



Commissie BZK

Aan de minister van Binnenlandse Zaken  
en Koninkrijksrelaties

Plaats en datum: Den Haag, 21 januari 2010  
Betreft: Verslag van de rapporteur over het Groenboek over een Europees burgerinitiatief  
COM(2009)622  
Ons kenmerk: 2010Z00528/2010D03449

Geachte mevrouw Ter Horst,

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in de procedurevergadering op 3 december 2009 besloten het lid Kalma te benoemen tot rapporteur bij het Groenboek Europees burgerinitiatief COM(2009)622.

Mede op basis van de inbreng vanuit de commissie en de kabinetsreactie (30184, nr. 30) heeft de rapporteur verslag uitgebracht. Dit verslag is besproken in de procedurevergadering op 14 januari jl. en in een gesprek tussen de commissie en de rapporteur op 19 januari jl. In dat gesprek is besloten dat het verslag van de rapporteur wordt overgenomen door de commissie. Tevens is besloten dit verslag aan u te zenden, zodat u het standpunt van de commissie, zoals verwoord in het verslag, kan betrekken bij het definitieve kabinetsstandpunt.

De commissie ontvangt de definitieve kabinetsreactie graag zo spoedig mogelijk en verzoekt u deze te voorzien van een begeleidende brief, waarin u aangeeft hoe in de kabinetsreactie rekening is gehouden met het verslag van de rapporteur.

Hoogachtend,

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



G.F.C. van Leiden

Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

T. 070-3182211  
E. cie.bzk@tweedekamer.nl

25012010

## Verslag van de rapporteur, houdende zijn bevindingen inzake het Groenboek over een Europees burgerinitiatief COM(2009)622

### Inhoudsopgave

1. Werkwijze	1
2. Inleiding	2
3. Bevindingen	3
3.1 Algemeen	3
3.2 Vragen	4
4. Conclusies en aanbevelingen	8
Bijlage 1	10
Bijlage 2	16

### 1. Werkwijze

Op 11 november 2009 publiceerde de Europese Commissie het Groenboek over een Europees burgerinitiatief COM(2009)622<sup>1</sup>. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) heeft in haar procedurevergadering van 3 december 2009 besloten het lid Kalma als rapporteur namens de commissie aan te stellen. De commissie voor BZK heeft besloten zo spoedig mogelijk na het kerstreeces een standpunt over het Groenboek kenbaar te maken, mede op basis van de kabinetsreactie<sup>2</sup>. Dit verslag geeft een overzicht van de bevindingen van de rapporteur.

In het algemeen reageert het kabinet op Europese Groenboeken. Er is een staande afspraak tussen de regering en de Tweede Kamer dat de regering haar reactie op een Groenboek 30 dagen voor sluiting van de reactietermijn aan de Kamer zendt opdat de Kamer daarop kan reageren. De regering neemt deze reactie mee in haar uiteindelijke reactie op het Groenboek aan de Commissie. De Kamer reageert met het overgenomen verslag van de rapporteur schriftelijk richting het kabinet.

Bij de behandeling in de Kamer van het Groenboek en de kabinetsreactie zijn de volgende data van belang:

- De reactietermijn op het Groenboek sluit op 31 januari 2010.
- De kabinetsreactie is gedateerd 18 december 2009.
- De fracties is verzocht om vóór woensdag 6 januari 2010 inbreng te leveren ten behoeve van de rapporteur. De fracties van CDA, PvdA, SP en VVD hebben inbreng geleverd. Het verslag naar aanleiding van de inbreng is als bijlage bij dit verslag gevoegd.
- De rapporteur heeft zijn conceptverslag op 13 januari 2010 aan de vaste commissie voor BZK gezonden.

Ter voorbereiding op dit verslag is de regeling van het Europees burgerinitiatief in het Verdrag van Lissabon (Verdrag betreffende de Europese Unie) en de Nederlandse regeling van het burgerinitiatief, evenals de evaluatie daarvan<sup>3</sup>, bestudeerd. Daarnaast is de resolutie van het Europees Parlement d.d. 9 mei 2009 ('Uitvoering van het burgerinitiatief') in de beschouwing betrokken.

---

<sup>1</sup> Een Groenboek is een beleidsstuk van de Commissie waarin wordt ingegaan op een bepaald onderdeel van het te voeren beleid. Groenboeken houden het midden tussen een inventarisatie van een bepaalde problematiek en beleidsaanbevelingen. Het Groenboek is tevens een consultatiedocument; de Commissie nodigt overheden, organisaties en belanghebbenden altijd uitdrukkelijk uit om daarop vóór een bepaalde datum te reageren. De Commissie gebruikt de reacties bij haar beleidsaanbevelingen en voorstellen.

<sup>2</sup> Zie: Kamerstuk 30 184, nr. 30

<sup>3</sup> Zie: Kamerstuk 30 140, nr. 14

Voorts heeft de rapporteur gesprekken gevoerd met onderstaande personen:

- mw. Prof. dr. M.H. Leyenaar, lid van de Kiesraad en van de Raad voor het Openbaar Bestuur<sup>4</sup>;
- dhr. J.W. Remkes, voorzitter van de Commissie voor de verzoekschriften en de burgerinitiatieven;
- dhr. A. Nijeboer, mede-organisator van lokale burgerinitiatieven in Nederland en publicist op het gebied van de burgerparticipatie.

### *Leeswijzer*

De reacties die op het Groenboek ingediend worden, volgen in het algemeen de (volgorde van de) vragen die de Europese Commissie stelt, zodat de Commissie kan vergelijken en conclusies kan trekken die weer tot vervolgacties kunnen leiden. Dit verslag volgt daarom ook de vragen die in het Groenboek worden gesteld. Aan het eind van dit verslag worden conclusies getrokken en enkele aanbevelingen gedaan ten behoeve van de definitieve kabinetsreactie op het Groenboek.

## **2. Inleiding**

### *Verdrag van Lissabon*

Het Verdrag van Lissabon bestaat uit twee substantiële onderdelen: het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU) en het Verdrag betreffende werking van de Unie (hierna: VWU).

### *Europees burgerinitiatief*

Het Europees burgerinitiatief is ingevoerd door het Verdrag van Lissabon; artikel 11, lid 4 VEU bepaalt dat "wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, zij het initiatief kunnen nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen."

De procedures en voorwaarden voor de indiening van een dergelijk initiatief worden vastgesteld overeenkomstig artikel 24, eerste alinea, van het VWU. Hierin is bepaald dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure bij verordeningen de bepalingen vaststellen voor de procedures en voorwaarden voor de indiening van een burgerinitiatief, met inbegrip van het minimum aantal lidstaten waaruit de burgers die het verzoek indienen, afkomstig dienen te zijn.

De gewone wetgevingsprocedure houdt in dat de Raad, op voorstel van de Europese Commissie, besluit met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, na instemming van het Europees Parlement.

### *Groenboek over een Europees burgerinitiatief*

Doel van het Groenboek is na te gaan hoe de betrokken partijen denken over de kernpunten die bepalend zijn voor de toekomstige verordening waarin het Europees burgerinitiatief wordt geregeld. De Commissie roept belanghebbenden op om vóór 31 januari 2010 te reageren en heeft daartoe in het Groenboek vragen gesteld die betrekking hebben op:

1. minimumaantal lidstaten waaruit de burgers afkomstig moeten zijn;
2. minimumaantal handtekeningen per lidstaat;
3. minimumleeftijd voor het ondersteunen van een burgerinitiatief;
4. vorm en formulering van een burgerinitiatief;
5. voorwaarden voor de verzameling, de verificatie en de authenticatie van handtekeningen;
6. termijn voor het verzamelen van handtekeningen;
7. aanmelding van geplande initiatieven;
8. voorwaarden voor organisatoren, zoals transparantie en financiering;
9. behandeling van burgerinitiatieven door de Commissie;
10. initiatieven over hetzelfde onderwerp.

---

<sup>4</sup> Mw. Leyenaar heeft tevens schriftelijk commentaar geleverd; dit is als bijlage bij dit verslag gevoegd.

