

bijlage

Kabinetsreactie Groenboek Europees burgerinitiatief

Datum 21 december 2009
Ons Kenmerk 2009-0000751223

KABINETSREACTIE OP HET GROENBOEK OVER EEN EUROPEES BURGERINITIATIEF (COM(2009) 622 DEFINITIEF)

I - INLEIDING

De Nederlandse regering verwelkomt het initiatief van de Commissie om dit Groenboek over een Europees burgerinitiatief te publiceren. Hierna zullen de afzonderlijke door de Commissie gestelde vragen worden beantwoord, waarbij tevens zal worden ingegaan op de ervaringen die in Nederland met het burgerinitiatief zijn opgedaan. Ter inleiding daarop volgen hier eerst enkele algemene opmerkingen.

In Nederland is het burgerinitiatief een betrekkelijk nieuw instrument waarmee de afgelopen jaren de eerste ervaringen zijn opgedaan. Vooral veel lokale overheden werken ermee. Door de Nederlandse regering wordt dit actief gestimuleerd. Wij juichen het burgerinitiatief toe, omdat het een van de vormen van burgerparticipatie is waarin het initiatief door individuele burgers zelf genomen wordt, en waarin dus niet de vraag vanuit de overheid het vertrekpunt is. De burger kan zelf direct participeren in het politieke besluitvormingsproces indien hij van mening is dat onderwerpen ten onrechte niet aan de orde worden gesteld. Dit kan het engagement van de burgers bij de politiek vergroten.

In feite is het burgerinitiatief een bijzondere vorm van het aloude recht van petitie. Het bijzondere van het burgerinitiatief is dat er een recht aan is verbonden op een expliciete reactie. Wij zien het daarnaast als een essentieel kenmerk van het burgerinitiatief dat de initiatiefnemers daarin centraal staan ('eigenaar' blijven van het proces en van de verwoording van het initiatief). Tot aan het moment van besluitvorming dient de overheid slechts een faciliterende rol te vervullen. Voor de Nederlandse regering is het verder een belangrijk uitgangspunt dat het instrument van het burgerinitiatief zo uitvoerbaar en zo simpel als mogelijk dient te zijn, opdat het in de ware zin van het woord een burgerinstrument kan zijn en niet een instrument dat in feite alleen ter beschikking staat aan reeds georganiseerde belangen.

Nederland kent sinds 1 mei 2006 een regeling van het burgerinitiatief op nationaal niveau. Het is geïntroduceerd door het parlement (Tweede Kamer) in zijn reglement van orde. Een geslaagd initiatief mondt uit in een openbare behandeling van het gedane voorstel en een besluit van de Tweede Kamer. Om daarop aanspraak te maken moet het initiatief aan bepaalde vereisten voldoen. Die vereisten mochten niet exorbitant zijn, omdat het instrument anders zijn doel voorbij zou schieten. Datum
21 december 2009

Anderzijds diende ook voorkomen te worden dat al te gemakkelijk ruimte geclaimd kon worden in de toch al erg volle agenda van de Tweede Kamer. De Nederlandse eisen, die hierna nog ter sprake zullen komen, zijn de uitkomst van een afweging tussen het belang van laagdrempeligheid en het belang van de bescherming van de parlementaire agenda tegen overbelasting.

Zien wij het goed, dan lijkt het Europees burgerinitiatief sterk op het Nederlandse parlementaire burgerinitiatief. Een belangrijk verschil lijkt, dat het Europese burgerinitiatief niet rechtstreeks aanspraak geeft op openbare behandeling van een voorstel in het Europese parlement, maar dat het slechts een verzoek aan de Commissie kan inhouden om een voorstel in te dienen. Wij begrijpen daaruit dat een geslaagd initiatief in het Europese geval aanspraak geeft op een - naar wij aannemen gemotiveerde en openbaar te maken - beslissing van de Commissie, waarbij aan de Commissie nog een eigen ruimte voor afweging toekomt. Dat zou betekenen dat het risico van overbelasting van de parlementaire agenda in dit geval geringer is dan in de Nederlandse situatie.

