

De wisselwerking tussen het Europees Parlement en de nationale parlementen Mijn ervaring met het dubbelmandaat

Harry Notenboom

Het Europees Parlement dat sinds 1979 door de burgers van de Europese Unie rechtstreeks wordt gekozen heeft niet de onbetwiste legitimatie gekregen die door de verdragsluitende partijen was bedoeld. De roep om grotere betrokkenheid van de nationale parlementen kreeg gehoor in het Verdrag van Lissabon (2009) dat een bepaald aantal parlementen tezamen het recht geeft beoogde wetgeving te doen heroverwegen. De procedure van de 'gele kaart'. Als het gaat om de rol van de parlementen van de lidstaten bij wetgeving en politieke koers is er ook een andere mogelijkheid: het dubbelmandaat. Dat was voor alle leden van het Europees Parlement de praktijk vóór 1979 toen zij nog werden aangewezen door het nationale parlement waarvan zij lid waren. In deze bijdrage schets ik de praktijk van het dubbelmandaat, zoals door mij persoonlijk ervaren in de jaren 1971-1979.

Mijn ervaringen betreffen uiteraard mijn werkgebied, dat van de: begrotingen, belastingen en monetaire zaken. Juist op die gebieden heeft het Europees Parlement veel in beweging kunnen zetten en boekte het successen. Dat het niet rechtstreeks gekozen Parlement weinig of niets zou hebben voorgesteld is dan ook een misvatting.

Opmaat naar mijn dubbelmandaat

Sinds 1963 was ik lid van Tweede Kamerfractie van de Katholieke Volkspartij (KVP), later opgegaan in het CDA. Mijn fractievoorzitter Schmelzer plaatste in zijn jaarlijkse Algemene Politieke Beschouwingen ons land binnen het zich ontwikkelende (West) Europa. Altijd begon hij met Europa en Nederland daarbinnen. Door de collega's van het Europees Parlement werd in de fractievergadering in Den Haag verslag uitgebracht over belangrijke gebeurtenissen in 'Europa'. Als daar blijdschap was over bereikte resultaten dan was die er in onze fractie ook. Zoals bijvoorbeeld bij het sluiten van het Verdrag van Yaoundé over ontwikkelingssamenwerking tussen de Europese Gemeenschap en een aantal Afrikaanse landen.

Omdat binnen het groeiende samenwerkingsverband van de KVP-, Anti-Revolutionaire Partij (ARP) en Christelijk-Historische Unie (CHU), er in de Tweede Kamer twee specialisten in de directe belastingen zaten (oud-belastinginspecteurs Kieft en Scholten) specialiseerde ik mij in de indirecte belastingen (omzetbelasting, invoerrechten, accijnzen e.a.) voor de drie fracties. Deze belastingen zouden toen meer en meer worden geregeld op Europees niveau. Daar wilde ik ook bij zijn. Om met mijn fiscale handwerk te helpen bouwen aan een werkelijkheid wordend ideaal. Daarom gaf ik aan mijn nieuwe fractievoorzitter Veringa te kennen dat ik er voor voelde EP-lid te worden. Ik voelde mij na acht jaar ervaren in het Tweede Kamerwerk en had in 1971 een tweede uitnodiging om staatssecretaris te worden aan mij voorbij laten gaan. Een paar maanden na mijn gesprek met Veringa benoemden de voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer mij tot lid van het Europees Parlement.

Werken op twee niveaus

Het Europees Parlement bestond in 1971 uit 142 leden. Afkomstig uit zes landen: Frankrijk, Italië, West-Duitsland en Nederland, België en Luxemburg. De plenaire- en fractievergaderingen vonden plaats in Luxemburg en Straatsburg. De commissievergaderingen in Brussel. Nederland had 14 zetels. Daarvan had de KVP er 5, de ARP en de CHU beide één. Alle zeven maakten deel uit van de Christendemocratische fractie, een samenwerking die er nationaal nog niet was.