### *Kabinetsreactie*

Het kabinet verwelkomt het Groenboek en juicht het Europees burgerinitiatief toe. Voor het kabinet is een belangrijk uitgangspunt dat het instrument van het burgerinitiatief zo uitvoerbaar en simpel mogelijk dient te zijn.

Het kabinet stelt dat het Europees burgerinitiatief sterk lijkt op het Nederlandse parlementaire burgerinitiatief. Een belangrijk verschil is dat het Europees burgerinitiatief niet rechtstreeks aanspraak geeft op openbare behandeling van een voorstel in het Europees Parlement, maar dat het een verzoek betreft aan de Commissie om een voorstel in te dienen. Mede omdat het risico van overbelasting van de parlementaire agenda hierdoor zeer gering is, ziet het kabinet geen reden om hogere eisen te stellen aan het Europees burgerinitiatief dan de eisen die voor het Nederlandse burgerinitiatief gelden. Wel dient een eventueel naar aanleiding van een succesvol Europees burgerinitiatief in te dienen Europees voorstel te voldoen aan de Europees-rechtelijke vereisten, zoals het subsidiariteitsbeginsel.

Met betrekking tot het door de Commissie in te dienen verordeningvoorstel inzake het Europees burgerinitiatief merkt het kabinet op dat de subsidiariteitsvraag niet aan de orde is omdat het een exclusieve bevoegdheid betreft van de Commissie. Wel is het kabinet van mening dat de verordening, gelet op de proportionaliteitsvraag, een redelijke mate van medeverantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de lidstaten dient te laten.

## **3. Bevindingen**

### **3.1 Algemeen**

Graag wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te reageren op de conceptreactie van het kabinet inzake het EU-Groenboek Europees burgerinitiatief. Daarbij vormden de vermelde bijdragen van fracties en van geraadpleegde personen een vruchtbare basis.

De introductie van het Europees burgerinitiatief is in democratisch opzicht een positieve ontwikkeling, (die de betrokkenheid van burgers bij de menings- en besluitvorming van de Europese Unie kan bevorderen. De mate waarin dat ook werkelijk het geval zal zijn, hangt enerzijds af van de burgers zelf en van simpele, gebruiksvriendelijke procedures; anderzijds van de bereidheid van de bestuurlijke organen van de EU om burgerinitiatieven die de procedures succesvol doorlopen hebben, open tegemoet te treden.

In dat verband moet, zoals het kabinet in zijn conceptreactie terecht doet, gewezen worden op een niet onbelangrijk verschil met burgerinitiatieven zoals Nederland en veel andere EU-landen die kennen. Een succesvol Europees burgerinitiatief leidt niet automatisch tot openbare behandeling van het betreffende voorstel in het Europees Parlement, maar houdt slechts een verzoek in aan de Europees Commissie om over een in het initiatief omschreven onderwerp wetgeving in gang te zetten ('een passend voorstel daartoe in te dienen', zoals het Verdrag van Lissabon het formuleert).

De Europese variant houdt, zou men kunnen zeggen, het midden tussen een burgerinitiatief en een petitie. Dat is onvermijdelijk, gezien de bestuurlijke inrichting van de EU (die de Commissie het exclusieve recht op wetgevingsinitiatieven geeft). Maar het maakt een open opstelling van Commissie en Europees Parlement des te belangrijker. En het vraagt om een procedurele uitwerking die een al te grote vrijblijvendheid van deze vorm van burgerparticipatie helpt voorkomen en de betrokkenen helderheid en houvast geeft. Wie het Europees burgerinitiatief serieus neemt, dient ook serieuze eisen aan alle betrokken partijen te stellen.

Drie aspecten vragen vanuit dit gezichtspunt om bijzonder aandacht. Deze worden bij de beantwoording van de tien in het Groenboek gestelde vragen nader uitgewerkt:

- *omvang en spreiding van het aantal handtekeningen dat voor indiening noodzakelijk is.* Van burgers mag in dat opzicht het nodige gevraagd worden. Relatief hoge drempels vergroten de legitimiteit van een burgerinitiatief en versterken de positie van de initiatiefnemers ten opzichte van de besluitvormende organen van de EU. De drempels die het Groenboek voorstelt zijn wat dat betreft aan de lage kant – zeker als, zoals de Commissie bepleit, *online* tekenen morgenlijk wordt (vraag 1);

- *de voorwaarden voor verzameling en verificatie van de handtekeningen.* De Commissie stelt voor om op dat vlak bestaande nationale wetgeving tot uitgangspunt te nemen en op Europees niveau enkele basisbepalingen te formuleren. Maar de kracht van een Europees burgerinitiatief zal in belangrijke mate afhangen van een relatief gelijk speelveld. In de ene lidstaat wel *online* kunnen tekenen, maar in de andere lidstaat niet, is geen optie. Dat vraagt om een krachtiger harmonisatie van de nationale regels dan het Groenboek en de conceptreactie van het kabinet suggereren (vraag 5);
- *de rol van de Commissie bij de behandeling van succesvolle burgerinitiatieven.* Het Groenboek stelt wel een termijn van behandeling voor, maar laat bijvoorbeeld de verdere betrokkenheid van de initiatiefnemers en de verantwoording van de Commissie voor het door haar genomen besluit buiten beschouwing – terwijl die voor de geloofwaardigheid van deze vorm van burgerparticipatie toch niet onbelangrijk zijn (vraag 9).

Het is geen gemakkelijke discussie die daarmee wordt aangegaan. Initiatiefnemers zitten niet te wachten op hogere drempels, de Commissie niet op inperking van haar handelingsvrijheid, en veel lidstaten niet op meer Europese regels. Maar het slagen van het Europees burgerinitiatief als instrument om burgers op een nieuwe en directe manier te betrekken bij Europese besluitvorming zal in hoge mate afhangen van de wijze waarop met bovengenoemde aspecten wordt omgegaan.

### 3.2 Vragen

In deze paragraaf worden de tien vragen van de Commissie in het Groenboek Europees burgerinitiatief beantwoord.

Vooraf wordt opgemerkt dat een spoedige evaluatie van de door de Europese Unie op te stellen verordening, zoals door het kabinet bepleit, wenselijk is, mits zij niet op te korte termijn plaatsvindt en zij niet leidt tot uitstel van wat nu reeds geregeld dient te worden. Er moet eerst EU-breed ervaring worden opgedaan met het instrument.

#### Vragen 1 en 2

#### **Minimumaantal lidstaten waaruit de burgers afkomstig moeten zijn en het minimaal aantal handtekeningen per lidstaat**

*Bent u van mening dat een derde van het totale aantal lidstaten het in het Verdrag vereiste "significant aantal lidstaten" zou vormen? Zo nee, wat zou u dan wel als een goede drempel beschouwen, en waarom? Vindt u dat 0,2% van de totale bevolking van iedere lidstaat een goede drempel is? Zo niet, heeft u dan andere voorstellen om te waarborgen dat een burgerinitiatief echt representatief is voor een belang van de Unie?*

Volgens het Verdrag van Lissabon moet voor een Europees burgerinitiatief een minimaal aantal handtekeningen worden verzameld (1 miljoen). Dit aantal moet ook gespreid zijn over wat het Verdrag omschrijft als 'een significant aantal lidstaten'. Wat de Commissie betreft moet in minimaal een derde van de lidstaten 0,2% van de bevolking voor het initiatief tekenen. Het percentage van 0,2% berekent de Commissie door het vereiste minimaal aantal handtekeningen (1 miljoen) door de totale bevolking van de Unie (500 miljoen) te delen.