Als dat zo is, dan lijkt er geen reden om hogere eisen te stellen aan het Europees burgerinitiatief dan de eisen die in Nederland voor het burgerinitiatief worden gehanteerd. Dit is mede de achtergrond van de hierna gegeven antwoorden op de gestelde vragen.

De voorstellen die bij een burgerinitiatief gedaan kunnen worden, dienen zich te beperken tot rechtshandelingen die nodig zijn ter uitvoering van Verdragen en ze dienen binnen het kader van de bevoegdheden van de Commissie te blijven. Net als de organen van de Europese Unie zijn de burgerinitiatieven gebonden aan het subsidiariteitsbeginsel. Het feit dat een initiatief de steun van (zeer) veel burgers geniet, kan geen reden zijn om dit beginsel op te rekken. In voorkomend geval zal de Commissie de initiatiefnemende burgers derhalve dienen te verwijzen naar hun nationale overheden. Een goede voorlichting hierover van de kant van de Commissie kan teleurstellingen voorkomen.

De keuzen die gemaakt moeten worden bij de regeling van het Europees burgerinitiatief zijn voor een belangrijk deel een kwestie van *trial and error*. De Nederlandse regering beveelt daarom aan het gebruik en de effecten van het burgerinitiatief al na enkele jaren te evalueren.

Subsidiariteit en proportionaliteit

De Europese Commissie heeft bij uitstek het initiatiefrecht en daarmee het recht voorstellen voor wetgeving te doen ter uitvoering van het Verdrag. Uit hoofde van art. 24 VWEU komt de Commissie hier het exclusieve recht toe om de uitvoeringsverordening voor te leggen aan de Raad en derhalve ook het recht om de ontwerpverordening voor te bereiden middels dit Groenboek. Vanwege deze exclusieve bevoegdheid is de subsidiariteitsvraag niet aan de orde.

Of de verordening vervolgens nog, teneinde de proportionaliteitsvraag te kunnen beantwoorden, bijvoorbeeld voldoende ruimte laat aan de lidstaten om in de uitvoering bij te dragen en daarbij medeverantwoordelijkheid te dragen, kan pas beoordeeld worden zodra de verordening is gepubliceerd. In het commentaar op dit

Groenboek wordt van Nederlandse zijde voorgesteld om in de verordening een redelijke mate van medeverantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de lidstaten te laten.

Datum
21 december 2009

II – PUNTEN WAAROP DE RAADPLEGING BETREKKING HEEFT

Hierna is de volgorde van de vragen in het Groenboek aangehouden. De eerste twee vragen zijn samen beantwoord wegens de nauwe onderlinge samenhang.

1. Minimumaantal lidstaten waaruit de burgers afkomstig moeten zijn

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?

2. Minimumaantal handtekeningen per lidstaat

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?

De Nederlandse regering begrijpt deze voorstellen aldus, dat voor een burgerinitiatief vereist is:

- a) dat er 1 miljoen geldige ondersteuners zijn (dit volgt al uit het Verdrag),
- b) terwijl bovendien geldt dat in ten minste negen van de lidstaten waaruit de ondersteuners afkomstig zijn, het aantal ondersteuners telkens ten minste 0,2 procent bedraagt van de totale bevolking van dat land.

Voor het Nederlandse parlementaire burgerinitiatief geldt alleen een algemene drempel van 40.000 geldige handtekeningen. Dat is iets meer dan 0,2 procent van de huidige omvang van de Nederlandse bevolking (ruim 16.5 miljoen). In Nederland zijn geen aanvullende eisen gesteld aan de geografische herkomst van de ondersteuners van een initiatief, zodat er geen ervaring is met dit type eisen.

