



Proef ingediend met het oog op het behalen van de graad van
Master na Master Internationaal en Europees Recht

Burgerparticipatie in de Europese Unie: De juridische impact van verordening 788/2019 op het 'Europees burgerinitiatief'

Gide VAN CAPPEL

0524779

Academiejaar 2020-2021

Promotor: Stefaan VAN DER JEUGHT

Jury: Gerrit HENDRIKX

Recht en Criminologie

AFGIFTE- / ONTVANGSTBEWIJS MASTERPROEF

Persoonsgegevens:

Naam + voornaam: VAN CAPPEL Gide

Rolnummer: 0524779

Opleiding: MnM Internationaal en Europees Recht

Titel van de masterproef zoals op het voorblad van het ingediende werk:

Burgerparticipatie in de Europese Unie: De juridische impact van verordening 788/2019 op het 'Europees burgerinitiatief'

Engelse vertaling van de titel (verplicht):

participatory democracy in the EU: The legal implications of regulation 788/2019 on the European citizens' initiative

Naam:

Handtekening:

Vak voorbehouden voor medewerker faculteitssecretariaat:

De student heeft zijn/haar Masterproef ingeleverd op

Datum van afgifte:

Naam ontvanger:

VERKLARING VAN AUTHENTICITEIT

De ondertekende verklaring van authenticiteit is een integrale component van het geschreven werk (Bachelorproef of Masterproef) dat wordt ingediend door de student.

Met mijn handtekening verklaar ik dat:

- ik de enige auteur ben van het ingesloten geschreven werk¹;
- ik dit werk in eigen woorden heb geschreven;
- ik geen plagiaat heb gepleegd zoals gedefinieerd in artikel 118 van het Onderwijs- en Examenreglement van de VUB; waarbij de meest voorkomende vormen van plagiaat zijn (niet-limitatieve lijst):
 - aard 1: tekst overnemen van andere auteurs, weliswaar met bronvermelding maar zonder gebruik van aanhalingstekens waar het om een letterlijke overname gaat;
 - aard 2: tekstfragmenten overnemen van andere auteurs, al dan niet letterlijk, zonder bronvermelding;
 - aard 3: verwijzen naar primair bronmateriaal waar de tekst en bronvermelding al dan niet letterlijk wordt overgenomen uit niet-vermelde secundaire bronnen;
 - aard 4: tekstfragmenten overnemen van andere auteurs, al dan niet met bronvermelding, met geringe en/of misleidende tekstaanpassingen.
- ik in de tekst en in de referentielijst volledig heb gerefereerd naar alle internetbronnen, gepubliceerde of ongepubliceerde teksten die ik heb gebruikt of waaruit ik heb geciteerd;
- ik duidelijk alle tekst heb aangeduid die letterlijk is geciteerd;
- ik alle methoden, data en procedures waarheidsgetrouw heb gedocumenteerd;
- ik geen data heb gemanipuleerd;
- ik alle personen en organisaties heb vermeld die dit werk hebben gefaciliteerd, dus alle ingediende werk ter evaluatie is mijn eigen werk dat zonder hulp werd uitgevoerd tenzij uitdrukkelijk anders vermeld;
- dit werk noch een deel van dit werk werd ingediend aan een andere instelling, universiteit of programma;
- ik op de hoogte ben dat dit werk zal gescreend worden op plagiaat;
- ik alle origineel onderzoeksmateriaal onmiddellijk zal indienen op het Decanaat wanneer hierom wordt gevraagd;
- ik op de hoogte ben dat het mijn verantwoordelijkheid is om na te gaan dat ik word opgeroepen voor een hoorzitting en tijdens de periode van hoorzittingen beschikbaar te zijn;
- ik kennis genomen heb van artikel 118 van het Onderwijs- en Examenreglement van de VUB omtrent onregelmatigheden en dat ik op de hoogte ben van de disciplinaire sancties;
- de afgedrukte kopie die ik indiene identiek is aan de digitale kopie die ik oplaadde op Turnitin.

Student familienaam, voornaam: **Datum:**

Handtekening:

¹ Voor groepswerken zijn de namen van alle auteurs verplicht. Hun handtekeningen staan collectief borg voor de volledige inhoud van het geschreven werk.

Student

Naam :

Rolnummer :

Opleiding :

Academiejaar :

Masterproef

Titel :

Promotor :

De masterproef waarvoor de student een credit behaalt, en waaromtrent geen 'non disclosure agreement' (NDA of geheimhoudingsovereenkomst) werd opgesteld, kan kosteloos worden opgenomen in de catalogus van de Universiteitsbibliotheek mits expliciete toestemming van de student.