Een dergelijke dubbele drempel is wenselijk, maar het percentage van 0,2% is aan de lage kant. Los van feit dat de keuze voor een percentage van de bevolking zich moeizaam verhoudt tot het leeftijdscriterium dat wordt voorgesteld bij deelname aan het burgerinitiatief, gaat de Commissie voorbij aan de wenselijkheid van relatief hoge drempels. Die geven burgerinitiatieven een behoorlijke mate van representativiteit, wat de positie van de initiatiefnemers t.o.v. de besluitvormende organen van de EU helpt te versterken. Bij burgerinitiatieven als het Nederlandse, waarbij na het succesvol doorlopen van de procedures automatisch behandeling volgt, is representativiteit van wat minder grote betekenis. Daar gaat het vooral, zoals het kabinet opmerkt, om 'een afweging tussen het belang van laagdrempeligheid en het belang van de bescherming van de parlementaire agenda';

De door de Commissie voorgestelde drempels van een derde van de EU-landen respectievelijk 0,2% van de bevolking van die landen moeten daarom als een absoluut minimum worden beschouwd. Het kabinet zou moeten overwegen om in haar reactie op het Groenboek een hoger percentage in discussie te brengen: 0,2% van de kiesgerechtigden bijvoorbeeld of 0,5% van de bevolking. Zeker als, zoals door de Commissie en het kabinet bepleit, *online* adhesiebetuiging mogelijk wordt gemaakt, zijn dit verre van onbereikbare grenzen. Het kabinet geeft zelf het voorbeeld van twee gemeenteraadsleden die in tien dagen tijd 40.000 digitale steunbetuigingen ontvingen. Dat is een kleine 0,2% van de Nederlandse bevolking.

Met een pleidooi voor relatief hoge drempels voor omvang en spreiding van de benodigde handtekeningen is overigens niets ten nadele gezegd van onderwerpen met een regionaal karakter. Maar steun voor een dergelijk initiatief dient voor een deel ook buiten de betreffende regio binnen de EU te gevonden, wil het als Europees initiatief voldoen. Relatief hoge drempels verdienen ook hier grote voorkeur boven de in de kabinetsreactie geopperde mogelijkheid voor een lagere drempel dan een derde van de lidstaten te kiezen en vervolgens de Commissie 'de eventuele beperktheid van een behartigd belang (te laten) meewegen in haar reactie op een burgerinitiatief'. Hier worden inhoud en procedure ten onrechte met elkaar vermengd (zie verder onder vraag 9).

### Vraag 3

#### **Minimumleeftijd voor het ondersteunen van een burgerinitiatief**

*Moet de minimumleeftijd voor het ondersteunen van een Europees burgerinitiatief in elke lidstaat worden gekoppeld aan de stemgerechtigde leeftijd voor de verkiezingen voor het Europees Parlement in die lidstaat? Zo nee, wat vindt u dan een goede oplossing, en waarom?*

Het is van belang dat alle burgers die stemgerechtigd zijn voor de verkiezingen van het Europees Parlement ook hun steun kunnen betuigen aan een Europees burgerinitiatief. Het standpunt van de Europese Commissie en het kabinet om de stemgerechtigde leeftijd als minimumleeftijd te hanteren verdient daarom steun. Ook is het van belang dat overige vereisten gelijk zijn aan die voor deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement. Ook Nederlanders woonachtig in één van de overige landen van het Koninkrijk moeten aan een Europees burgerinitiatief kunnen deelnemen.

Indien de stemgerechtigde leeftijd voor de verkiezingen van het Europees Parlement als grens voor deelname wordt gehanteerd, kan ook voor verdere bepalingen over stemgerechtigdheid aansluiting worden gezocht bij deze systematiek. Dat houdt onder meer in dat EU-burgers kunnen deelnemen aan een burgerinitiatief ongeacht in welke lidstaat zij verblijven, maar dat zij uiteraard maar één keer een geldige handtekening mogen zetten. Dit dient bij de gemeenschappelijke procedureregels voor het Europees burgerinitiatief te worden gewaarborgd. De handtekeningen van buitenslands verblijvende burgers tellen mee in het land waarvan zij de nationaliteit bezitten, conform bestaande Europese regelgeving.

### Vraag 4

#### **Vorm en formulering van een burgerinitiatief**

*Zou het voldoende en juist zijn te bepalen dat in een burgerinitiatief duidelijk moet worden omschreven wat het onderwerp en de doelstellingen moeten zijn van het voorstel dat de Commissie wordt verzocht in te dienen? Welke andere eisen moeten eventueel aan de vorm en formulering van een burgerinitiatief worden gesteld?*

Een nauwkeurige omschrijving van het onderwerp en de doelstellingen van een burgerinitiatief is van groot belang. Dit geldt in de eerste plaats voor de initiatiefnemers en de burgers die het initiatief ondersteunen. Zonder een duidelijke afbakening is het risico groot dat de initiatiefnemers en ondersteuners zich niet in de uitwerking van de Commissie herkennen. Verregaande vormvereisten zijn echter niet nodig of gewenst. De suggestie van het kabinet om geslaagde burgerinitiatieven op een website te vermelden is waardevol. Echter, ook van niet geslaagde burgerinitiatieven kan men leren en een website zal daarnaast ook praktische informatie moeten bevatten over het opzetten van een burgerinitiatief.

### Vraag 5

#### **Voorwaarden voor de verzameling, de verificatie en de authenticatie van handtekeningen**

*Vindt u dat er gemeenschappelijke procedureregels moeten gelden voor de verzameling, de verificatie en de authenticatie van handtekeningen door de autoriteiten van de lidstaten? In hoeverre moeten de lidstaten specifieke bepalingen op nationaal niveau kunnen vaststellen?*

*Zijn er specifieke procedures nodig om ervoor te zorgen dat EU-burgers kunnen deelnemen aan een burgerinitiatief ongeacht in welke lidstaat zij verblijven? Moeten burgers online aan een burgerinitiatief kunnen deelnemen? Zo ja, welke beveiligings- en authenticatiemaatregelen moeten er dan worden genomen?*

EU-organen beschikken niet over de bevoegdheid en de informatie om de echtheid van handtekeningen te verifiëren en om te controleren of een bepaalde burger het recht heeft om aan een burgerinitiatief deel te nemen. Deze taak zal dan ook door de nationale overheid worden uitgevoerd. De commissie stelt echter voor om ook met betrekking tot de eisen die aan verzameling en verificatie gesteld worden, bestaande nationale regelgeving tot uitgangspunt te nemen. Centrale Europese regulering zou voor de lidstaten extra administratief werk met zich meebrengen en geen recht doen aan nationale systemen en regels. Wel zouden op EU-niveau een aantal basisbepalingen moeten worden vastgesteld.

Verificatie en controle kunnen inderdaad het beste door de lidstaten worden uitgevoerd. Een relativisering van regelgeving op EU-niveau roept echter vraagtekens op. Tegenover de extra administratieve lasten van de lidstaten als gevolg van regulering op EU-niveau, staat het nadeel van ongelijke toegang van burgers tot het burgerinitiatief. Dat zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat initiatiefnemers zich in het bijzonder op landen met een relatief soepele wetgeving gaan richten. De verschillen tussen de lidstaten zijn ook aanzienlijk. In sommige landen moeten een ambtenaar of een notaris aanwezig zijn om handtekeningen te 'authenticeren'; in andere landen is alleen sprake van een steekproefsgewijze verificatie achteraf.

Dit is allerminst een pleidooi voor volledige harmonisering van de regelgeving ter zake. Maar het kabinet zou de hier aangeduide problemen wel aan de orde moeten stellen en de Commissie moeten vragen naar inhoud en uitwerking van de door haar voorgestelde 'basisbepalingen'. Ook zou ze de Commissie moeten herinneren aan de uitspraak in het Groenboek dat lidstaten verplicht moeten kunnen worden 'om het verzamelen van handtekeningen te vergemakkelijken en overbodige beperkingen af te schaffen'. In dat verband vraagt een regeling op Europees niveau met betrekking tot de aan *online* adhesiebetuiging te stellen eisen nadrukkelijk om aandacht.

