
178

Besluit van 19 april 2012 tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PbEU 2011, L 65) (Tijdelijk uitvoeringsbesluit verordening Europees burgerinitiatief)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 maart 2012, 2012-0000136968, BZK/CZW/S&B;
Gelet op artikel 89, eerste lid, van de Grondwet en Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PbEU 2011, L 65);

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 11 april 2012, nr. W04.12.0090/I);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 12 april 2012, nr. 2012-0000217760;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder Verordening: Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PbEU 2011, L 65).

Artikel 2

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bevoegd:

- a. certificaten als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Verordening af te geven;
- b. de verificatie van de steunbetuigingen, bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Verordening, te coördineren;
- c. certificaten als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van de Verordening af te geven.

Artikel 3

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

2. Dit besluit vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, doch uiterlijk met ingang van 1 januari 2014.

Artikel 4

Dit besluit wordt aangehaald als: Tijdelijk uitvoeringsbesluit verordening Europees burgerinitiatief.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

's-Gravenhage, 19 april 2012

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

Uitgegeven de *zevenentwintigste* april 2012

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Nederland moet uitvoering geven aan de Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PbEU 2011, L 65) (hierna: de Verordening). Het burgerinitiatief houdt in dat – conform artikel 11, vierde lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie – burgers het initiatief kunnen nemen de Europese Commissie te verzoeken een voorstel in te dienen. Daarvoor moeten ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, een dergelijk initiatief ondersteunen. De Verordening voorziet in een procedure die eenvoudig, gebruiksvriendelijk en evenredig met de aard van het burgerinitiatief is. Daarnaast geeft zij een nadere uitwerking van de voorwaarden voor een burgerinitiatief.

De regering zal zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel indienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal waarin de uitvoering wordt gegeven aan de Verordening. De regering acht het wenselijk om op dit moment alvast de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen bij dit besluit te nemen, omdat de Verordening al van toepassing is vanaf 1 april 2012, terwijl de formele wetgeving vermoedelijk pas over enkele maanden tot stand zal zijn gekomen. In die periode zou anders geen uitvoering kunnen worden gegeven aan de Verordening. Verwezen wordt naar paragraaf 4 van deze toelichting.

2. Voorgeschiedenis

Het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) maakt het Europees burgerinitiatief mogelijk: «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, kunnen zij het initiatief nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegedeelde bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen.» (artikel 11, vierde lid, VEU). Tijdens de Raad Algemene Zaken van 14 juni 2010 nam de Raad een «General Approach» aan, waarin ook de Europese Commissie zich kon vinden. Op basis hiervan werden besprekingen met het Europees Parlement gestart. Uiteindelijk mondden de onderhandelingen uit in de Verordening. Deze is per 1 april 2011 in werking getreden en is per 1 april 2012 van toepassing. De Verordening wordt geëvalueerd per 1 april 2015.

In de Verordening is aangekondigd dat de Commissie technische eisen zou aannemen waaraan de online verzamelssystemen moeten voldoen die organisatoren gebruiken als zij digitaal steunbetuigingen verzamelen. Deze vereisten zijn vastgelegd in de Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1179/2011 van de Commissie van 17 november 2011 tot vaststelling van technische specificaties voor systemen voor het online verzamelen van steunbetuigingen overeenkomstig Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad over het burgerinitiatief (PbEU 2011, L 301) (hierna: de Uitvoeringsverordening).

3. De kern van de nieuwe regelgeving

Met dit tijdelijke besluit wordt – vooruitlopend op de formele wetgeving – voorlopig uitvoering gegeven aan de Verordening. Hierna volgt eerst een toelichting op hetgeen in de Verordening is geregeld, vervolgens op de uitvoeringsmaatregelen die met dit besluit geregeld worden.

3.1 Verordening over het Europees burgerinitiatief

Een Europees burgerinitiatief is een overeenkomstig de Verordening bij de Europese Commissie ingediend initiatief waarin de Commissie wordt verzocht om binnen het kader van haar bevoegdheden een passend voorstel in te dienen. Het gaat dan om een voorstel over een aangelegenheid waarvan burgers vinden dat er een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen en dat door ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit ten minste een vierde van de lidstaten, wordt gesteund.