De student kiest in het kader van de mogelijkheid tot kosteloze terbeschikkingstelling van zijn/haar masterproef volgende optie:

- OPEN ACCESS: wereldwijde toegang tot de full tekst van de masterproef
- ENKEL VANOP DE CAMPUS: enkel toegang tot de full tekst van de masterproef vanop het VUB-netwerk
- EMBARGO WAARNA OPEN ACCESS VOLGT: pas wereldwijde toegang tot de full tekst van de masterproef na een opgegeven datum, met name ...
- EMBARGO WAARNA ENKEL TOEGANG VANOP DE CAMPUS VOLGT: enkel vanop de campus toegang tot de full tekst van de masterproef na een opgegeven datum, met name ...
- GEEN TOESTEMMING voor terbeschikkingstelling

De promotor bevestigt de kennisname van het voornemen van de student tot terbeschikkingstelling van de masterproef in de catalogus van de Universiteitsbibliotheek.

Datum:

Handtekening promotor:

Dit document wordt opgenomen in de masterproef. De student die het formulier niet toevoegt aan de masterproef en/of geen keuze heeft aangeduid en/of het formulier niet ondertekend heeft en/of geen kennisgeving aan de promotor heeft gedaan, wordt geacht geen toestemming tot openbaarmaking te verlenen. In dat geval zal de masterproef enkel worden gearhiveerd, maar is deze niet publiek toegankelijk.

Opgesteld te op

Handtekening student

I. Woord vooraf

Deze thesis is een nieuwe stap in mijn leven, het einde van een lang hoofdstuk als student en het symbolische eindpunt van mijn jeugd en tevens de start van mijn bestaan als volwassene.

De ManaMa IERE heeft mij geholpen mezelf te ontwikkelen tot de persoon die ik vandaag ben, de kritische houding met een juridische reflex leerde ik waarderen en omarmen. Het traject werd jammer genoeg onderbroken door een wereldwijde pandemie, waardoor ik het tweede deel van deze opleiding via digitale weg moest voltooien. Het is dan ook jammer dat er vele klasdiscussies en extra-curriculaire verbredingen niet konden doorgaan. Toch blijf ik positief, en ben ik vooral zeer trots dat ik dit traject tot een goed einde heb gebracht!

Graag wil ik ten eerste Stefaan Van Der Jeught uitvoerig bedanken. Zijn eeuwig enthousiasme, toegankelijkheid en deskundig advies hebben dit traject voor mij aangenaam gemaakt. Naast een goede promotor is hij een zeer aangenaam en warm persoon. Het was voor mij een hele eer om mijn masterproef bij hem te mogen schrijven.

Naast mijn promotor bedank ik ook graag Stefan Van Den Broeck & Kathelijn Vervarcke die deze thesis deskundig hebben nagelezen en hebben voorzien van de nodige stilistische en grammaticale flair.

Daarnaast bedank ik ook graag Elise Raes en Camille Lambrecht voor hun advies en nooit aflatend enthousiasme over mijn project. Bedankt dat jullie zijn wie jullie zijn, ik had het niet gekund zonder jullie. Met een speciale bedanking voor Elise, omdat ze dag in en uit moet omgaan met mijn perfectionistische en kritische geest, bedankt dat je altijd aan mijn zijde staat.

Tot slot, bedank ik ook graag mijn ouders voor al hun geduld, nooit aflatende steun en goede zorgen de afgelopen jaren. Jullie hebben altijd in mij geloofd, zelfs als mijn omgeving dat niet deed. Eeuwige dank daarvoor.