### Vraag 6

#### **Termijn voor het verzamelen van handtekeningen**

*Moet er een termijn worden vastgesteld voor het verzamelen van handtekeningen?*

*Zo ja, vindt u een jaar een goede termijn?*

Het kabinet stelt dat een termijn voor het verzamelen van handtekeningen niet nodig is, omdat het Nederlandse burgerinitiatief ook niet een termijn kent. Dit argument overtuigt niet. Beter is om, naar het voorstel van de Commissie, een termijn van een jaar te stellen. De voornaamste reden hiervoor is dat de burgers, die hun handtekening hebben gezet ook op de hoogte moeten worden gesteld van wat er gebeurt. Zonder een dergelijke termijn verdwijnt dat uit zicht. Ook kan het gebeuren dat burgers die getekend hebben, van mening veranderen. Het vaststellen van een te lange termijn vergroot die kans.

### Vraag 7

#### **Aanmelding van geplande initiatieven**

*Vindt u een verplicht aanmeldingssysteem van geplande initiatieven noodzakelijk? Zo ja, bent u het ermee eens dat deze aanmelding zou kunnen verlopen via een specifieke website die door de Europese Commissie ter beschikking wordt gesteld?*

Een verplicht aanmeldingssysteem voor burgerinitiatieven is wenselijk. Dit sluit aan bij het bij vraag 6 verwoorde standpunt met betrekking tot de geldigheidstermijn. Vanaf het moment dat een burgerinitiatief is aangemeld kan worden begonnen met het verzamelen van de handtekeningen. Daarnaast kan verplichte aanmelding er voor zorgen dat doublures voorkomen worden. Voor burgers die hun handtekening zetten is het ook nuttig dat zij op een website kunnen zien dat 'hun' initiatief is aangemeld. Het verhoogt de legitimiteit en transparantie van het hele proces. Het faciliteren van dit proces m.b.t. het inrichten en beheren van een website door de Europese Commissie ligt voor de hand.

#### Vraag 8

##### **Voorwaarden voor organisatoren, zoals transparantie en financiering**

*Welke specifieke voorwaarden moeten voor organisatoren van een initiatief gelden om te zorgen voor transparantie en democratische controleerbaarheid? Bent u het ermee eens dat organisatoren moeten worden verplicht informatie te verstrekken over de steun en de financiering die zij ontvangen voor een initiatief?*

Transparantie en democratische controleerbaarheid zijn in het huidige voorstel voldoende gewaarborgd. Verplichte aanmelding maakt duidelijk wie de indiener is. Over de financiering hoeven, zoals het kabinet ook betoogt, daarom geen aanvullende maatregelen te worden voorgesteld. Mocht dit toch gebeuren, dan is vermelding van de financierende organisaties voldoende. Het valt te verwachten dat initiatiefnemers beschikken over een zekere organisatiegraad. In het geval dat initiatiefnemers misleidende informatie verspreiden met betrekking tot hun identiteit, dan zal dat ongetwijfeld op het initiatief terugslaan. De democratische controleerbaarheid wordt gewaarborgd door de verificatie van de handtekeningen.

In de conceptkabinetsreactie wordt gesuggereerd dat de Commissie bij eventuele twijfels over de financiering van een initiatief een nader onderzoek zou kunnen instellen, dat zij bovendien 'kan laten meewegen in haar reactie op het initiatief'. Het is echter onduidelijk welke bevoegdheden de Commissie op het betreffende terrein heeft. Indien de Commissie twijfels over de financiering van een initiatief een rol zou laten spelen bij haar reactie bestaat het risico dat inhoudelijke en procedurele argumenten door elkaar gaan lopen. De conceptkabinetsreactie behoeft op dit punt verduidelijking.

#### Vraag 9

##### **Behandeling van burgerinitiatieven door de Commissie**

*Moet er een termijn wordt vastgesteld waarbinnen de Commissie een burgerinitiatief moet behandelen?*

De Commissie is niet royaal met het specificeren van de eigen taken en verantwoordelijkheden in het geval een burgerinitiatief aan de gestelde eisen voldoet. In het Groenboek komt alleen de termijn van behandeling aan de orde. Voorgesteld wordt om de Commissie te verplichten om een ingediend burgerinitiatief binnen zes maanden te behandelen. 'Gedurende deze periode beoordeelt de Commissie de ontvankelijkheid van een initiatief – dat wil zeggen of het initiatief binnen het kader van haar bevoegdheden valt – en gaat zij na of het initiatief inhoudelijk verdere actie van haar kant verdient.' De conclusies worden vervolgens publiek gemaakt en aan het Europese Parlement en de Europese Raad toegezonden.

De voorgestelde termijn is op zichzelf zeer wel verdedigbaar. Maar andere belangrijke aspecten van de besluitvorming door de Commissie (en van wat daar op volgt) ontbreken in het Groenboek:

- *relatie tot de initiatiefnemers.* Van de Commissie mag worden verwacht dat zij, voorafgaande aan de besluitvorming, publiekelijk met de initiatiefnemers van gedachten wisselt over hun voorstel. De aanbeveling van het Europees Parlement om de Commissie bij elk ingediend burgerinitiatief een hoorzitting te laten organiseren, verdient steun. Ook zou de verdere rol van de initiatiefnemers verduidelijkt moeten worden. De burger heeft, zoals het kabinet opmerkt, niet alleen recht op snelle besluitvorming, 'hij dient ook steeds over het vervoltraject geïnformeerd te worden en zo mogelijk daarbij te worden betrokken';



- *verantwoording door de Commissie*: De Europese Commissie hoeft, zoals gezegd, burgerinitiatieven die aan alle procedurele eisen voldoen, niet automatisch naar het Europees Parlement en de Europese Raad door te geleiden. Dat maakt het des te belangrijker dat ze de redenen voor afwijzing resp. voor een andere invulling dan de initiatiefnemers beoogden, zo expliciet mogelijk formuleert, zoals besluiten ook besproken en getoetst dienen te worden door het Europees Parlement.

- *scheiding van inhoudelijke en procedurele besluiten*. De inhoudelijke afweging die de Commissie maakt, moet strikt gescheiden worden van de procedurele beoordeling van een burgerinitiatief. Om die reden pleit het Europees Parlement, anders dan de Commissie zelf, voor behandeling in twee fasen, waarbij eerst de representativiteit en de ontvankelijkheid van het betreffende initiatief aan de orde komen. Het kabinet wijst in dezelfde richting als het stelt dat een beslissing over de ontvankelijkheid van een initiatief 'veel eerder' genomen moet kunnen worden.

Een intensief contact met de organisatoren van een aangemeld referendum; expliciete verantwoording van de inhoudelijke afweging van de Commissie; een strikte scheiding van inhoudelijke en procedurele besluiten: ze komen niet alleen de kwaliteit van de besluitvorming over het Europese burgerinitiatief te goede, maar zijn ook onontbeerlijk om het vertrouwen van burgers in deze vorm van participatie op te bouwen en overeind te houden.

#### Vraag 10

#### **Initiatieven over hetzelfde onderwerp**

*Moeten er regels worden ingevoerd om te voorkomen dat herhaaldelijk burgerinitiatieven over hetzelfde onderwerp worden ingediend? Zo ja, kan dat dan het beste in de vorm van bepaalde belemmeringen of termijnen?*

Het herhaaldelijk en onsuccesvol terugkeren van dezelfde onderwerpen is schadelijk voor het burgerinitiatief als instrument. Voorlopig hoeft er op dit punt echter geen regelgeving te worden voorgesteld. Wel moet worden ingezet op heldere communicatie. Eerder genoemde website van de Commissie is daarbij cruciaal. Lopende initiatieven evenals afgeronde succesvolle en niet-succesvolle burgerinitiatieven dienen te worden vermeld. Ook moet duidelijk zijn waarover geen burgerinitiatieven kunnen worden georganiseerd, zodat zo min mogelijk initiatieven niet ontvankelijk wordt verklaard. Nadere regelgeving, zoals een termijn voor indiening van een burgerinitiatief over een onderwerp waarover al eerder een burgerinitiatief in behandeling is genomen, is op dit moment niet noodzakelijk. Wanneer dit op een later tijdstip toch wordt overwogen dient in de eerste plaats een verschil te worden gemaakt tussen burgerinitiatieven met hetzelfde onderwerp maar met andere indieners (en daarmee wellicht een afwijkende bedoeling) en herhaling van mislukte burgerinitiatieven.

#### **4. Conclusies en aanbevelingen**

Met dit verslag wordt gereageerd op de conceptreactie van het kabinet op het Groenboek Europees burgerinitiatief. Het uitgangspunt dat het kabinet kiest, namelijk dat het instrument van het burgerinitiatief 'zo uitvoerbaar mogelijk (dient) te zijn', wordt onderschreven. Voorwaarde is wel dat het duidelijke regelgeving, waar nodig, niet in de weg zit. Ambities m.b.t. het Europees burgerinitiatief betekenen ook: ambitieus zijn bij de vormgeving, die het betrokkenen niet alleen gemakkelijk moet maken maar hen ook tot inspanningen prikkelt.

In dat verband is met het oog op de door de EU op te stellen verordening gepleit voor:

- een nadere regeling van de rol van de Commissie bij de behandeling van succesvolle burgerinitiatieven, naast de al voorgestelde behandelingstermijn van zes maanden. Het betreft vooral de verdere betrokkenheid van de initiatiefnemers, de expliciete verantwoording van de inhoudelijke afweging aan het Europees Parlement, een strikte scheiding van inhoudelijke en procedurele besluiten en het faciliteren van dit proces met het inrichten en beheren van een website door de Europese Commissie;
- relatief hoge drempels m.b.t. omvang en spreiding van de te verzamelen handtekeningen, waarbij 0,2% van de bevolking (in een/derde van de lidstaten) als absoluut minimum moet

worden beschouwd. Daarbij wordt mede uitgegaan van het gebruik van online adhesiebetuiging bij Europese burgerinitiatieven;

- nadere regelgeving op EU-niveau die de ongelijke toegang van burgers in de verschillende lidstaten tot het burgerinitiatief helpt beperken. Lidstaten moeten verplicht worden om het verzamelen van handtekeningen te vergemakkelijken en overbodige beperkingen af te schaffen. Vooral een regeling met betrekking digitale aanmelding door burgers verdient daarbij aandacht;
- invoering van een termijn voor het verzamelen van handtekeningen, o.m. om die handtekeningen niet overmatig lang bruikbaar te laten zijn;
- aanmelding van geplande initiatieven, in het bijzonder in het belang van de burgers.

Met betrekking tot de volgende punten sluit het verslag volledig aan bij de conceptreactie van het kabinet:

- koppeling van de ondertekeningsbevoegdheid aan het stemgerechtigd zijn bij verkiezingen voor het Europees Parlement;
- nauwkeurige omschrijving van onderwerp en doelstellingen van een burgerinitiatief;
- geen extra waarborgen voor transparantie dan waarin de procedure (van aanmelding tot verificatie van steunbetuigingen) al voorziet;
- vooralsnog geen regels m.b.t. overlapping en herhaling van initiatieven.

Een evaluatie van de door de Europese Unie op te stellen verordening, zoals door het kabinet bepleit, is bij dat alles wenselijk, mits zij niet op te korte termijn plaatsvindt en niet leidt tot uitstel van wat nu reeds geregeld dient te worden.

## **Bijlage 1      Verslag naar aanleiding van de inbreng van Kamerfracties ten behoeve van de rapporteur**

Ten behoeve van het eindverslag van de rapporteur is de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd om input te leveren voor de rapporteur, mede op basis van het groenboek en de kabinetsreactie (Kamerstuk 30184, nr. 30). Hieronder wordt verslag gedaan van de inbreng van de fracties (CDA, PvdA, SP en VVD), eerst algemeen en daarna per vraag, zoals gesteld in het groenboek.

### **Algemeen**

De leden van de CDA fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Groenboek over een Europees burgerinitiatief. Een goed initiatief van de Europese Commissie om zo de Lidstaten te consulteren. Genoemde leden menen dat een burgerinitiatief een versterking van de democratische betrokkenheid van Europese burgers bij de Unie kan zijn, mits voldaan aan een aantal voorwaarden. Zo moet, naar de mening van de leden van de CDA fractie sprake zijn van een realistische drempel om zaken aan de orde te stellen voor bespreking in het Europees Parlement. Een te hoge drempel zal burgers teleurstellen, een gemakkelijke toegang kan de geloofwaardigheid en het gewicht van het besproken onderwerp aantasten. Bij de introductie van het burgerinitiatief in Nederland zelf is geprobeerd deze Scylla en Charybdis te vermijden. De leden van de CDA fractie kunnen dan ook grosso modo het regeringsstandpunt steunen om aan te sluiten bij de procedure van het Nederlandse burgerinitiatief. Zij willen hierbij onderstrepen dat het Europese burgerinitiatief ook gebonden is aan het subsidiariteitsbeginsel, net als de organen van de Europese Unie. Zij sluiten aan bij de opmerking van de regering over het belang van goede voorlichting hiervoor. Hoe wordt bepaald of voldaan is aan het subsidiariteitsbeginsel bij een specifiek burgerinitiatief?

De leden van de CDA fractie begrijpen dat de Europese Commissie bij ontvangst van een burgerinitiatief niet alleen de ontvankelijkheid beoordeelt van voldoende handtekeningen, die op de juiste wijze zijn verzameld en geverifieerd, maar ook nog een inhoudelijke afweging maakt om het desbetreffende initiatief door te geleiden als voorstel naar het Europese Parlement. Op welke gronden besluit de Commissie dan tot doorgeleiding? Wordt dat in de Verordening aangegeven?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het Groenboek over een Europees burgerinitiatief en het kabinetsstandpunt ten aanzien van het groenboek. Evenals het kabinet zijn deze leden van mening dat het burgerinitiatief het engagement van burgers kan vergroten. Deze leden hebben enkele opmerkingen, mede naar aanleiding van de kabinetsreactie.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het voorziene Europese burgerinitiatief op een belangrijk punt afwijkt van het Nederlandse burgerinitiatief. Daar waar het laatste wel rechtstreeks aanspraak geeft op een openbare behandeling van een voorstel, voorziet de Europese variant in een tussenstap die naar de mening van de aan het woord zijnde leden een extra drempel vormt. Immers een Europees burgerinitiatief geeft geen rechtstreekse aanspraak op een openbare behandeling, maar houdt slechts een verzoek aan de Commissie in. De Commissie kan vervolgens een verzoek tot een openbare behandeling afwijzen. De leden van de PvdA-fractie delen de mening van het kabinet dat hiermee de kans op overbelasting van de parlementaire agenda wordt verminderd en dat daarom er geen reden is om hogere eisen te stellen aan het Europese burgerinitiatief dan aan het Nederlandse.

De leden van de PvdA-fractie vinden dat de criteria op grond waarvan de Commissie een openbare behandeling af kan wijzen vooraf duidelijk moeten zijn. In de kabinetsreactie lezen de leden van de PvdA-fractie dat het kabinet verwacht dat een besluit van de Commissie over een geslaagd burgerinitiatief een gemotiveerd en openbaar besluit zal nemen. Ook de leden van de PvdA-fractie willen dat dit het geval zal zijn en dringen er op aan dat een besluit tot afwijzing van een openbare behandeling aan de hand van heldere voorafgestelde criteria deugdelijk wordt gemotiveerd en openbaar wordt gemaakt. Deze leden achten het ook wenselijk dat indien de Commissie een

burgerinitiatief niet honoreert dat deze met redenen omklede afwijzing met het Europees Parlement wordt besproken.

De leden van de SP-fractie kunnen zich in grote lijnen vinden in de Kabinetsreactie op het groenboek. Onnodige drempels moeten worden vermeden en de uitvoering zo simpel mogelijk worden ingepast in de Nederlandse praktijk. Ook het voorstel om de praktijk na een paar jaar te evalueren kan op instemming van deze leden rekenen.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het Groenboek van de Europese Commissie over het Europees burgerinitiatief. De leden van de VVD-fractie zijn net als het kabinet van mening dat het Europees burgerinitiatief zo uitvoerbaar en simpel als mogelijk dient te zijn.