Burgers die een initiatief willen organiseren, richten een burgercomité op bestaande uit ten minste zeven personen die inwoners zijn van ten minste zeven verschillende lidstaten. De organisatoren moeten burgers van de Unie zijn die de kiesgerechtigde leeftijd voor de verkiezingen voor het Europees Parlement hebben bereikt. Als zij een initiatief willen starten, moeten zij het initiatief eerst laten registreren bij de Europese Commissie. Die registreert het initiatief binnen twee maanden als het voldoet aan de in artikel 4, tweede lid, van de Verordening genoemde voorwaarden. Ten eerste moet het burgercomité zijn gevormd en een contactpersoon zijn aangewezen in overeenstemming met artikel 3, tweede lid, van de Verordening. Verder mag het initiatief niet zichtbaar buiten de bevoegdheden van de Commissie vallen om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de Verdragen. Het voorgestelde initiatief levert bovendien geen misbruik op en is niet lichtzinnig of ergerlijk. Ten slotte druist het initiatief niet zichtbaar in tegen de in artikel 2 VEU vastgelegde waarden van de Unie.

Organisatoren kunnen steunbetuigingen verzamelen op papier en/of digitaal. Als zij digitaal verzamelen, gebruiken zij hiervoor een online verzamelsysteem. Dit systeem moet aan technische veiligheidseisen voldoen. Hiervoor bestaan meerdere redenen: in dit verzamelsysteem worden privacygevoelige persoonsgegevens opgeslagen, geautomatiseerde indiening moet worden voorkomen en steunbetuigingen moeten niet ongewenst verwijderd kunnen worden. Daarom is in de Verordening en de Uitvoeringsverordening geregeld dat de organisator vóór verzameling eerst een certificaat moet aanvragen bij de hiervoor bevoegde instantie, waaruit blijkt dat het systeem aan de vereisten van de Verordeningen voldoet. De certificering vindt plaats binnen één maand door de daartoe bevoegde instantie(s) in de lidstaat waar de digitale gegevens die door het online verzamelsysteem worden verwerkt, fysiek worden opgeslagen. Het is dus niet toegestaan dat de database in een land staat dat geen lidstaat is van de Europese Unie.

Beschikken organisatoren over de registratie van de Europese Commissie en een certificaat voor het online verzamelsysteem, dan kunnen zij steunbetuigingen verzamelen. Vanaf het moment van registratie hebben zij hiervoor twaalf maanden de tijd.

Burgers die een initiatief willen ondertekenen, moeten burger van de Unie zijn en de kiesgerechtigde leeftijd voor de verkiezingen voor het Europees Parlement hebben bereikt. De organisatoren moeten minimaal één miljoen handtekeningen verzamelen uit ten minste zeven lidstaten,

waarbij per lidstaat een minimumaantal ondertekenaars is vereist. Voor Nederland geldt dat ten minste 19 500 burgers het initiatief moeten ondersteunen.

Hebben organisatoren voldoende steunbetuigingen of zijn de twaalf maanden voorbij, dan kunnen de organisatoren de steunbetuigingen laten verifiëren en krijgen zij van de bevoegde instanties van de betreffende lidstaten een certificaat over het aantal als geldig geverifieerde steunbetuigingen. Vervolgens dienen de organisatoren het initiatief met gecertificeerde steunbetuigingen bij de Europese Commissie in.

De Europese Commissie neemt het initiatief vervolgens in overweging. In ieder geval krijgen de organisatoren de gelegenheid hun initiatief toe te lichten in een hoorzitting bij het Europees Parlement. De Commissie deelt binnen drie maanden haar juridische en politieke conclusies mee. Dit antwoord, in de vorm van een mededeling, zal formeel worden vastgesteld door het college van commissarissen en worden gepubliceerd in alle officiële EU-talen.