Het is lastig om de mogelijke effecten van de voorgestelde drempels te beoordelen. Gelet op de gedeeltelijke overeenkomst met de Nederlandse drempel (circa 0,2%), stelt de regering voor om te kiezen voor de voorgestelde drempels en de effecten ervan binnen een paar jaar te evalueren.

De belangrijkste overwegingen die hierbij voor de Nederlandse regering een rol spelen zijn de volgende. Ten eerste zien wij de eis van een significant aantal vertegenwoordigde landen, die in het Verdrag is gesteld, vooral als een manier om te voorkomen dat het instrument van het burgerinitiatief als het ware 'gekaapt' kan worden door een te eng en te plaatselijk belang. Daarom is een zekere spreiding over ten minste enkele lidstaten gewenst. Anderzijds kan de Commissie de eventuele beperktheid van een behartigd belang meewegen in haar reactie op een burgerinitiatief. Dat zou kunnen pleiten voor een kleiner aantal lidstaten dan de voorgestelde negen. Daar staat weer tegenover dat het gemakkelijker is om naderhand de eisen te versoepelen – mocht blijken dat de eisen toch te hoog zijn - dan om ze strikter te maken. Een belangrijke overweging in dit verband is, dat het gebruik van internet het verzamelen van steunbetuigingen zeer aanmerkelijk vereenvoudigt, zeker als een onderwerp een tijdje sterk in de publieke belangstelling staat. In Nederland is dit bijvoorbeeld gebleken toen twee gemeenteraadsleden na de jaarwisseling van 2008-2009 een digitale petitie

startten om het afschieten van vuurwerk alleen nog door professionals te laten gebeuren. In nog geen 10 dagen hadden zij 40.000 steunbetuigingen ontvangen. In dit licht bezien zal de algemene drempel van 1 miljoen deelnemers die het Verdrag stelt, in de Europese Unie waarschijnlijk gemakkelijk gehaald kunnen worden. De extra voorwaarden inzake geografische spreiding die de Commissie in het Groenboek voorstelt, kunnen dan misschien nodig blijken om te voorkomen dat de Commissie met onhandelbare hoeveelheden deels impulsieve burgerinitiatieven overladen wordt. Gelet op alle onzekerheden, bepleit de Nederlandse regering vooral op dit punt een snelle evaluatie van het instrument.

Datum
21 december 2009

De Nederlandse regering is benieuwd hoe de Commissie de in de berekeningen te hanteren omvang van de bevolking van de lidstaten voor concrete burgerinitiatieven wil bepalen.

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?

De Nederlandse regering stemt ermee in om de minimumleeftijd voor het ondersteunen van een Europees burgerinitiatief in elke lidstaat te koppelen aan de stemgerechtigde leeftijd voor de verkiezingen voor het Europees Parlement in die lidstaat.

Ook voor het Nederlandse parlementaire burgerinitiatief is de leeftijdsgrens gelijk aan die bij de verkiezingen. Deelnemers dienen kiesgerechtigd te zijn voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer. Dat betekent dat men tenminste 18 jaar oud moet zijn. Voor de verkiezingen van het Europese parlement geldt dezelfde leeftijdsgrens.

Het verdient aanbeveling ook overigens de vereisten gelijk op te laten lopen met die voor deelname aan de verkiezingen voor het Europees parlement. Voor Nederland zou dat betekenen dat ook Nederlanders die zijn gevestigd op de Nederlandse Antillen of Aruba aan een Europees burgerinitiatief kunnen deelnemen.

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?

Wat de vorm en formulering van een burgerinitiatief betreft, is in de Nederlandse regeling van het parlementaire burgerinitiatief als eis opgenomen dat een nauwkeurige omschrijving wordt gegeven van het te behandelen voorstel, alsmede een nauwkeurige motivering daarvan. Een vergelijkbare eis lijkt ook voor het Europese burgerinitiatief op zijn plaats. Verdergaande eisen aan vorm en formulering van een initiatief lijken de Nederlandse regering niet nodig en ook niet gewenst.