Per vliegtuig vertrokken we op Prinsjesdag 1971 na afloop van de Troonrede naar mijn eerste plenaire vergadering in Luxemburg. Zo kwam ik in de fractievergadering van de

Europese Christendemocraten. De Duitse fractievoorzitter Lücker verwelkomde ons en begon zoals elke maand met een rondblik over de politieke situatie in de zes lidstaten en ook daarbuiten. Hij 'kneedde' als het ware zijn collega's die uit de nationaal parlementaire sfeer kwamen naar het Europese werk. Zoals verkiezingscampagnes in de diverse landen, kabinetsformaties en dergelijke. Daar kwam ook aan de orde de ontwikkeling naar één Europees Christendemocratisch ideaal en program. De partijidealen in de diverse landen hebben verschillende ontstaansgeschiedenissen en zijn daarom niet identiek. Aan de ontwikkeling van Europese politieke denkbeelden en programma's werden speciale studiedagen gewijd. Nationale ervaring met de praktijk van partijprogramma's, die je bijvoorbeeld opdoet in een nationaal parlement, is daarbij bijzonder behulpzaam.

Twee keer uitbreiding begrotingsbevoegdheden in vijf jaar

Ik werd lid van de Economische en Monetaire Commissie van het Parlement. En van de Begrotingscommissie en de subcommissies begrotingscontrole en fiscale zaken. Toen ik in het Parlement kwam was de Europees Economische Gemeenschap al een eind op weg naar harmonisatie van indirecte belastingen. De invoerrechten (importheffingen) tussen de lidstaten waren al tot nul gereduceerd en de invoerrechten aan de buitengrenzen volledig geharmoniseerd. Het was een Europese belasting geworden waarvan de tarieven Europees werden bepaald, al werden ze wel door de lidstaten geïnd. De douane-unie was sneller gerealiseerd dan het verdrag voorschreef. Velen wilden die vaart er in houden en liefst alle belastingen harmoniseren, maar daar zagen wij van af. Wij wilden ruimte houden voor het voeren van sociale inkomenspolitiek op nationaal niveau. Immers de Europese Gemeenschap had nog geen bevoegdheden op sociaal gebied. Het niet harmoniseren van de loonbelasting houdt dan helaas wél in dat wonen in het ene land en werken in het andere problemen blijft geven. Tot de dag van vandaag.

De gemeenschap was ook op ander vlak in beweging. In 1970 had de Luxemburgse minister-president Werner zijn rapport over de oprichting van een economische en monetaire unie aan de Raad gepresenteerd. Daarbij zouden in drie fasen de valuta van de lidstaten steeds dichterbij elkaar komen en uiteindelijk niet meer onderling kunnen bewegen, wat gelijk zou staan met één eenheidsmunt. Door de oliecrisis konden de Verenigde Staten in 1973 het niet meer volhouden om elke aangeboden dollar in goud om te wisselen en omgekeerd. Met wereldwijde gevolgen voor de valutastabiliteit. Daardoor verviel ook de reeds bereikte toenadering van de EEG-lidstaatmunten (in de zogenaamde 'slang') tot elkaar. Het plan Werner was daarmee van de baan.

In hetzelfde jaar 1970 was het Eerste Verdrag inzake Budgettaire Bepalingen gesloten (inhoudende een wijziging van het Verdrag van Rome). Daardoor verwierf het Europees Parlement verdere beslissende bevoegdheden, naast de bestaande om de Europese Commissie in haar geheel te kunnen ontslaan¹. Het Europees Parlement drong aan op verdere budgettaire bevoegdheden en op de oprichting van een Europese Rekenkamer. Aan dit laatste besteedde de subcommissie controle van de Begrotingscommissie veel aandacht. Zo kwam de voorzitter van de Nederlandse Algemene Rekenkamer, mijn oud-collega Peschar, op mijn uitnodiging twee keer naar Brussel voor overleg en advies. Aldus kon expertise van een nationaal en het Europees Parlement worden gedeeld. Ik was met collega Peschar na zijn benoeming tot voorzitter van de Algemene Rekenkamer veel contact blijven onderhouden. Met name omdat ik voorzitter was van de Vaste Kamercommissie voor de Rijksuitgaven (controlezaken). De instelling van de Europese Rekenkamer maakte deel uit van het Tweede Verdrag inzake Budgettaire bevoegdheden dat in 1975 gesloten werd. Daarbij kreeg het Europees Parlement verdere begrotingsbevoegdheden. Onder andere tot het (al dan niet)

verlenen van decharge voor het gevoerde begrotingsbeleid door de Europese Commissie, waarbij de Raad van Ministers adviserend ging optreden. Voorts kreeg het Europarlement