Gedurende het hele proces is de bescherming van persoonsgegevens een belangrijk aandachtspunt. Op grond van artikel 12, tweede lid, van de Verordening zijn de organisatoren van een burgerinitiatief aangemerkt als verantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens. Dit geldt ook voor de bevoegde autoriteit die belast is met de verificatie en certificering van steunbetuigingen. De organisatoren zorgen ervoor dat de voor een bepaald burgerinitiatief verzamelde persoonsgegevens niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan de ondersteuning van dit initiatief. De bevoegde instantie gebruikt de persoonsgegevens die zij voor een bepaald burgerinitiatief ontvangt alleen voor de verificatie van de steunbetuigingen. Verder regelt de Verordening de termijnen waarbinnen de gegevens moeten worden vernietigd. De organisatoren vernietigen alle steunbetuigingen die zij voor dit initiatief hebben ontvangen, alsmede alle kopieën daarvan, uiterlijk een maand nadat zij het initiatief bij de Commissie hebben ingediend, of uiterlijk 18 maanden na de datum van registratie van een voorgesteld burgerinitiatief, afhankelijk van het feit welke van de twee het eerst valt. De bevoegde instantie vernietigt alle steunbetuigingen en alle kopieën daarvan uiterlijk een maand nadat het certificaat is verstrekt.

Tot slot regelt de Verordening dat de organisatoren passende technische en organisatorische maatregelen nemen om persoonsgegevens te beveiligen tegen vernietiging, verlies, vervalsing, niet-toegelaten verspreiding of toegang, dan wel tegen enige andere vorm van onwettige verwerking.

3.2 Uitvoeringsmaatregelen Nederland

Ter uitvoering van de Verordening is nationale regelgeving nodig voor het aanwijzen van de bevoegde instantie voor certificering van online verzamelsystemen en voor verificatie en certificering van verzamelde steunbetuigingen. Anders is er geen autoriteit bevoegd deze besluiten te nemen, en zou bijvoorbeeld er ook geen toegang kunnen worden verleend tot de Gemeentelijke Basisadministratie ten behoeve van een representatieve steekproefsgewijze controle voor de voor Nederland verzamelde steunbetuigingen.

De regering heeft ervoor gekozen om de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als de bevoegde instantie aan te wijzen voor de certificering van online verzamelsystemen, het coördineren van de verificatie van steunbetuigingen en het afgeven van een certificaat naar aanleiding van deze verificatie.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is namelijk verantwoordelijk voor het functioneren van ons democratisch bestel. Dat geldt ook voor het functioneren van een Europees democratisch instrument dat mede door Nederlanders kan worden ingezet. Juist vanuit de beleidsverantwoordelijkheid van de minister kan oog worden gehouden op een objectieve, eerlijke behandeling van burgerinitiatieven. Er zijn meer lidstaten waar een ministerie (een van beide) certificaten afgeeft: in ieder geval in Frankrijk, Denemarken, Polen, Tsjechië, Griekenland, Roemenië en Slovenië. Daarnaast worden (semi-) overheidsorganisaties hiertoe aangewezen. Tot nog toe is geen situatie bekend waarin een lidstaat een private partij de certificering laat doen.

De beslissingen die de minister neemt over de certificering van online verzamelsystemen en over de certificering van de steunbetuigingen zijn besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor wat betreft de rechtsbescherming gelden daardoor de algemene regels inzake bezwaar en beroep.

Voor de certificering van online verzamelsystemen zal de minister worden ondersteund door de Rijksauditdienst. De Rijksauditdienst is in staat de technische eisen conform de Uitvoeringsverordening te toetsen. De Rijksauditdienst verricht haar werkzaamheden op basis van (internationale) vaktechnische eisen en is flexibel in het inzetten van capaciteit. Dit is van belang omdat onvoorspelbaar is met hoeveel certificeringsaanvragen Nederland te maken zal krijgen. Dat aantal is immers afhankelijk van het aantal initiatieven dat genomen gaat worden waarvan de gegevens die via het online verzamelsysteem worden verzameld, in Nederland worden opgeslagen. Dit is bij voorbaat niet te zeggen.

