

De Eerste Kamer en ‘Europa’

Fred Bergman & Ilse Van den Driessche

De Eerste Kamer kent een lange traditie van Europees engagement, niet in de laatste plaats ingegeven door het besef dat nationale en Europese regelgeving in toenemende mate onderling zijn verweven. Zoals Europa steeds in ontwikkeling is, zo is ook de Eerste Kamer voortdurend op zoek naar de beste manieren om Europese ontwikkelingen te monitoren en Europese regelgeving en beleid te controleren en te toetsen met de middelen die haar ter beschikking staan. De huidige Europese werkwijze van de Eerste Kamer getuigt hiervan en wordt – kort samengevat – gekenmerkt door een integrale en proactieve behandeling van een aantal geselecteerde Europese voorstellen in de vakcommissies. De Kamer maakt daarbij vooral gebruik van schriftelijk overleg met de regering en met de Europese Commissie.

In dit artikel^[1] zal in vogelvlucht worden ingegaan op enkele praktische ervaringen die de Kamer heeft met de inzet van de beschikbare instrumenten in Europese zaken. Hoe de Eerste Kamer de beschikbare instrumenten inzet, is echter complexer dan op het eerste gezicht lijkt. Daarom richten we de blik allereerst op de kaders waarbinnen Eerste-Kamerleden hun ‘Europese werkzaamheden’ uitoefenen.

Institutioneel kader

Vooreerst moet worden opgemerkt dat de Eerste Kamer een eigenstandige rol heeft bij het monitoren van Europese ontwikkelingen en de totstandkoming van Europese regelgeving en Europees beleid. Deze rol betekent niet dat deze is losgezongen van de staatsrechtelijke context waarin de Eerste Kamer functioneert. Zij maakt, samen met de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer, onderdeel uit van de Staten-Generaal en zal complementair willen zijn en doublures in de werkzaamheden tussen beide Kamers zo veel mogelijk willen voorkomen. Bovendien bestaat er geen conflictenregeling tussen beide Kamers wanneer zij ten aanzien van Europese onderwerpen tot uiteenlopende conclusies zouden komen. Prudentie is dan het devies.

Daarnaast heeft de communautarisering van beleidsterreinen, zoals neergelegd in de Europese verdragen, ervoor gezorgd dat het Europees Parlement steeds vaker medewetgever is geworden en nationale parlementen zich primair bezighouden met de controle van de opstelling van de eigen regering in de Raad, de subsidiariteitstoets, de politieke dialoog met (vooral) de Europese Commissie en de implementatie van Europese regelgeving in nationale wetgeving. Bij de inzet van haar instrumenten is de Eerste Kamer zich derhalve bewust van de bevoegdheden en rollen van de Tweede Kamer en van het Europees Parlement.

Parttime parlementariërs

Maar er zijn ook praktisch grenzen aan de uitvoering van Europese activiteiten en de inzet van het ter beschikking staande parlementaire instrumentarium. De Eerste-Kamerleden zijn parttime politici met een hoofdfunctie buiten de Kamer die het grootste deel van de week in beslag neemt. Er is één effectieve vergaderdag in de week (de dinsdag); daarin moeten de senatoren niet alleen alle nationale ontwerpwet- en regelgeving toetsen en behandelen, maar

ook hun Europese werkzaamheden uitvoeren. Dat betekent doorgaans woekeren met de beschikbare tijd en prioriteiten stellen. Het ligt voor de hand dat politici daarbij hun aandacht in het bijzonder richten op die dossiers waarvan ze verwachten dat hun inbreng het verschil kan maken en hun politieke invloed het grootst is.

Het betekent dat nationale wetsvoorstellen soms meer in beeld zijn dan Europese ontwerpregelgeving. Het betekent ook dat schriftelijk overleg meer plaatsvindt dan mondeling overleg. Desondanks is “Europa” alom aanwezig in het werk van de Kamer. In het onderstaande zullen we kort bij een aantal aspecten van de Europese werkwijze van de Eerste Kamer stilstaan, waarbij onder andere de parlementaire diplomatie en de actieve participatie van Eerste-Kamerleden in bijvoorbeeld de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa buiten beschouwing blijven.