Wellicht kan de Commissie na verloop van tijd op haar website enkele voorbeelden van geslaagde burgerinitiatieven vermelden, zodat dit als hulpmiddel kan worden gebruikt, en tevens haar hulp aanbieden bij het formuleren van een tekst voor een initiatief als burgers vragen op dit punt hebben.

5. Voorwaarden voor de verzameling, de verificatie en de authenticatie van handtekeningen

Datum
21 december 2009

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?

Procedureregels

De Nederlandse regering is van mening dat volstreekte harmonisatie van procedureregels niet nodig is. Er kan gebruik worden gemaakt van de regels en systemen voor verificatie en authenticatie die in de verschillende lidstaten gebruikelijk zijn. De verordening zou wel in meer algemene termen kunnen omschrijven aan welke kwaliteitseisen dient te zijn voldaan. Het is daarbij van belang dat de procedures in de verschillende lidstaten een vergelijkbare mate van betrouwbaarheid waarborgen. Meer specifiek vraagt de Nederlandse regering zich af welke rol de Europese Commissie voor zichzelf en de lidstaten voorziet.

In Nederland geldt dat deelnemers aan een burgerinitiatief hun handtekening moeten zetten en daarbij naam en geboortedatum moeten vermelden. De Tweede Kamer onderzoekt via een steekproef of de ondertekenaars kiesgerechtigd zijn. Dat gebeurt aan de hand van een op te sturen kopie van het identiteitsbewijs. In het geval van een (mede) digitaal burgerinitiatief is als voorlopige oplossing ervoor gekozen om een bepaald gedeelte van de digitale ondertekenaars te vragen alsnog handtekening en persoonlijke gegevens op papier aan te leveren. Als een bepaald percentage binnen de gestelde termijn daaraan gehoor geeft, worden de steunbetuigingen geldig verklaard.

De Nederlandse regering pleit ervoor om niet te hoge eisen te stellen aan de informatie die de steunbetuigers dienen te verstrekken en om bij de verificatie met eenvoudig uitvoerbare steekproeven te werken, teneinde het instrument laagdrempelig te houden en niet te kostbaar te maken. Een burgerinitiatief mag niet op één lijn gesteld worden met bijvoorbeeld de aanvraag van een bindend referendum.

Deelname door EU-burgers, ongeacht in welke lidstaat zij verblijven

De Nederlandse regering is van oordeel dat EU-burgers moeten kunnen deelnemen, ongeacht in welke lidstaat zij verblijven. Speciale procedures daarvoor lijken op het eerste gezicht niet nodig als burgers online aan een burgerinitiatief kunnen deelnemen.

Online deelname

Online deelname dient zeker mogelijk gemaakt te worden. Zolang elektronische handtekeningen nog onvoldoende ingeburgerd zijn, kan met betrekkelijk eenvoudige methoden steekproefsgewijs gecontroleerd worden.

6. Termijn voor het verzamelen van handtekeningen

Datum

21 december 2009

*Moet er een termijn worden vastgesteld voor het verzamelen van handtekeningen?
Zo ja, vindt u een jaar een goede termijn?*

In Nederland geldt geen termijn voor het verzamelen van handtekeningen. Het lijkt niet nodig om dit voor een Europees burgerinitiatief wel te doen.

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?*

In Nederland geldt geen verplicht aanmeldingssysteem van geplande initiatieven. Het lijkt ook voor het Europees burgerinitiatief overbodig. De Nederlandse regering ziet niet in welk doel hiermee gediend wordt en bepleit ook op dit punt om het instrument niet te belasten met overbodige vereisten die het initiatief bovendien al in een vroeg stadium uit de sfeer van de burgers kunnen halen door bureaucratische procedures noodzakelijk te maken.