De leden van de VVD-fractie vinden het net als het kabinet wenselijk om de voorgestelde drempels en effecten voor het Europees burgerinitiatief te evalueren. Dit zou wat de leden van de VVD-fractie betreft, mogen plaatsvinden twee jaar na inwerkingtreding van het Europees burgerinitiatief.

### **Vraag 1 minimumaantal lidstaten waaruit de burgers afkomstig moeten zijn**

Het Groenboek stelt voor dat aan het vereiste van “significant aantal lidstaten” voldaan is als burgers afkomstig zijn uit een derde van het aantal lidstaten (9) en er sprake is van een minimumaantal handtekeningen per lidstaat. De leden van de CDA-fractie steunen dit voorstel van de Commissie.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de kabinetsreactie op deze vraag.

De leden van de SP-fractie hebben moeite met de gekozen drempel van minimaal negen lidstaten. Volgens deze leden gaat de achterliggende gedachte van deze drempel teveel uit van het principe dat het niet legitiem is om vanuit de EU een initiatief te willen die vooral van belang is voor een bepaalde regio. Dit verbaast deze leden gezien ook de vele regionale initiatieven die de EU telt, zoals de Mediterrane Unie, het Oostelijke Partnerschap of de Baltische Zee strategie. Zij zouden daarom willen pleiten voor een substantieel lager aantal lidstaten waarvan de handtekeningen afkomstig moeten zijn.

Een ‘significant aantal lidstaten’ moet volgens de leden van de VVD-fractie ook daadwerkelijk een significant aantal vertegenwoordigen. Voor de leden van de VVD-fractie is de grens van ten minste negen van de lidstaten waaruit ondersteuners afkomstig zijn, een redelijke drempel. Wel vragen de leden van de VVD-fractie zich af waarom niet gekozen is voor een twee derde meerderheid van de lidstaten zoals wordt gehanteerd bij stemmingen in de Europese Raad.

### **Vraag 2 minimumaantal handtekeningen per lidstaat**

Het Nederlandse burgerinitiatief kent een drempel van 40.000 handtekeningen, ongeveer 0,2% van de bevolking. Het Groenboek spreekt ook over de drempel van 0,2% van de totale bevolking als drempel. De leden van de CDA-fractie steunen ook dit voorstel van de Europese Commissie.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de kabinetsreactie op deze vraag.

De leden van de SP-fractie hebben moeite met de gekozen drempel van 0,2% van de betreffende bevolking, waaruit de 1 miljoen ondersteuners van het burgerinitiatief afkomstig moeten zijn.

De leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met het alternatief om een percentage van de bevolking van iedere lidstaat als drempel vast te stellen. In het Verdrag van Lissabon is opgenomen dat een burgerinitiatief door ten minste één miljoen burgers uit een significant aantal lidstaten moet worden ondersteund. Deze leden kunnen zich vinden in de drempel van 0,2 procent van de totale bevolking per land.

### **Vraag 3 minimumleeftijd voor het ondersteunen van een burgerinitiatief**

De leden van de CDA-fractie steunen het voorstel om de minimumleeftijd van 18 jaar te laten gelden, gekoppeld aan de stemgerechtigde leeftijd voor de verkiezingen van het Europees Parlement.

Wat betreft de minimumleeftijd sluiten ook de leden van de PvdA-fractie graag aan bij de stemgerechtigde leeftijd per lidstaat.

De leden van de SP-fractie kunnen zich vinden in het standpunt dat de minimumleeftijd aansluit bij die van het Europees Parlement.

De leden van de VVD-fractie vinden het voorstel om de minimumleeftijd voor het ondersteunen van een Europees burgerinitiatief in iedere lidstaat te koppelen aan de stemgerechtigde leeftijd voor de verkiezingen voor het Europees Parlement in die lidstaat, niet in lijn met de centrale gedachte om te komen tot één Europese Unie. Gelet op dit streven hechten de leden van de VVD-fractie veel waarde aan een minimumleeftijdsgrens voor het ondersteunen van een Europees burgerinitiatief van 18 jaar. Dit houdt dus in dat de stemgerechtigde leeftijd van burgers in Oostenrijk, die vanaf 16 jaar stemrecht hebben, moet worden opgehoogd naar 18 jaar, zoals in de alle overige lidstaten van de Europese Unie.

### **Vraag 4 vorm en formulering van een burgerinitiatief**

Met het kabinet zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat er een nauwkeurige omschrijving en motivering moet worden gegeven van het te behandelen onderwerp, maar dat verdere vormvereisten niet nodig zijn.

Wat betreft de vorm en formulering van een burgerinitiatief achten de leden van de PvdA-fractie geen hogere eisen nodig dan die in Nederland gelden en die ook voor het Europese burgerinitiatief lijken te worden voorgesteld.

Het lijkt de leden van de SP-fractie van extra belang dat het initiatief nauw omschreven moet worden omdat anders het risico groot wordt dat de Europese Commissie met een uitwerking komt waarin de initiatiefnemers en ondersteuners zich niet in herkennen. Dat doet afbreuk aan het instrument.

De leden van de VVD zijn net als de regering van mening dat de formulering van het Nederlands burgerinitiatief een goede houvast is voor de formulering van het Europees burgerinitiatief. Verdergaande eisen aan de vorm en formulering lijkt de leden van de VVD-fractie niet nodig en niet gewenst.

### **Vraag 5 voorwaarden voor de verzameling, de verificatie en de authenticatie van handtekeningen**

De nationale overheden zullen tot taak hebben de geldige resultaten van de handtekeningenactie in hun land te waarborgen. De leden van de CDA-fractie menen dat de procedure die in ons land geldt voor het Nederlandse burgerinitiatief ook toepasbaar is om een geldig resultaat te krijgen voor een handtekeningenactie in Nederland voor een Europees burgerinitiatief. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of het niet voldoende is dat elke lidstaat zelf deze waarborg geeft, zonder dat er in de Verordening een dwingende procedure wordt voorgeschreven. Wellicht kan volstaan worden met de vereisten van geldigheid van de verzameling van handtekeningen, de verificatie en authenticatie ervan.

Ten aanzien van het punt van verzamelen, verificatie en authenticatie van handtekeningen achten de leden van de PvdA-fractie volstreekte harmonisatie van de regels niet nodig. Het kabinet hecht terecht wel waarde aan meer algemene eisen. De leden van de PvdA-fractie zijn net zoals het kabinet van mening dat deze eisen niet al te hoog mogen worden gesteld. De leden van de aan het woord zijnde

fractie zouden niet graag zien dat vanwege het stellen van hoge eisen aan het verzamelen, verificatie of authenticatie van handtekeningen de drempels in een lidstaat te hoog zouden worden ten opzicht van andere lidstaten. Deze leden zouden daarom graag zien dat de algemene eisen een maximum aangeven tot waar de individuele lidstaten mogen gaan.

Volgens de leden van de SP-fractie is er geen noodzaak om procedures voor verifiëren en authenticeren van handtekeningen te harmoniseren. Wel vragen deze leden zich af of alle lidstaten al procedures hiervoor in de plaats hebben en mogelijke problemen daarvan, zeker in relatie tot de mogelijkheden voor 'online' handtekeningen ophalen.

De leden van de VVD-fractie vinden het van belang dat de voorwaarden rondom de verzameling, de verificatie en de authenticatie van de handtekeningen uniform zijn in alle lidstaten. Volledige harmonisatie zou echter voor de lidstaten, die al over procedures beschikken veel extra administratief en regelgevend werk met zich meebrengen. Dit lijkt de leden van de VVD-fractie ook niet gewenst. De leden van de VVD-fractie kunnen zich daarom vinden in het opstellen van een aantal basisbepalingen waarbij minimumvoorwaarden worden gesteld aan de verificatie en authenticatie van handtekeningen, waarbij de lidstaten worden verplicht om het verzamelen van handtekeningen te vergemakkelijken en overbodige beperkingen af te schaffen.

Voor wat betreft de plaats waar en de manier waarop handtekeningen kunnen worden verzameld zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat online deelname aan de verkiezingen mogelijk moet zijn, mits de vereisten inzake verificatie, authenticatie en beveiligingsmaatregelen streng vastgelegd zijn zodat bij elke digitale handtekening zeker vastgesteld kan worden dat de persoon in kwestie zeker degene is voor wie hij zich uitteeft en dat het onmogelijk is om meerdere stemmen uit te brengen. Mocht dit geen haalbare kaart zijn, dan vindt de VVD het sturen van een 'handtekeningenbiljet' per post een goed alternatief.

Een handtekeningenbiljet zou online aangevraagd kunnen worden door een EU-burger, dit geldt voor alle burgers, ongeacht in welke lidstaat zij verblijven. Bij dit systeem kan gekeken worden naar de gang van zaken rondom het versturen van de stembiljetten tijdens de verkiezingen voor het Europese Parlement in maart 2009.

De verwerking en het verzamelen van de gegevens moet uiteraard in overeenstemming zijn met de geldende Europese privacywetgeving.

#### **Vraag 6 termijn voor het verzamelen van handtekeningen**

De leden van de CDA-fractie menen dat het niet nodig is om een termijn voor het verzamelen van handtekeningen te stellen.

Evenmin als het kabinet zien de leden van de PvdA-fractie in waarom er een termijn moet worden gesteld waarbinnen de handtekeningen moeten worden verzameld. Als dat dan toch moet, dan achten deze leden een termijn van een jaar afdoende.

De leden van de SP-fractie vinden dat er geen termijn moet worden gesteld voor het ophalen van de handtekeningen.

De leden van de VVD-fractie vinden dat aan het Europees burgerinitiatief een termijn gekoppeld moet worden, omdat burgerinitiatieven vaak over een actueel onderwerp gaan. De leden van de VVD-fractie vinden dat een termijn redelijk en lang genoeg moet zijn om een handtekeningenactie op te organiseren. Zij zijn van mening dat een termijn van een jaar redelijk is, gelet op de actualiteit van de onderwerpen. Als een burgerinitiatief goed georganiseerd wordt en de initiatiefnemers ervoor zorgen dat de bevolking voldoende bekend is met het initiatief, moet een termijn van een jaar lang genoeg zijn.

### **Vraag 7 aanmelding van geplande initiatieven**

De leden van de CDA-fractie menen dat het niet nodig is om een termijn te stellen voor het aanmelden van geplande initiatieven.

Wat betreft een verplicht aanmeldingssysteem van geplande initiatieven zijn de leden van de PvdA-fractie een andere mening dan het kabinet toegedaan. Deze leden zien wel de meerwaarde van een dergelijk systeem. Binnen een Nederlandse context lijkt een dergelijk systeem inderdaad niet wenselijk, maar gezien de omvang van en diversiteit binnen de Europese Unie kunnen de aan het woord zijnde leden het zich voorstellen dat een aanmeldingssysteem kan voorkomen dat op meerdere plaatsen binnen de Europese Unie langs elkaar heen burgerinitiatieven worden gepland. De leden begrijpen dat particuliere initiatieven (bijvoorbeeld websites) ook van nut kunnen zijn, maar achten een meer verplichtende centrale rol van de Commissie aanbevelenswaardig.

De leden van de SP-fractie vinden dat er geen verplichte aanmelding van het initiatief of eisen met betrekking tot de financiering en achtergrond van de initiatiefnemers moeten worden gesteld.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in een verplicht aanmeldingssysteem via een specifieke website die de Commissie voor dat doel ter beschikking stelt. Op deze website kan de Commissie de burgers ook informeren over de mogelijkheden en beperkingen van het instrument burgerinitiatief. Deze leden vinden een verplicht aanmeldingssysteem een goede manier om wildgroei van Europese burgerinitiatieven over dezelfde onderwerpen te voorkomen. De aanmelding bij deze website dient dan tegelijk als beginpunt van de termijn.

### **Vraag 8 voorwaarden voor organisatoren - transparantie en financiering**

Met de regering zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat er geen specifieke voorwaarden moeten worden gesteld aan de organisatoren. Initiatiefnemers moeten alle mogelijkheden hebben om zelf aan de slag te gaan zonder te hoeven beschikken over een organisatie.

Op dit punt zijn de leden van de PvdA-fractie niet geheel overtuigd door de kabinetsreactie. Het kabinet stelt kortweg dat er geen bijzondere voorwaarden hoeven te worden gesteld aan de financiering van een burgerinitiatief omdat burgers "waarschijnlijk argwanend genoeg, daarin gesteund door de media, (zijn) om misbruik te voorkomen". Hoewel kritische burgers inderdaad tot veel in staat zijn, vragen deze leden zich af of burgers binnen de Europese Unie inderdaad volledig toe in staat zijn om misbruik te voorkomen. De leden van de PvdA-fractie hebben echter ook geen behoefte aan ingewikkelde boekhoudkundige eisen, maar verwachten dat er tenminste enige controle mogelijk is. In de kabinetsreactie staat de aanbeveling dat bij eventuele twijfels de Commissie nader onderzoek moet kunnen doen. De leden van de PvdA-fractie zouden die controletaak achteraf graag nader ingevuld zien zodat tenminste duidelijk wordt wat de Commissie in dit opzicht (inclusief eventuele sancties) concreet kan doen.

De leden van de VVD-fractie vinden het wenselijk om hierbij vast te houden aan de regels rondom de indiening van verzoekschriften bij het Europees Parlement. Ook moet een initiatief in overeenstemming zijn met het Europees transparantie-initiatief zoals het Europees Parlement stelt in zijn resolutie. Tevens vinden de leden van de VVD-fractie het een goed idee om indien er een aanmeldingsplicht komt, basisinformatie te verstrekken via de website die door de Europese Commissie beschikbaar wordt gesteld.

### **Vraag 9 behandeling van burgerinitiatieven door de Commissie**

De leden van de CDA-fractie zijn voorstander van het opnemen van een bepaalde termijn in de Verordening waarbinnen de Europese Commissie zijn gemotiveerde beslissing bekend maakt. Het Europees Parlement stelt voor dat de Commissie eerst twee maanden heeft om over de ontvankelijkheid te beslissen en dan nog eens drie maanden voor een inhoudelijk besluit. De leden van de CDA-fractie kunnen zich hierbij aansluiten.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de kabinetsreactie op dit punt.

Het is wenselijk een termijn waarbinnen de Europese Commissie een burgerinitiatief behandelt, vast te stellen. De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in een termijn van zes maanden voor de behandeling van een initiatief. Over de ontvankelijkheid kan al veel eerder een beslissing gegeven kunnen worden. Overigens vinden de leden van de VVD-fractie dat ook de bepaling moet worden meegenomen dat als een onderwerp de afgelopen twee jaar is behandeld in het Europees Parlement, deze niet voor behandeling in aanmerking komt.

#### **Vraag 10 initiatieven over hetzelfde onderwerp**

In tegenstelling tot de regering zijn de leden van de CDA-fractie voorstander van een regeling om te voorkomen dat herhaaldelijk burgerinitiatieven over hetzelfde onderwerp worden ingediend. Bij het Nederlandse burgerinitiatief geldt het vereiste dat een burgerinitiatief geen betrekking kan hebben over een onderwerp waarover korter dan twee jaar voor de indiening van het initiatief door de Kamer al een besluit is genomen. De regering meent dat dit in de praktijk tot veel discussie en teleurstellingen leidt. De leden van de CDA-fractie zouden hiervan graag concrete voorbeelden van de regering ontvangen. Genoemde leden menen dat herhaaldelijk terugkeren van dezelfde onderwerpen de scherpste van het instrument burgerinitiatief aantast. Ook is er geen sprake van een democratische versterking van het Europees Parlement, wanneer na een besluit van dit orgaan, ongeclausuleerd snel opnieuw een burgerinitiatief zou worden ingediend.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de kabinetsreactie op dit punt.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat regels moeten worden ingevoerd om herhaaldelijke indiening van burgerinitiatieven over hetzelfde onderwerp te voorkomen. Een aanmeldingssysteem kan volgens deze leden de nodige transparantie bieden waarmee voorkomen kan worden dat meerdere initiatieven over hetzelfde onderwerp worden ingediend. Het burgerinitiatief dat als eerste ingediend wordt en aan de voorwaarden voldoet, zal dan geldig zijn. De leden van de VVD-fractie stellen voor een termijn vast te stellen voor indiening van een burgerinitiatief over een onderwerp waarover al eerder een burgerinitiatief in behandeling is genomen. Deze termijn kan bijvoorbeeld vastgesteld worden op twee jaar, zoals ook voor het Nederlandse burgerinitiatief geldt.