Het gebouw van de Eerste Kamer. Foto: Flickr / Bob

De grondslagen van de huidige Europese werkwijze

Europese samenwerking heeft altijd al de belangstelling van de Eerste Kamer gehad. De vaste Kamercommissie voor Europese samenwerkingsorganisaties (ESO), die in juni 1970 was opgericht, concentreerde zich niet enkel op destijds de EEG, maar had een bredere focus, namelijk ook op de werkzaamheden van samenwerkingsorganisaties als de Raad van Europa en de WEU.

De verdere integratie van de Europese Gemeenschap, later de Unie, en de impact die de Europese regelgeving op een groot aantal belangrijke nationale beleidsgebieden kreeg, was voor de commissie ESO een aanleiding om binnen de Eerste Kamer een soort aanjaag- en poortwachtersfunctie te ontwikkelen om deze Europese dossiers onder de aandacht te

brengen van de vakcommissies. Aanvankelijk gebeurde dat op basis van een politieke toets van de BNC-fiches van de regering, waarin een beoordeling werd gegeven van nieuwe voorstellen van de Europese Commissie.

In het eerste decennium van de 21ste eeuw werd een tijdelijke gemengde commissie van beide Kamers in het leven geroepen, speciaal bedoeld om nieuwe voorstellen van de Europese Commissie, meteen na publicatie, aan een subsidiariteitstoets te onderwerpen. Niet langer werd het BNC-fiche afgewacht alvorens een voorstel in behandeling te nemen en de opeenvolgende subsidiariteitscommissies deden een beroep op de vaste Kamercommissies van beide Kamers om de eigenlijke toetsing op rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit uit te voeren. De tijdelijkheid van deze gemengde commissies was voor de Eerste Kamer aanleiding uiteindelijk niet alleen de werkwijze van deze commissie te evalueren, maar de gehele Europese werkwijze van de Eerste Kamer.

Europese samenwerking heeft altijd al de belangstelling van de Eerste Kamer gehad

Op grond van deze evaluatie werd de Europese werkwijze van de Eerste Kamer in 2009 ingrijpend herzien. De commissie ESO verloor haar poortwachtersfunctie. De vaste Kamercommissies werden zelf verantwoordelijk voor de behandeling van Europese voorstellen, waarbij het moment van publicatie (en niet langer het verschijnen van het BNC-fiche) de start van de behandeling zou gaan bepalen. In navolging van de opeenvolgende subsidiariteitscommissies werd voortaan gewerkt met een prioritaire lijst van voorstellen, geselecteerd uit het jaarlijkse werkprogramma van de Europese Commissie, ook wel het 'Europees werkprogramma' van de Eerste Kamer genoemd.

Anders dan bij de gemengde subsidiariteitscommissie het geval was, gaf de Eerste Kamer de voorkeur aan een integrale politieke toets van voorstellen, zoals ook bij nationale wetsvoorstellen het geval is. Een subsidiariteitstoets maakt daarvan deel uit, maar de beoordeling is bewust breder. Deze werkwijze, die in 2011 op een aantal aspecten is herzien, is nog steeds leidend voor de behandeling van Europese dossiers in de Eerste Kamer en is ook recent weer kritisch bekeken in een bijeenkomst met nationale en internationale deskundigen.^[2]

Het Europees werkprogramma

De jaarlijkse prioriteitenlijst wordt door de Kamerleden, zowel in fractie- als in commissieverband, geselecteerd op basis van de titel die de Europese Commissie aan de aangekondigde voorstellen in het werkprogramma geeft. Bij deze selectie geven Kamerleden niet al bij voorbaat aan welke procedure of welk instrument zal worden ingezet voor een voorstel, zoals een subsidiariteitstoets of een behandelvoorbehoud. Deze vrije opstelling past in het kader van de integrale behandeling van een Europees voorstel door de vakcommissies. Bovendien zijn de titels waarmee de Europese Commissie haar voornemens in het werkprogramma beschrijft, doorgaans vrij algemeen van aard, waardoor niet altijd duidelijk is wat het uiteindelijke voorstel zal behelzen.

