het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) samen met de sector Inkoop en de staf van de vaste commissie voor Europese Zaken een advies zal maken voor de begeleidingsgroep (zie hierna), waarna de vaste commissie voor Europese Zaken een definitief besluit zal nemen over de gunning. Wanneer de Kamer akkoord gaat zal het onderzoek in april 2014 worden aangevangen door de betreffende partij.

De Kamer is bij extern onderzoek opdrachtgever, maar niet verantwoordelijk voor de uitvoering en het onderzoeksrapport. Voor het onderzoek zal een begeleidingsgroep worden ingesteld, bestaande uit leden van de vaste commissie voor Europese Zaken en ondersteund door de griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken en EU-staf. Deze begeleidingsgroep heeft als taak zorg te dragen dat alle onderzoeksvragen worden beantwoord door het beoordelen van conceptrapportages en het eindproduct. Ook speelt zij een rol in de selectie van het onderzoeksbureau. De dagelijkse begeleiding van het onderzoek is in handen van het BOR, in nauwe samenwerking met de staf van de vaste commissie voor Europese Zaken.

Het BOR bewaakt de voortgang van het onderzoek, toetst de inhoudelijke kwaliteit van de werkzaamheden en is aanspreekpunt voor het onderzoeksbureau.

Planning

Activiteit	Periode
Onderzoeksvoorstel voorleggen aan vaste commissie EU-Zaken middels schriftelijke ronde	voor 22 januari 2014
Onderzoeksvoorstel indienen bij Presidium Presidium en plenaire besluitvorming Tweede Kamer	uiterlijk 22 januari 2014 5 en 6 februari 2014
Offerteprocedure extern onderzoek	6 februari 2014 - 7 maart 2014 (rekening houdend met voorjaarsvakantie)
Beoordeling offertes incl. advies en bespreking klankbordgroep	10-25 maart 2014
Besluitvorming vaste commissie EU-Zaken gunning	Procedurevergadering 27 maart 2014
Uitvoering extern onderzoek	april-juli 2014 (met uitloop naar begin september vanwege zomerreces)
Bespreking conceptrapport in klankbordgroep en commissie	begin september
Oplevering eindrapport aan Kamer	half september 2014