Wel verdient het aanbeveling dat de Commissie veel aandacht besteedt aan voorlichting over de mogelijkheden en beperkingen van het instrument burgerinitiatief. Een website is daarvoor inderdaad het middel bij uitstek. De Commissie kan daarop ook melding maken van lopende burgerinitiatieven die bij hen zijn aangemeld. In Nederland kan men voor overzichten daarvan overigens terecht op verschillende websites van particulieren en particuliere organisaties, alsmede op de website van het Nederlandstalige Wikipedia. Er bestaat daarnaast sinds enkele jaren een aparte website (www.petities.nl), beheerd door een privaatrechtelijke stichting, die zich volledig richt op het faciliteren van petitie en burgerinitiatieven. Burgers kunnen daar een petitie of een burgerinitiatief starten en anderen kunnen zich er via een eenvoudig formulier bij aansluiten. Deze website assisteert ook bij het aanbieden van de petitie en initiatieven en bij het doorgeleiden van de steunbetuigingen. Het aantal petitie dat via deze website digitaal wordt gestart groeit, en ook het aantal handtekeningen dat wordt verzameld neemt toe. In enkele gevallen is dit uitgemond in de aanbieding als burgerinitiatief aan de Tweede Kamer.

8. Voorwaarden voor organisatoren - 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?

De Nederlandse regering is van oordeel dat dit type specifieke voorwaarden beslist niet gesteld dient te worden. Het zou het instrument burgerinitiatief maken tot een instrument dat in feite alleen nog kan worden ingezet door organisaties die al over een boekhouding beschikken, gewend zijn jaarverslagen te maken, en dergelijke. Geen waarlijk burgerinitiatief dus meer, maar eerder een nieuw lobbyinstrument. Dit wil niet zeggen dat transparantie niet van belang is. Burgers zijn op dit punt echter waarschijnlijk argwanend genoeg, daarin gesteund door de media, om misbruik te voorkomen. De Nederlandse regering beveelt wel aan dat eventuele twijfels op dit punt in een concreet geval aanleiding zouden moeten zijn voor nader onderzoek door de Commissie, die dit bovendien kan laten meewegen in haar reactie op het initiatief.

9. Behandeling van burgerinitiatieven door de Commissie

Datum

21 december 2009

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

De Nederlandse regering is van mening dat er inderdaad een termijn moet worden vastgesteld waarbinnen de Commissie een gemotiveerde beslissing over een ingediend burgerinitiatief neemt en dit ook openbaar maakt. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan een termijn van zes maanden voor een inhoudelijke reactie. Een beslissing over de ontvankelijkheid zou al veel eerder gegeven kunnen worden. De burger moet er niet alleen op kunnen vertrouwen dat een initiatief snel getoetst wordt aan de vereisten en dat er ook snel een besluit genomen wordt over het voorstel, hij dient bovendien steeds over het vervolgtraject geïnformeerd te worden en zo mogelijk daarbij te worden betrokken.

In de regeling voor het Nederlandse parlementaire burgerinitiatief is de mogelijkheid opgenomen dat de initiatiefnemer wordt uitgenodigd om een mondelinge toelichting te geven op een burgerinitiatief.

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?

De Nederlandse regering is van oordeel dat dit type regels pas zou moeten worden ingevoerd als gebleken is dat zich op dit punt problemen voordoen. Het zou in de praktijk best mee kunnen vallen en de Commissie kan, naar valt aan te nemen, bij herhaling van initiatieven uit de aard der zaak ook steeds sneller tot een oordeel daarover komen.

In Nederland geldt wel als eis dat een burgerinitiatief geen betrekking kan hebben op een onderwerp waarover korter dan twee jaar voor indiening van het initiatief door de Tweede Kamer al een besluit is genomen, behoudens in het geval van substantiële en voldoende concrete nieuwe feiten of omstandigheden die ten tijde van de beraadslaging over het onderwerp in de Kamer niet bekend waren. Dit vereiste blijkt in de praktijk tot veel discussie en teleurstellingen te leiden.