Zodra het geselecteerde voorstel is gepubliceerd, wordt het door de commissiestaf automatisch geagendeerd voor behandeling in de vakcommissie en kan de commissie op dat moment bepalen óf en op welke wijze zij het voorstel wenst te behandelen en welke instrumenten zij daarvoor wenst te gebruiken; overleg met de regering, overleg met de Europese instellingen of het indienen van een gemotiveerd subsidiariteitsadvies.

In de praktijk kan men duidelijk zien dat het aantal dossiers dat de Eerste Kamer op deze wijze selecteert de afgelopen jaren is gedaald.^[3] De verklaring daarvoor moet in de eerste plaats gezocht worden in het feit dat in de loop der jaren het werkprogramma van de Europese Commissie is geslonken. Een andere verklaring zou kunnen worden gevonden in het feit dat de Kamer relatief meer focus wenst aan te brengen in een beperkt aantal dossiers dat zij in behandeling wenst te nemen. Tot slot zou het zo kunnen zijn dat de recente werkprogramma's minder voorstellen bevatten die de bijzondere aandacht van de Kamerleden hebben.

Het bovenstaande uitleggen als een verminderde aandacht voor Europa in de Eerste Kamer wordt gelogenstraft door de prominente wijze waarop Europese dossiers wekelijks voorkomen op de agenda's van de Kamercommissies en door het feit dat in het recente verleden bepaalde dossiers van dusdanig belang werden geacht dat zij zijn opgepakt door meerdere commissies gezamenlijk. Zo waren bij het Europees Semester in 2014 vier commissies betrokken, die voor Financiën, voor Economische Zaken, voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Europese Zaken.

Naast de jaarlijkse selectieprocedure uit het werkprogramma van de Europese Commissie bestaat de mogelijkheid uit een wekelijkse lijst van nieuw gepubliceerde Commissievoorstellen nog bijkomende voorstellen ter behandeling in een Kamercommissie voor te dragen. De volledige tekst van het voorstel is op dat moment gepubliceerd, waardoor voor Kamerleden beter te beoordelen is of zij het voorstel ook daadwerkelijk in behandeling wensen te nemen. In de loop van 2014 zijn er in de vakcommissies op deze wijze negen bijkomende voorstellen geselecteerd voor behandeling.

Focus op de regeringsinzet in de Raad

Wanneer een Kamercommissie eenmaal heeft besloten met een Europees voorstel aan de slag te willen gaan, kan zij kiezen voor een aantal instrumenten. Wanneer de commissie een schending van het subsidiariteitsbeginsel vaststelt, zal die procedure op gang worden gebracht, maar het gros van de activiteiten dat een commissie uitvoert is gericht op het verkrijgen van antwoorden op de opmerkingen en vragen die bij een Europees voorstel leven en het opvolgen van dat voorstel wanneer dit het Europese wetgevingstraject doorloopt. De procedures hiervoor verlopen zoveel mogelijk gelijk met nationale procedures. Het reglement van orde van de Eerste Kamer maakt overigens ook geen melding van Europa en evenmin van bijzondere nationale en Europese instrumenten die de Kamer ter beschikking staan voor de parlementaire behandeling van een Europees dossier.



Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer in 2013. Foto: Flickr / Minister-president Rutte

Hoewel de Kamer – op grond van artikel 4 van de Goedkeuringswet van het Europese Verdrag van Lissabon – ervoor kan kiezen een parlementair voorbehoud te maken bij een Europees voorstel dat zij van zodanig politiek belang acht dat zij bij de behandeling ervan door de regering op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd, vertrouwt zij erop dat de inlichtingenplicht die voortvloeit uit artikel 68 van de Grondwet een voldoende basis vormt om door de regering geïnformeerd te worden, ook over Europese voorstellen. De Kamer heeft tot nu toe dan ook nog geen gebruik gemaakt van het parlementair voorbehoud.

Naast het schriftelijk overleg met de regering, kan een Kamercommissie ook opteren voor het starten van een politieke dialoog met de Europese Commissie. De politieke dialoog is een informeel instrument dat commissies in staat stelt vragen te stellen en opmerkingen mee te geven aan de Europese Commissie. Ook hier kiezen de Kamercommissies grotendeels voor een schriftelijk overleg. De Kamer zal vaak aansluiting zoeken wanneer een Eurocommissaris de Tweede Kamer bezoekt, maar in de praktijk stuurt zij om praktische redenen zelf niet vaak aan op een bezoek van een Eurocommissaris.

Kamerleden zullen er sneller voor kiezen hun schriftelijke vragen over een Europees voorstel te richten aan de regering.

De afgelopen jaren hebben Kamerleden vele brieven aan de Europese Commissie gestuurd^[4] en veelal ervaren dat de beantwoording door de Commissie voor verbetering vatbaar is. Zowel de tijdigheid als de kwaliteit van de beantwoording liet in het recente verleden veel te wensen over. Kamerleden zullen er dan ook sneller voor kiezen hun schriftelijke vragen over een Europees voorstel te richten aan de regering. De regering antwoordt gemiddeld binnen vier tot

zes weken op een brief, waar de Commissie ernaar streeft binnen drie maanden te antwoorden. Het merendeel van de controle op Europese aangelegenheden door de Eerste Kamer loopt daarom via de regering. Alleen wanneer de vragen betrekking hebben op specifieke keuzes die de Europese Commissie heeft gemaakt, zal een brief gericht worden aan de Commissie.

Met het recente uitgesproken commitment van de huidige Europese Commissie om sneller, accurater en politieker te antwoorden op vragen en opmerkingen van de nationale parlementen,^[5] valt nog af te wachten of Kamerleden in de nabije toekomst sneller zullen kiezen voor een schriftelijke politieke dialoog met de Commissie.

Kwaliteitsbewaking van Europese regelgeving

Hierboven is al aangegeven dat de Eerste Kamer opereert binnen een bestaand staatsrechtelijk kader. Zoals de senatoren in nationale procedures een kwaliteitsbewaking uitvoeren waarbij zij vooral de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en effectiviteit van wetsvoorstellen toetsen, zo beogen de senatoren ook de kwaliteit van de Europese regelgeving te bewaken. Kamerleden zullen zich daarbij veelal richten op vragen ten aanzien van de verenigbaarheid van de voorstellen met fundamentele rechtsbeginselen. Zo heeft de Eerste Kamer haar consistente aandacht voor het beschermen van privacy bij de totstandkoming van nationale wetgeving doorgezet naar Europese voorstellen en toetst zij in Europese voorstellen onder andere de noodzaak, de proportionaliteit, de effectiviteit van het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens, alsook de bewaartermijn ervan.^[6]

De afgelopen jaren heeft de Kamer zich ook in het bijzonder ingezet voor de democratische controle op de versterking van het economisch bestuur van de EU, de consequenties van Europese regelgeving voor de begrotingsbehandeling door de Staten-Generaal en de parlementaire behandeling in de Senaat van het Europees/nationaal semester.^[7]

Een andere Europese kernactiviteit van de Kamer is het voortdurend aandacht vragen voor verbetering van de transparantie van het Europese wetgevingsproces en daarmee ook van de democratie in Europa. Met haar in 2010 vernieuwde Europese website, Europapoort (www.europapoort.nl), heeft de Kamer ook zelf geprobeerd om in alle opzichten zo transparant mogelijk te zijn in haar Europese activiteiten. De Kamer streeft daarnaast voortdurend naar inzicht in de regeringsinzet in de Raad en in de onderhandelingen in trilogie, een zo ruim mogelijke toegang tot Raadsdocumenten die onderdeel uitmaken van het wetgevingsproces, het betrekken van derden in het informeren van de Kamerleden over Europese voorstellen en het zoeken naar meer samenwerking met andere parlementen en het Europees Parlement voor het delen van informatie.^[8]

Conclusie

We begonnen het artikel met het aanduiden van de kaders waarbinnen de Eerste Kamer opereert wanneer zij beschikbare instrumenten gebruikt in Europese aangelegenheden. Maar er is meer. Prioritering is vooral ook een kwestie van politiek *engagement* en persoonlijk *commitment*. Ieder Kamerlid maakt daarbij zijn of haar eigen politieke afwegingen welke dossiers bijzondere aandacht verdienen. Vanzelfsprekend worden deze keuzes niet alleen ingegeven door de prioriteit en actualiteit die – door een individuele politicus en door de fractie – aan het onderwerp in kwestie worden toegekend, maar is de keuze voor actieve bemoeienis of niet ook afhankelijk van hoe senatoren aankijken tegen de rol van nationale parlementen in het Europese beleids- en regelgevingsproces.

Het laatste is wederom te herleiden tot de politieke visie op het (gewenste verloop van het) Europese integratieproces en de gepercipieerde en gewenste verhouding tussen de EU en de lidstaten. De vraag naar een effectieve benutting van het instrumentarium van nationale parlementen in de EU begint daarom altijd bij de politieke vraag naar de gewenste rol van nationale parlementen in de EU-constellatie, nog even los van de vraag wat daarover in de Europese verdragen is vastgelegd.

Het moge duidelijk zijn dat binnen de Kamer daarover tussen politieke fracties uiteenlopende ideeën bestaan. Dit alles laat zich bijvoorbeeld aflezen aan de brief die recentelijk door de commissie voor Europese Zaken werd gestuurd in reactie op het initiatief van Lord Boswell voor een zogenoemde “groene kaart inzake het tegengaan van voedselverspilling”.^[9] Het blijkt evenzeer uit de verschillende bijdragen van de fractiewoordvoerders bij de jaarlijkse ‘Algemene Europese Beschouwingen’^[10] in de Eerste Kamer.

Een debat over de rol en het instrumentarium van nationale parlementen op Europees terrein of over de verbetering en versterking daarvan is daarom in de kern ook steeds een politiek debat over de rol van lidstaten in de EU. Het weerspiegelt uiteenlopende politieke visies op het Europese integratieproces en is derhalve niet slechts een debat over procedures en instrumenten.

Noten

[1] Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Met dank aan Myrna Prenger.

[2] Zie dedeskundigenbijeenkomst (http://www.eerstekamer.nl/eu/thema/democratische_controle_in_de_eu) van 2015.

[3] Zie de opeenvolgende Europese werkprogramma’s (http://www.eerstekamer.nl/eu/thema/europese_werkwijze_van_de_eerste) van de Eerste Kamer vanaf 2009/2010.

[4] In totaal zijn sinds 2006 naar aanleiding van een Europees voorstel ruim 46 brieven verstuurd aan de Europese Commissie. Sommige bevatten een formeel subsidiariteitsbezwaar, in andere brieven worden vragen gesteld in het kader van de politieke dialoog en een aantal brieven bevatten naast een formeel subsidiariteitsbezwaar vragen over aspecten van een Europees voorstel.

[5] Speech van de Vicevoorzitter van de Europese Commissie, Frans Timmermans, tijdens de COSAC-Voorzittersbijeenkomst van 2 februari 2015 te Riga, Letland.

[6] Zie voorbeelden de volgende Edossiers op www.europapoort.nl (<http://www.europapoort.nl>): E110005 (Europees PNR), E120003 en E120004 (pakket Europese gegevensbescherming), E130015, E130016, E130017 (Slimme grenzen).

[7] Ziebijvoorbeeld (http://www.eerstekamer.nl/eu/thema/eu_politieke_integratie).

[8] Zie hierover de verschillende brieven die zijn gepubliceerd in het Kamerdossier 32317.

[9] Deze brief van 7 juli 2015 wordt binnenkort gepubliceerd op www.europapoort.nl.

[10] De benaming is gekozen naar analogie van de Algemene Politieke Beschouwingen (http://www.eerstekamer.nl/eu/thema/algemene_europese_beschouwingen_6).

Auteur



Fred Bergman

Griffier van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Eerste Kamer



(https://www.eerstekamer.nl/persoon/drs_f_j_bergman)



Ilse Van den Driessche

Stafmedewerker van de vaste commissie voor Europese Zaken van de Eerste Kamer ▶

(<https://nl.linkedin.com/pub/ilse-van-den-driessche/1b/801/ba3>)