De verificatie van steunbetuigingen behelst in ieder geval het trekken van een representatieve steekproef uit de steunbetuigingen waarvan enkele gegevens in de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA) worden geverifieerd. Hierbij zal de minister worden ondersteund door de gemeente Den Haag. De gemeente Den Haag heeft kennis en ervaring die goed aansluiten bij de verificatieactiviteiten. Naast ervaring met democratische processen (petities) heeft de gemeente ruime ervaring met het verifiëren van persoonsgegevens in de GBA. Ook is de gemeente goed in het opschalen van capaciteit met gecertificeerde uitzendkrachten die de gemeente zelf heeft opgeleid.

4. Grondslag en verhouding tot andere wetgeving

4.1 Zelfstandige algemene maatregel van bestuur

Dit besluit berust op artikel 89, eerste lid, van de Grondwet, op basis waarvan de regering de bevoegdheid heeft zelfstandige algemene maatregelen van bestuur vast te stellen. De regering betracht de nodige terughoudendheid met het vaststellen van een zelfstandige algemene maatregel van bestuur door deze te bewaren voor uitzonderlijke situaties en bij wijze van een tijdelijke voorziening. In onderhavige situatie gaat het om het recht van EU-burgers door middel van een burgerinitiatief een voorstel in te dienen bij de Europese Commissie waarvan zij vinden dat er een rechtshandeling van de Unie nodig is. Om de burgerparticipatie aan te moedigen en de Unie toegankelijk te maken is voor dit recht in de Verordening een procedure opgenomen. De Verordening is van toepassing vanaf 1 april 2012. Om van deze procedure gebruik te kunnen maken – en aldus het recht op het burgerinitiatief effectief te kunnen benutten – is het van belang dat daarvoor de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen zijn getroffen. Daarbij gaat het erom dat Nederland de bevoegde instanties aanwijst die besluiten nemen over de certificatie van systemen voor het online verzamelen van steunbetuigingen, en over de verificatie en

certificatie van die steunbetuigingen. Verder dient te worden geregeld dat er doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties zijn voor overtreding van de verordening, met name voor valse verklaringen van organisatoren en frauduleus gebruik van gegevens (artikel 14 Verordening). Daarvoor zal worden bekeken in hoeverre in aanvulling op artikel 225 van het Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrifte) strafbepalingen nodig zijn. De regering zal daarvoor zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel indienen bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Het afwachten van de aanstaande formele wetgeving hiervoor – zonder een tijdelijke voorziening te regelen – zou echter betekenen dat er voor een periode in Nederland geen uitvoering wordt gegeven aan de Verordening. Daardoor kunnen burgers hun rechten uit de Verordening in deze periode niet effectueren. Allereerst kunnen zij geen certificaat in Nederland aanvragen voor een systeem om online steunbetuigingen te verzamelen, omdat daarvoor geen bevoegde autoriteit is aangewezen. Daarnaast kunnen zij de voor Nederland verzamelde steunbetuigingen niet laten verifiëren en daarover een certificaat verkrijgen, omdat daarvoor geen bevoegde autoriteit is aangewezen. Daarmee samenhangend kan ook geen autoriteit de toegang tot de Gemeentelijke Basisadministratie worden verschaft voor het houden van een representatieve steekproef, nu daarvoor een grondslag ontbreekt.

De regering acht deze consequentie onaanvaardbaar. Ten eerste vanwege het democratische belang dat burgers effectief de mogelijkheid hebben om op eigen initiatief een voorstel bij de Commissie aanhangig te maken. Ten tweede gelet op het belang dat alle burgers van de Unie gelijk en gelijktijdig dit recht toekomt. Vanwege deze uitzonderlijke omstandigheden is ervoor gekozen een tijdelijke zelfstandige algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Aangezien het onderhavige besluit uitsluitend strekt tot het faciliteren van het uitoefenen van het recht van EU-burgers om deel te nemen aan het burgerinitiatief, is dat in dit geval aanvaardbaar. Bovendien regelt de algemene maatregel van bestuur alleen datgene wat strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de Verordening. Om die reden worden er bijvoorbeeld geen nadere regels gesteld over de wijze waarop de steekproefsgewijze controle van de steunbetuigingen moeten geschieden. Daarnaast worden in dit besluit geen aanvullende sancties voor overtreding van de verordening opgenomen, omdat deze materie zich niet leent voor regeling bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur (artikel 89, tweede lid, Grondwet).