## **Bijlage 2      Bijdrage Prof. Dr. M.H. Leyenaar d.d. 11 januari 2010**

De eerste vraag die beantwoord moet worden is hoe serieus de Kamer dit Europees burgerinitiatief (hierna: EBI) neemt. Het Kabinet stelt duidelijk dat zij deze vorm van burgerparticipatie minder serieus neemt dan bijvoorbeeld een referendum, waarbij het gaat om (bindende) besluitvorming door burgers, terwijl het hier 'slechts' om agendering gaat. Bij een dergelijk standpunt kunnen eisen en criteria minder stringent zijn. Het gevaar bestaat dan wel dat ook de Europese Commissie, het Europees Parlement en de nationale parlementen dit niet serieus gaan nemen, waardoor het uiteindelijk een mislukt project zal zijn. Verder moet er ook voor worden gewaakt dat het EBI in handen valt van organisaties (in de woorden van het kabinet 'wordt gekaapt'), ook weer omdat er geen harde criteria/eisen zijn gesteld.

Mijn mening is dan ook dat men dit EBI wel als een volwaardig burgerparticipatie instrument moet beschouwen en derhalve ook stringente eisen en voorwaarden moet stellen.

### T.a.v. punt 1

Het voorstel is dat burgers uit minimaal negen lidstaten mee moeten doen. Ik zou zeker niet minder lidstaten aanwijzen, eerder meer. Voorkomen moet worden dat het EBI een instrument wordt om bepaalde regionale issues op de agenda te krijgen.

### T.a.v. punt 2

Het voorstel is 0.2% omdat 1 miljoen handtekeningen 0.2% zijn van 500 miljoen inwoners van de Unie. Hier gaat men voorbij aan punt 3, namelijk dat alleen het electoraat mag participeren in de EBI: de 1-18 jarigen doen niet mee. Er is dus geen valide reden om tot 0,2% van de bevolking te komen. Aangezien de meeste landen voor wat betreft nationale regelingen van een hoger percentage uitgaan, zou ik daar ook voor gaan: 1% van de bevolking.

Van belang is om te beseffen dat het makkelijker is om na de evaluatie een percentage te verlagen dan te verhogen!

### T.a.v. punt 3

Voorstel is om uit te gaan van de stemgerechtigde leeftijd, hier ben ik het mee eens. En ja, ook de burgers van de Nederlandse Antillen en Aruba behoren tot het Europese electoraat en mogen dus ook mee doen.

### T.a.v. punt 4

Het voorstel is nu dat duidelijk moet worden omschreven wat het onderwerp is en wat de doelstellingen zijn. Dit is wel het minste wat duidelijk moet zijn. Het liefste zou ik ook een eis gesteld zien aangaande de informatie die men verstrekt om burgers te overtuigen te participeren. Ten eerste dat er voldoende achtergrond informatie beschikbaar is en ten tweede dat deze openbaar is zodat een ieder kan nagaan in hoeverre er sprake is van uitgebalanceerde informatie. Ook zou er een eis kunnen worden gesteld dat de initiatiefnemers de plicht hebben om de burgers die hun handtekening zetten te informeren over het verloop van het proces. Dit kan natuurlijk via een website.

### T.a.v. punt 5

Dit is het meest heikele punt. Als men dit EBI serieus neemt moet er niet worden marchandeerd met de eisen die worden gesteld aan het *democratische proces*. Het lijkt mij dus ook geen goed uitgangspunt om het aan iedere lidstaat over te laten hoe de verificatie en authenticatie er gaat uit zien en alleen een paar minimale regels op EU-niveau vast te stellen. We weten dat in bepaalde lidstaten de kwaliteit van democratische processen lager is dan in bijvoorbeeld Nederland. Wij moeten niet willen dat EU-procedures van een lagere kwaliteit zijn. Alle EU democratische processen moeten aan de hoogste standaard voldoen. Ik ben dus tegen de door het Kabinet voorgestelde flexibiliteit. Er moet *1 Europese procedure* komen die voor alle lidstaten geldt. De verificatie van de authenticiteit moet ook serieus worden aangepakt, zeker als men met digitale handtekeningen gaat werken.

Een andere reden om tegen flexibiliteit te zijn, is dat het dan in bepaalde landen makkelijker wordt om handtekeningen te verzamelen dan in andere. Initiatiefnemers zouden zich dan ook vooral op deze landen gaan richten, hetgeen niet de bedoeling is van een *Europees* burgerinitiatief.

Strengere eisen m.b.t. steunbetuiging en verificatie zijn ook noodzakelijk om het 'kopen van handtekeningen' door hiertoe ingehuurde bedrijfjes, zoals in Californië gebeurt bij het aanvragen van een referendum, te voorkomen.

Het Kabinet stelt dat er niet te hoge eisen mogen worden gesteld aan de informatie die de steunbetuigers dienen te verstrekken. Ook dit is weer een voorbeeld van het niet serieus nemen. Als dit een serieus instrument is dan moeten burgers er ook wat voor over hebben om te participeren. Als het om belangrijke kwesties gaat, zal dat ook geen belemmering vormen.

De Kamer kan nader advies vragen over online deelname. Dit zou mogelijk moeten zijn, maar wel volgens bepaalde voorwaarden die dan weer in ieder land gelijk zijn.

T.a.v. punt 6

Het voorstel van het Kabinet is om geen geldigheidstermijn te stellen voor het verzamelen van handtekeningen. Hier ben ik het niet mee eens. Ik ondersteun eerder het voorstel van de Commissie voor een termijn van een jaar. De voornaamste reden hiervoor is dat de burgers die hun handtekening hebben gezet ook op de hoogte moeten worden gesteld van wat er gebeurt. Zonder een dergelijk termijn verdwijnen zij uit zicht. Ook kan het zijn dat burgers die getekend hebben, van mening veranderen. Hoe langer de termijn is, hoe groter die kans.

T.a.v. punt 7

Ik vind een verplicht aanmeldingssysteem wenselijk, omdat ik ook voor een geldigheidstermijn bent. Het lijkt mij alleen maar wenselijk om doublures te voorkomen. Voor burgers die hun handtekening zetten is het ook wenselijk dat zij op een dergelijke Europese website kunnen zien dat 'hun' initiatief is aangemeld. Het verhoogt de legitimiteit en transparantie van het hele proces.

T.a.v. punt 8

Het Kabinet is van mening dat er geen voorwaarden voor organisatoren moet worden gesteld. Ik ben van mening dat een aantal minimale voorwaarden m.b.t. het openbaar maken van de herkomst van de financiering wel degelijk gewenst is, ook al om te voorkomen dat niet 1 groot bedrijf of organisatie het EBI gebruikt om een eigen belang na te streven. Ik deel het argument niet dat groepen burgers niet in staat zouden zijn dergelijke informatie te verschaffen. Immers voor een EBI zal men toch over een zeker organisatievermogen en organisatie moeten beschikken.

T.a.v. punt 9

Het voorstel is om een termijn in te stellen waarbinnen de Commissie moet reageren. Hier deel ik de mening van het kabinet.

T.a.v. punt 10

Het voorstel is om tot nader orde geen nadere regels te stellen over initiatieven over hetzelfde onderwerp of over initiatieven die al eerder behandeld zijn door Commissie of Parlement. In ieder geval moet zeer duidelijk moet zijn waarover geen EBI's kunnen worden georganiseerd, zodat zo min mogelijk EBI's niet ontvankelijk wordt verklaard.

Nadere regels kunnen worden gesteld op basis van de evaluatie. Ik deel hierover het standpunt van het Kabinet.

25012020