een cruciale rol bij het vaststellen van de begroting. Het kon ook – binnen marges - bedragen amenderen. Het maakte daar strijdbaar gebruik van, niet alleen door bepaalde begrotingsposten te amenderen (meestal verhogen), maar ook door nieuwe begrotingsartikelen in te voeren. Het Parlement had als tegenspeler de Begrotingsraad (EP en Raad tezamen werden Begrotingsautoriteit genoemd). Het verdrag initieerde ook een *concertatie* in de laatste fase van de jaarlijkse begrotingsprocedure. Toentertijd een overleg tussen de zeven leden van de Begrotingsraad en een zevenkoppige delegatie van het Europees Parlement. Vanuit Nederland had staatssecretaris Brinkhorst (D'66) zitting in de Begrotingsraad. Hij was sterk vóór meer macht van het Europees Parlement. Wij namen jaarlijks de ontwerpbegroting samen door om de posities van Raad en Parlement beter te leren kennen en mogelijk overeenstemming te bevorderen. Het dubbelmandaat biedt dus de mogelijkheid intensiever contact te kunnen onderhouden met de nationale minister in de Raad. En hem scherper in het nationale parlement op zijn opereren in Europa te kunnen aanspreken.

Het Europarlement beschouwde de begroting als een politiek stuk wetgeving en vond dat bedragen die voor een bepaald doel op de begroting zijn geplaatst voldoende rechtsgrond hebben tot het doen van de bedoelde uitgaven. De Raad zag de begroting alleen als een optelling van uitgaven die elders al een rechtsgrond hebben. Soms kwam deze controverse voor het Europees Hof van Justitie. Zo is bijvoorbeeld het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling tot stand gekomen op initiatief van het Parlement. Uit dit fonds zijn in de loop der jaren vele tientallen miljarden naar achtergebleven regio's in lidstaten gevloeid. Het Verdrag van 1975 verleende het Parlement ook de bevoegdheid de begroting te verwerpen. Geen enkel parlement kreeg zijn volle bevoegdheden in de schoot geworpen; ze moesten er allemaal voor vechten, wanneer of waar dan ook. Zo ook het Europees Parlement, waar al het bovengenoemde werd voorbereid in de begrotingscommissie².

Financieringsopzet van de Europese begroting

In 1970 was door de Raad van Ministers het Eerste Eigen Middelenbesluit genomen – na zware druk door het Parlement – waardoor de Gemeenschap de in het Verdrag van Rome al aangeduide financiële autonomie verwierf. Zij moest daardoor niet langer afhankelijk zijn van bijdragen uit de nationale schatkisten. Zij zou geheel uit eigen middelen worden gefinancierd: 1. Douanerechten geheven bij invoer in de lidstaten van goederen en diensten uit derde landen. 2. Heffingen inzake het Europees landbouwbeleid bij invoer van een aantal landbouwproducten. 3. Een percentage (niet groter dan 1), geheven op een te harmoniseren belastinggrondslag van alle goederen en diensten. De hoogte van dat percentage zou worden bepaald door het Europees Parlement wiens voorzitter de bevoegdheid kreeg na een lange procedure de Europese begroting voor vastgesteld te verklaren³. De geleidelijke invoering van al deze zaken, alsmede een groot aantal uitvoeringsbeschikkingen gaf ons handenvol werk. Alle genoemde zaken lagen op het gebied van de begrotings- en economische commissie. Ik kreeg op dat gebied veel rapporteurschappen te vervullen. Een rapporteur behandelt in de plenaire vergadering – na discussie en amendering in zijn commissie – de door hem voorbereide voorstellen. Het voert te ver al die rapporteurschappen te noemen. Ik maak één uitzondering voor de 6e richtlijn voor de BTW.

Invloed op Europese wetgeving

Al eerder had de EEG de lidstaten verplicht in plaats van de vroegere omzetbelasting een belasting op de toegevoegde waarde te heffen. Bij de invoering van die BTW was ik in de Tweede Kamer woordvoerder. Na diverse invoeringsrichtlijnen⁴ had de zesde richtlijn de

intentie de grondslag voor die belasting voor alle lidstaten te harmoniseren. Dat had twee bedoelingen: 1. Bij uitvoer de goederen volledig vrijmaken van de daarop rustende belasting,