Zoals beschreven, zal de regering er uiteraard voor zorg dragen dat een wetsvoorstel om de uitvoeringsmaatregelen bij of krachtens formele wet vast te leggen zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend. Als dit wetsvoorstel in werking zal treden, zal dit besluit op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet vervallen (bij koninklijk besluit). Indien het wetsvoorstel door de Tweede of Eerste Kamer zou worden verworpen of indien het wetsvoorstel zou worden ingetrokken, zal het onderhavige besluit eveneens bij koninklijk besluit vervallen. Om het tijdelijke karakter van het besluit nog verder te waarborgen, is bepaald dat het besluit in ieder geval niet later dan met ingang van 1 januari 2014 zal vervallen.

4.2 Verhouding tot Nederlands burgerinitiatief

In Nederland is het sinds 1 mei 2006 mogelijk een burgerinitiatief te starten. Dit burgerinitiatief houdt in dat burgers een onderwerp voor behandeling door de Tweede Kamer der Staten-Generaal voor kunnen dragen. De voorwaarden zijn vastgelegd in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Het belangrijkste verschil tussen het Nederlands burgerinitiatief en het Europees burgerinitiatief is dat het Nederlandse

burgerinitiatief zich richt tot de Tweede Kamer terwijl het Europese burgerinitiatief gericht is aan de Europese Commissie.

5. Financiële gevolgen

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt de kosten voor certificering van online verzamelsystemen en voor verificatie en certificering van verzamelde steunbetuigingen in Nederland. Het is moeilijk te voorspellen wat de kosten in totaal zullen zijn. Allereerst is niet te voorspellen hoeveel burgerinitiatieven er in de Europese Unie genomen zullen worden. Daarnaast is onduidelijk in hoeveel gevallen certificering van online systemen in Nederland wordt aangevraagd (dat moet namelijk alleen als de database, waarin de via het online verzamel-systeem verzamelde gegevens worden opgeslagen, in Nederland staat). Voorts is onzeker in hoeveel gevallen er steunbetuigingen in Nederland geverifieerd moeten worden. Vooralsnog wordt rekening gehouden met eenmalige kosten in 2012 à € 200.000 (inclusief ontwikkelkosten certificerings- en verificatietraject). De structurele kosten worden geschat op € 250.000 per jaar.

6. Lasten voor burgers, bedrijven en non-profitinstellingen

Dit besluit levert geen administratieve lasten op voor burgers, bedrijven en non-profitinstellingen.

Artikelsgewijze deel

Artikel 1

In dit artikel is een definitiebepaling opgenomen, ten behoeve van de leesbaarheid van het besluit.

Artikel 2

In dit artikel wordt uitvoering gegeven aan artikel 15, eerste en tweede lid, van de Verordening.

Naar aanleiding van artikel 15, eerste lid, van de Verordening wordt in onderdeel a geregeld dat Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd is voor het afgeven van certificaten voor systemen waarmee online steunbetuigingen worden verzameld.

Naar aanleiding van artikel 15, tweede lid, van de Verordening wordt in de onderdelen b en c geregeld dat Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verificatie van steunbetuigingen coördineert, alsmede de certificaten afgeeft waarin het aantal geldige steunbetuigingen staat vermeld.

Artikel 3

Dit artikel regelt dat het besluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst. Daarnaast regelt het dat dit besluit vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, doch uiterlijk met ingang van 1 januari 2014. Verwezen wordt naar het algemeen deel van de toelichting.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies