



Europees Economisch en Sociaal Comité

SCO/001
Voorstel voor een verordening
van het Europees Parlement
en de Raad over het
burgerinitiatief

Brussel, 8 juli 2010

HERZIEN ONTWERPADVIES

van het Europees Economisch en Sociaal Comité

over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad
over het burgerinitiatief

COM(2010) 119 final - 2010/0074 (COD)

Algemeen rapporteur: **Anne-Marie SIGMUND**

De Raad en het Europees Parlement hebben op resp. 27 april 2010 en 19 mei 2010 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 304, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te raadplegen over het

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over het burgerinitiatief

COM(2010) 119 final - 2010/0074 (COD).

In verband met het krappe tijdschema heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité tijdens zijn ... zitting van ... (vergadering van ...) mevrouw Anne-Marie SIGMUND aangewezen als algemeen rapporteur¹ en het volgende advies uitgebracht, dat werd goedgekeurd met ...

*

* *

1. Conclusies en aanbevelingen

- 1.1 Het Comité staat in hoofdtekken achter het voorstel van de Commissie en kan zich met name vinden in de drieledige aanpak: een officiële registratie van het burgerinitiatief, een ontvankelijkheidstoets op inhoudelijke gronden en een politieke evaluatie.
- 1.2 Voor zichzelf ziet het Comité een tweeledige rol weggelegd: ten eerste als "facilitator" van beginnende burgerinitiatieven, die de organisatoren de gelegenheid biedt om netwerken te vormen, eventueel bijeen te komen enz., terwijl het in een tweede fase kan optreden als institutioneel raadgever, die de Commissie terzijde staat bij het beoordelen van een succesvol burgerinitiatief door hierover advies uit te brengen, hoorzittingen te organiseren e.d. Ook zal het Comité actief meewerken aan de voorlichtingscampagnes.
- 1.3 Het Comité acht het voorstel van de Commissie niettemin op een aantal punten voor verbetering vatbaar. Het zou graag zien dat
 - ook duidelijk wordt gerefereerd aan de waarden van de EU als reden om registratie van een burgerinitiatief te weigeren;
 - ondertekenaars van een initiatief niet allerlei identificatienummers hoeven te vermelden;
 - het land van verblijf al criterium wordt gehanteerd om te bepalen in welke EU-lidstaat een ondertekenaar zijn handtekening mag zetten;
 - de termijn voor het verzamelen van handtekeningen wordt verlengd tot 18 maanden;
 - open source software wordt ontwikkeld voor het online verzamelen van steunbetuigingen;

¹ Onder voorbehoud van goedkeuring door de voltallige vergadering

- de drempel voor een burgerinitiatief wordt verlaagd tot een kwart van de lidstaten;
- het minimumaantal handtekeningen voor een ontvankelijkheidstoets wordt verlaagd tot 50.000;
- de verordening na drie jaar wordt geëvalueerd, en
- er een vorm van interinstitutionele samenwerking wordt opgezet.

2. Inleiding

- 2.1 Het Comité staat in hoofdtrekken achter het voorstel dat de Commissie heeft voorgelegd voor een verordening inzake het Europees burgerinitiatief. Onderhavig advies dient als aanvulling op het op 17 maart jl. goedgekeurde EESC-advies over "De toepassing van het Lissabonverdrag: participatiedemocratie en burgerinitiatief (art. 11)"². Het Comité bespreekt hier enkel de punten die zijns inziens nog voor verbetering vatbaar zijn.
- 2.2 Daarbij verwijst het Comité met name naar het voorstel van de Europese Conventie om in het kader van het "Democratisch leven van de Europese Unie" een instrument in het leven te roepen waarmee burgers, naast de Raad en het Europees Parlement, invloed kunnen uitoefenen op de politieke agenda.

3. Wijzigingsvoorstellen van het Comité m.b.t. de ontwerpverordening

3.1 Registratie van een voorgesteld burgerinitiatief (art. 4)

3.1.1 Driedledige aanpak

Het Comité steunt uitdrukkelijk de door de Commissie voorgestelde aanpak in drie fasen, bestaande uit achtereenvolgens:

- een officiële registratie van het initiatief,
- een juridische ontvankelijkheidstoets zodra het vereiste aantal handtekeningen is verzameld, en
- een politieke evaluatie van een succesvol initiatief.

Het Comité acht het weinig zinvol om meteen bij de registratie al te toetsen of een initiatief ontvankelijk c.q. rechtsgeldig is, zoals van meerdere kanten wordt bepleit. Dit leidt alleen maar uitstel of zelfs afstel. Ook kan de Commissie zo geen bevoordeeldheid of, erger nog, censuur worden verweten.

Het Comité wijst er nadrukkelijk op dat het burgerinitiatief niet alleen een innovatief, trans-Europees en direct-democratisch instrument is, maar ook een essentieel communicatiemiddel om het politieke debat in Europa nieuwe impulsen te geven. Alleen op die manier wordt het

² Zie CESE 465/2010 (nog niet in het PB).

mogelijk om allerlei voorstellen en ideeën waarvoor men anders nooit de moeite zou hebben genomen om handtekeningen te verzamelen, op Europees niveau ter discussie te stellen. Dit op zich is al de moeite waard.

3.1.2 **Te verstrekken informatie**

Het Comité steunt het voorstel van de Commissie m.b.t. de informatie die moet worden verstrekt om een voorgesteld burgerinitiatief te laten registreren (bijlage II). Dit is van belang met het oog op een zo groot mogelijke transparantie en goedkeuring van het voorgestelde initiatief. Vermelding van de concrete rechtsgrondslag dient vrijwillig en niet verplicht te zijn voor de initiatiefnemers.

3.1.3 **Officiële registratie**

Het Comité acht de criteria op grond waarvan kan worden besloten een burgerinitiatief niet te registreren ("ongepast", "beledigend", "onzinnig") juridisch niet houdbaar. De begrippen laten bovendien te veel ruimte voor interpretatie.

Het Comité stelt daarom voor dat bij de registratie alleen langs administratieve weg wordt nagegaan of het voorgestelde initiatief

- zich richt op één zaak en niet probeert verschillende zaken in één initiatief onder te brengen;
- geen formuleringen bevat die personen of groepen in hun goede naam aantasten, en
- niet indruist tegen het Handvest van grondrechten en de waarden van de Unie (art. 2 VEU).

3.1.4 **Rechtsmiddelen**

In het algemeen dient uiteraard het recht van de burger op behoorlijk bestuur (art. 41 van het Handvest van grondrechten) te worden gewaarborgd. Bij weigering van registratie dienen de initiatiefnemers zich in een dergelijk geval te kunnen wenden tot de Europese ombudsman en hebben ze, in het uiterste geval, uiteraard het recht om in beroep te gaan. Het Comité is van mening dat dit omwille van de transparantie toch tenminste in de toelichting bij de verordening dient te worden vermeld.

3.1.5 **Toezicht op de naleving van het subsidiariteitsbeginsel**

Volgens het Comité is het niet nodig om meteen al te toetsen of het subsidiariteitsbeginsel wordt nageleefd, zoals van verscheidene kanten wordt voorgesteld. Mocht de Commissie naar aanleiding van een burgerinitiatief besluiten om een wetsvoorstel in te dienen, dan vindt er sowieso een dergelijke toetsing plaats.

3.2 **Verzamelen van steunbetuigingen (art. 5)**

3.2.1 **Identificatienummers**

Het Comité is van mening dat op het door de Commissie voorgestelde formulier (bijlage III) te veel persoonlijke gegevens worden gevraagd. Dit moedigt niet bepaald aan om een initiatief te ondertekenen. Het Comité stelt daarom voor om alle identificatienummers te laten vervallen. Het lijkt het Comité niet zeer waarschijnlijk dat iemand die op straat wordt aangesproken en die men kan overtuigen om een initiatief te steunen, zijn paspoort bij de hand heeft of een identificatienummer van buiten kent. Het Comité verwijst in dit verband ook naar het negatieve advies van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming³ ter zake.

Aangezien niet in alle lidstaten dezelfde identificatienummers verplicht of gangbaar zijn en afhankelijk van de lidstaat heel andere documenten worden gevraagd⁴, zou een dergelijke eis alleen maar leiden tot een ratjetoe van gegevens en betekenen dat niet overal dezelfde voorwaarden voor het verzamelen van handtekeningen gelden. Daarmee zou het beginsel van gelijke behandeling van alle Europese burgers geweld worden aangedaan. Het is juist de bedoeling om tot één procedure te komen.

Het Comité is van oordeel dat het volstaat wanneer steunbetuigers hun naam, adres, geboortedatum en nationaliteit als identiteitsgegevens opgeven en op hun woord van eer verklaren dat zij het initiatief slechts éénmaal hebben ondertekend.

3.2.2 **Woonplaatsbeginsel**

Om te bepalen tot welk land een EU-burger dient te worden gerekend, zal moeten worden uitgegaan van het woonplaatsbeginsel, d.w.z. men valt onder het land waar men woont, ongeacht de nationaliteit die men heeft. In derde landen woonachtige EU-burgers worden ingedeeld op basis van de nationaliteit die ze opgeven.

3.2.3 **Duur**

Het Comité is van mening dat de door de Commissie vastgestelde termijn van 12 maanden te kort is om een pan-Europees initiatief te doen slagen en blijft daarom bij zijn voorstel om de termijn te verlengen tot 18 maanden.

³ Advies van 21 april 2010 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over het burgerinitiatief (bron: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/>).

⁴ Algemene aanpak betreffende een verordening van het Europees Parlement en de Raad over het burgerinitiatief (10626/2/10 REV 2).

3.3 Systemen voor het online verzamelen van steunbetuigingen (art. 6)

Het Comité vindt het een goede zaak dat steunbetuigingen online verzameld kunnen worden en deelt het standpunt van de Commissie dat nauwgezette voorbereidingen nodig zijn voor het beveiligen van dit soort steunbetuigingen. Tot dusverre bestaan er wereldwijd geen vergelijkbare systemen voor het verzamelen van handtekeningen in het kader van dergelijke initiatieven (wel voor de veel minder bindende massapetities). Het Comité zou daarom willen dat het volgende in overweging wordt genomen:

- de Commissie dient de ontwikkeling van open source software voor online-initiatieven te bevorderen en voor algemeen gebruik ter beschikking te stellen;
- organisatoren van een initiatief zouden de software moeten laten certificeren in de lidstaat waar de met behulp van dit systeem verzamelde data worden opgeslagen;
- om een goede controle mogelijk te maken zou met bijkomende elektronische identificatiegegevens moeten worden gewerkt, bijv. via een verificatiemail, en
- via een aanvinkbaar hokje bevestigt de ondertekenaar dat hij het initiatief slechts éénmaal ondertekent.

3.4 Minimumaantal handtekeningen per lidstaat (art. 7)

3.4.1 Aantal lidstaten

Het Comité blijft bij zijn voorstel om de drempel te verlagen tot een kwart van de lidstaten. Als men Parlement en burgers op gelijke voet wil behandelen moet hetzelfde principe gelden als voor de oprichting van Europese partijen⁵. Het kan niet zo zijn dat voor een Europees burgerinitiatief strengere regels gelden dan voor de registratie van een Europese partij.

3.4.2 Aantal ondertekenaars per lidstaat

Het Comité staat volledig achter het voorgestelde systeem van minimumdrempels (bijlage I) waarbij wordt uitgegaan van degressieve evenredigheid. Op basis van het woonplaatsbeginsel (zie par. 3.2.2) dienen burgers met een dubbele nationaliteit en EU-burgers die in een andere lidstaat wonen dan het land waaruit zij afkomstig zijn, te worden gerekend tot het land waar zij volgens eigen opgaaf verblijf houden. De kans dat iemand een initiatief twee keer ondertekent, lijkt het Comité in de praktijk vrij klein en stelt het instrument als zodanig niet ter discussie.

⁵

Verordening (EG) nr. 2004/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende het statuut en de financiering van politieke partijen op Europees niveau (PB L 297 van 15.11.2003).

3.5 Besluit over de ontvankelijkheid van een voorgesteld burgerinitiatief (art. 8)

3.5.1 Vereist aantal handtekeningen

Het Comité steunt de gefaseerde aanpak van de Commissie, maar vindt de voorgestelde minimumdrempel van 300.000 steunbetuigingen voor een ontvankelijkheidstoets veel te hoog. Dit is erg veel gevraagd van de organisatoren. Als dit aantal niet wordt gehaald, zullen de ondertekenaars bijzonder teleurgesteld zijn als ze te horen krijgen dat het initiatief in het geheel niet ontvankelijk is.

Als het aan het Comité ligt, wordt de ontvankelijkheid van het initiatief getoetst, zodra er 50.000 handtekeningen uit drie lidstaten kunnen worden voorgelegd (zonder dat deze eerst nog geverifieerd worden). Het gehele onderzoek mag niet langer dan twee maanden duren. In de tussentijd kunnen de organisatoren verdergaan met het verzamelen van handtekeningen.

3.6 Verificatie en certificering van steunbetuigingen door de lidstaten (art. 9)

Het Comité staat positief tegenover de mogelijkheid om handtekeningen te verifiëren aan de hand van steekproeven.

3.7 Indiening van een burgerinitiatief bij de Commissie (art. 10)

Omwille van een zo groot mogelijke transparantie heeft iedereen die zijn handtekening onder een initiatief zet, het recht om te weten wie hier achter staat en wie het financiert. Het Comité herhaalt daarom zijn eis dat de organisatoren bij het overleggen van de handtekeningen informatie moeten verschaffen over de financiering en ondersteuning van het burgerinitiatief.

3.8 Behandeling van een burgerinitiatief door de Commissie (art. 11)

3.8.1 Gelijikstelling met de procedure voor initiatieven van het Parlement en de Raad

Het Comité is van mening dat burgerinitiatieven door de Commissie op dezelfde wijze moeten worden behandeld als initiatieven die door het Parlement of de Raad o.g.v. art. 225 VWEU resp. art. 241 VWEU worden voorgesteld. Beide soorten initiatieven dienen als gelijkwaardig te worden beschouwd.

3.8.2 Recht op een openbare hoorzitting

Gelet op het feit dat het Europees burgerinitiatief ook een communicatiemiddel is dat het debat tussen de burgers en de Europese Commissie kan bevorderen, is het de bedoeling dat er openbare hoorzittingen worden georganiseerd voor succesvolle burgerinitiatieven. Als

bruggenbouwer tussen de EU en haar burgers wil het Comité graag helpen om zulke hoorzittingen te organiseren.

3.8.3 **Informering van de adviesorganen**

De mededeling waarin de Commissie haar verdere maatregelen presenteert, zou ook aan het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's moeten worden gericht.

3.9 **Evaluatieclausule (artikel 21)**

Aangezien men nog geen enkele ervaring heeft met dit nieuwe transnationale instrument, stelt het Comité voor om de uitvoering van de verordening al na drie jaar te evalueren. Het Comité wenst ook hierover geraadpleegd te worden door de Commissie.

3.10 **Inwerkingtreding van de verordening (art. 22)**

Het Comité kan zich vinden in de door de Commissie voorgestelde termijn voor de inwerkingtreding van de verordening al zijn bijv. nog niet alle regels voor het online verzamelen van handtekeningen nader vastgelegd. Het is beter dat de verordening zo snel mogelijk in werking treedt, gezien de hooggespannen verwachtingen van de burgers.

3.11 **Overige kwesties die nog geregeld moeten worden**

3.11.1 **Financiële steun**

Het Comité dringt er opnieuw op aan dat de Commissie burgerinitiatieven die aan de toelatingseis van 50.000 handtekeningen voldoen, financieel ondersteunt.

3.11.2 **Vertaling**

Het Comité dringt erop aan dat reeds bij de registratie van een initiatief de korte samenvatting ervan (in maximaal 800 tekens, zoals bepaald in bijlage II) door de diensten van de Commissie in alle officiële talen van de Unie wordt vertaald.

Na het overhandigen van de eerste 50.000 handtekeningen en de officiële goedkeuring dient de Commissie er vervolgens voor te zorgen dat de integrale tekst van het geregistreerde initiatief in alle officiële talen van de Unie wordt vertaald.

4. **Specifieke voorstellen van het EESC**

Het Comité zou graag enkele voorstellen uit zijn hierboven aangehaalde advies van 17 maart 2010 nader willen preciseren.

4.1 **Communicatie en informatie**

Het Comité is van mening dat er, zodra de verordening in werking is getreden, een grootschalige voorlichtingscampagne moet komen, waarbij de Europese instellingen samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen. Het Comité werkt momenteel aan een brochure met tekst en uitleg over de nieuwe mogelijkheden die het burgerinitiatief burgers en maatschappelijke organisaties biedt, met daarnaast ook informatie over de raadplegingsprocedure en de civiele dialoog. Verder is het Comité van plan een stakeholder-conferentie te houden zodra de verordening is goedgekeurd. Te denken valt ook aan campagnes op bijv. scholen, om het burgerinitiatief bekend te maken bij jongeren.

4.2 **Interinstitutionele samenwerking**

Het is belangrijk dat de medewerkers van de Europese instellingen en adviesorganen die zich bezighouden met burgerinitiatieven, hun werkzaamheden goed op elkaar afstemmen en coördineren, zodat de burgers op een efficiënte wijze kunnen worden geïnformeerd. De synergie-effecten die aldus, met inachtneming van de bestaande verdeling der bevoegdheden, kunnen worden gerealiseerd, zijn inderdaad nodig als men wil dat het burgerinitiatief een efficiënt instrument wordt bij het verwezenlijken van een Europees model van moderne democratie.

4.3 **Bijdrage van het Comité**

Het Comité ziet voor zichzelf een rol weggelegd in twee verschillende fasen:

4.3.1 **Fase 1: Het Comité als "facilitator"**

In de voorbereidende fase en ook als een initiatief al in gang is gezet, kan het Comité als platform voor dialoog en informatie een "faciliterende" rol spelen bij het vormen van netwerken, het eventueel bijeenkomen e.d., zonder dat het Comité zich hierbij vooraf verplicht om zich inhoudelijk uit te spreken over het initiatief in kwestie.

4.3.2 **Fase 2: Het Comité als institutionele raadgever**

In een tweede fase kan het Comité vanuit zijn primaire functie als adviesorgaan ten dienste van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie een burgerinitiatief begeleiden. Zo biedt het Comité aan, de Commissie bij haar interne beraadslagingen en besluitvorming t.a.v. een succesvol initiatief te ondersteunen met een advies. Ook is het bereid bij een succesvol initiatief zijn faciliteiten ter beschikking te stellen voor het organiseren van hoorzittingen.

4.3.3 **Versterking van de bestaande structuren**

De hierboven en in het advies van 17 maart 2010 geformuleerde voorstellen vergen eventueel een versterking van de bestaande structuren en extra middelen om adequaat te kunnen handelen.

Brussel,

De voorzitter
van het
Europees Economisch en Sociaal Comité

Mario SEPI