waardoor een eerlijke handel mogelijk werd. En een grote stap kan worden gezet in de richting van afschaffing van grenscontroles. 2. Een voor alle lidstaten gelijke basis scheppen waarop het percentage kon worden toegepast dat diende als 'Eigen Middel' voor de Europese begroting. De subcommissie belastingen besteedde er dertien vergaderingen aan om een voorstel te maken voor de begrotingscommissie, die er in twee vergaderingen doorheen kwam. Namens de bevoegde commissaris kwam adviseur Gieux naar onze vergadering waar we artikel na artikel doornamen. Het harmonisatievoorstel dat voor (inmiddels) negen landen moest gaan gelden was ingewikkeld. Ik wilde een goed stuk werk afleveren, stak er veel tijd in en schakelde ook de beste adviseurs in. Het Parlement toonde zich trots in deze moeilijke materie een degelijk advies te kunnen uitbrengen. Het nam na een spanningsvol debat de tekst van mijn verslag aan en 34 van de voorgestelde 35 amendementen. Het voegde nog 7 amendementen toe, waaronder enkele die ik in de commissie niet aanvaard kreeg, maar die mijn fractiecollega Scholten met succes in de plenaire vergadering indiende. De meeste amendementen van het Europees Parlement nam de Europese Commissie over in haar gewijzigd voortel aan de Raad van ministers.

Dan is het woord aan de Raad, waar de Nederlandse Minister Duisenberg (PvdA) lid van was. Ik onderhield contact met hem, zowel in Kamerdebatten als onder vier ogen. Wij spraken elkaar elke twee maanden onder een etentje met wisselend gastheerschap. Ook met de staatssecretaris van belastingen, mijn partijgenoot Van Rooijen praatte ik er geregeld over. Onder Nederlands voorzitterschap kwamen er uiteindelijk 25 wijzigingsvoorstellen van het Europees Parlement in de bindende tekst van de Richtlijn terecht. Duisenberg had een marathonzitting van de Raad van 17 uur nodig om de Richtlijn vast te stellen.

Vinger aan de nationale pols bij de uitvoering

Na al die wettelijke voorschriften moest alles nog in praktijk worden gebracht. Daarvoor moest de vinger op de besturende pols gelegd worden. M.a.w. er was parlementaire controle en bijsturing nodig. Ik stelde er schriftelijke vragen over aan de Europese Commissie. Ook aan de Raad van Ministers, maar die antwoorden waren meestal ontwijkend. Ik maakte gebruik van het feit dat alle collega's ook nog lid waren van hun nationale parlement. Ik ontwierp schriftelijke vragen over de 'Eigen Middelen' die in de nationale parlementen aan de verantwoordelijke bewindspersonen gesteld zouden kunnen worden. Het ging met name over de wijze waarop in de diverse landen met de 'Eigen Middelen' van de EG werd omgesprongen. Dat was *a hell of a job*, want de parlementaire gebruiken waren verschillend. De wijze van vragenstellen heeft te maken met fractieprocedures. Ik zocht acht collega's uit waarvan ik wist dat ze ongeveer gelijk als ik dachten om in negen lidstaten gelijktijdig vragen te kunnen stellen aan de desbetreffende regering. Van belang was ook hoe deze collega's reageerden na ontvangst van de antwoorden. De communicatie ging nog slechts bij uitzondering via fax en nog niet met behulp van e-mail, internet of mobiele telefoon. In acht landen lukte het de vragen gesteld te krijgen. Inzicht in de praktijk van de lidstaten was nodig omdat het eigen middelenregiem ingewikkeld was en de verleiding groot voor ministers om voor de eenvoud of voor het nationale belang te kiezen. Een aantal lidstaten bleek zich niet te willen overgeven aan de formele eigen middelenstatus van die ontvangsten. Die hield in dat die middelen zodra de verschuldigdheid was vastgesteld volgens de verordeningen niet meer eigendom van de lidstaten zijn, maar alleen nog maar in hun bezit en volgens de regels dienen te worden afgedragen. De middelen mochten ook niet in de begrotingen van de lidstaten worden opgenomen, want het waren eigen middelen van de EEG. Het resultaat was niet overweldigend, maar toonde wel aan dat er kansen waren om

langs deze weg de regeringen over Europese aangelegenheden ter verantwoording te roepen. Van parlementariërs met alléén maar een nationaal mandaat kan dit soort controle niet verwacht worden.

Goede organisatie nodig

Met de voor de deur staande eerste verkiezingen voor het Europees Parlement kreeg ik ook veel te maken door mijn nieuwe functie: vicevoorzitter van de Christendemocratische fractie. Toen er een vacature kwam voor een Nederlander vroegen mijn collega's mij om daarop in te gaan. De Duitse fractievoorzitter Klepsch vroeg mij om ook penningmeester te worden⁵. Het vroeg allemaal wel om een goede organisatie, want ik was in Den Haag de eerste financiële woordvoerder van de KVP-fractie. Zo'n Straatsburgweek betekent een hele week weg. Voor het vertrek naar Straatsburg (500 km over de Duitse snelwegen, per trein is het twee keer zo lang) nog een uurtje naar kantoor om met mijn medewerkster de week door te nemen. Zij onderhield de contacten met 'Den Haag'. Ook ontving zij mensen die mij met hun problemen te hulp riepen, wat ik voordien meestal zelf had gedaan. We hadden frequent telefonisch contact. Een dubbelmandaat vergt hoogwaardige ondersteuning.

Voor- en nadelen van het dubbelmandaat

Hierboven kwamen ex- en impliciet diverse zaken aan de orde waar de voordelen van een dubbelmandaat overduidelijk zijn. Een nog niet genoemd voordeel is ook dat het de nationale en Europese partijgenoten bij elkaar houdt. Na 1979 zijn in verschillende politieke partijen die volksvertegenwoordigers uit elkaar gedreven, ook in het CDA. Een nadeel is dat het veel afwezigheid in Den Haag met zich meebrengt. Als beginneling in de Kamerfractie zou het te moeilijk zijn, maar ik had acht jaar ervaring toen ik aan het dubbelmandaat begon. Wat de afwezigheid bij stemmingen in de plenaire vergadering betrof compenseerden eveneens afwezige dubbelmandatarissen uit de oppositie (die vaak anders stemden) de afwezigen uit de coalitie. Als dat niet het geval was kwam het voor dat ik plotseling uit Straatsburg of Brussel op en neer naar Den Haag moest. Wat het stemmen in de fractie betrof werd je geacht met de meerderheid mee te hebben gestemd als je er niet was. Daar kon je dan later niet meer op terug komen. Dat was vervelend toen ik in de jaren zeventig nogal eens tegen de stroom in roeide. De later ontwikkelde communicatiemiddelen zouden waarschijnlijk sommige nadelen reduceren of wegnemen. Toen ik veel rapporteurschappen te vervullen kreeg, was ik in Den Haag minder wetsontwerpen gaan behandelen. Mijn commissie financiën had meerdere bekwame collega's, die dat konden overnemen. Mijn vicevoorzitterschap in de Europese fractie betekende nog meer afwezige dagen in Den Haag en daarom legde ik toen ook mijn voorzitterschap van de fractiecommissie financiën van de prille CDA-fractie neer (januari 1978). Mijn dubbelmandaat heeft nooit mijn deelname verhinderd aan de jaarlijkse Algemene en Politieke en Financiële Beschouwingen en aan de commissie- en fractievergaderingen die daaraan voorafgingen.

Een dubbelmandaat maakt zorgvuldige afweging van nationale- en Europese taken noodzakelijk. Prominente functies in beide parlementen lijkt mij niet mogelijk. Maar er zijn omstandigheden waaronder bij een dubbelmandaat de voordelen de nadelen overstijgen. Het is ook een zekere *linking pin*, zoals in het moderne managementconcept gebruikelijk is. Zeker bij een grondige herziening van het Europese project, waartoe niet alleen de Brexit noopt, maar ook de vijf scenario's van de voorzitter van de Europese Commissie Juncker is ook een herziene visie op mogelijke dubbelmandaten het overwegen waard. Herinvoering zou wijziging nodig maken van de 'Akte betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement', die sinds 2004 het dubbelmandaat verbiedt.

¹ Zie ook P. Kapteyn en P. Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, derde druk, Deventer, 1980. bladzijde 150.

² Zie voor de strijd om de bevoegdheden: Schelto Patijn, *De uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement*, Universitaire Pers, Rotterdam, 1973, dissertatie Utrecht. En Harry Notenboom, *Het Europees Parlement en de Financiën, De uitoefening door het Europees Parlement van zijn Begrotingsbevoegdheden*, SDU, Den Haag, 1988 dissertatie Tilburg.

³ De eigen middelenbesluiten van de Raad moeten door de nationale parlementen worden goedgekeurd alvorens in werking te treden.

⁴ *Richtlijnen* zijn verbindend in alle lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat. Lidstaten kunnen vorm en middelen kiezen. *Verordeningen* zijn verbindend in alle onderdelen.

⁵ Voor verdere context en bijzonderheden, zie ook: Harry Notenboom, *Vallende Zuilen, Een leven in dienst van de goede zaak*, Uitgeverij Valkhofpers, Nijmegen, 2013, vanaf bladzijde 156.