Gide Van Cappel

Oostende, mei 2021

Inhoudsopgave

I. Woord vooraf	1
1. Inleiding	4
2. Onderzoeksvraag	6
2.1. Context.....	6
2.2. Onderzoeksvraag.....	7
2.3. Uitdieping onderzoeksvraag	8
3. Methode & opzet	9
3.1. Opzet.....	9
3.2. Methode.....	10
4. Juridisch kader EBI	11
4.1. Primair unierecht.....	12
4.2. Secundair Unierecht.....	13
5. Historische ontwikkeling van het EBI	14
5.1. De periode voor het verdrag Lissabon (1950-2007): Een democratisch deficit binnen de Unie	14
5.2. De periode na het Verdrag van Lissabon (2007-Vandaag): Het democratisch deficit blijft bestaan.....	17
6. Verordening 211/2011: Onvolmaakt geheel	18
6.1. Inhoudelijke uiteenzetting verordening 211/2011	18
6.2. Punten van kritiek van het Hof van Justitie op verordening 211/2011	24
7. Verordening 788/2019: een nieuwe start	29
8. Vergelijkende analyse tussen verordeningen 211/2011 en 788/2019.	34
9. Aanhangige initiatieven onder verordening 788/2019	35
9.1. Opgestarte initiatieven onder verordening 788/2019	35
9.1.1. Stop the Finning-Stop the Trade.....	36
9.1.2. Voters without borders: Full political rights for EU citizens.....	38
9.1.3. Start Unconditional Basic Incomes throughout the EU.....	40
9.1.4. Right to Cure	40
10. Case-study - Minority-Safepack	41
10.1. Eerste fase: Aanloop	42
10.2. Tweede fase: Een nieuwe poging	44
11. Conclusie	48
11.1. Algemene conclusie.....	48
11.2. Rol van de EC en verhouding met VEU.....	51
11. Bibliografie	54

12.1. <i>Primair Unierecht</i>	54
12.2. <i>Secundair unierecht</i>	54
12.3. <i>Andere EU-Bronnen</i>	54
12.3.1. Europese Commissie	54
12.3.2. Europees Parlement	56
12.4. <i>Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie</i>	56
12.4.1. Gerecht	56
12.4.2. Hof van Justitie	57
12.5. <i>Rechtsleer</i>	58
13. Annex	64
13.1. <i>Voters without borders initiative questions</i>	64
14. Bijlagen	66
I. <i>Minimumaantal ondertekenaars</i>	66
II. <i>Tabel lopende initiatieven</i>	67

1. Inleiding

De Europese Unie kampt al sinds haar ontstaan met verschillende problemen. Een hiervan is binnen de sociale wetenschappen bekend als het "Democratisch deficit".¹ We omschrijven een democratisch deficit als: "het te kort schieten van een land of instelling om te voldoen aan de ervan verwachte democratische verplichtingen."² Het democratisch deficit sluit aan bij de moeilijke politiek-juridische context waarin de EU zich bevindt. De EU is een complexe instelling *sui generis*. De mensen begrijpen de werking van de Unie niet altijd even goed, wat nefast is voor hun verbondenheid ermee. Beleidsmakers trachten dit te keren, toch zijn de feiten wat ze zijn: De Unie kampt sinds jaar en dag met een legitimiteitsprobleem. Dat uit zich duidelijk in een lage opkomst bij Europese verkiezingen.³

Die complexiteit wordt veroorzaakt door (1) de omslachtige legislatieve procedure⁴ en (2) door – soms activistische – rechtspraak van het Hof van justitie van de Europese Unie (hierna Hof).⁵ Kortom, er zijn nog veel zaken voor verbetering vatbaar. Een belangrijk aspect hierbij is de rol van de burger. Om een deficit weg te werken moet je burgers actief kunnen betrekken bij de beleidsvorming.⁶

De beleidsmakers en lidstaten van de EU zijn zich bewust van dit pijnpunt, en trachten het tij al enige tijd te keren. Dat proces verloopt echter niet zonder slag of stoot. Dit kunnen we duidelijk zien in de huidige maatschappelijke tendensen. Verschillende landen kampen met de opkomst van populistische partijen⁷, deze populisten verzetten zich tegen de "liberale" idee waar de EU het boegbeeld van is.⁸

¹ Mark E Warren 'Citizen participation and democratic deficits' (2009), C. Hay – Why people hate politics-gepubliceerd in Goldsmith (2008), Kitanova, M. (2019). Youth political participation in the EU: Evidence from a cross-national analysis.

² (I) DRAKE, L., & LEVINSON, S. (2006). How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America. (II) AZMAN, K. D. (2012). The Middle East policy of America after the Cold War. *International Journal of Human Resource Studies*; Marquand, D. (1979). *Parliament for Europe*.

³ MAHMUTOVIC, A., & MEMIC-MUJAGIC, N. (2019). The democratic deficit of the EU: Two schools under one roof (i) Le Gall, C. (2019). EU authority, politicization and EU issue voting (II) en Michel, H. (2018). Le Médiateur européen héraut de la transparence (III)

⁴ REH, C., BRESSANELLI, E., & KOOP, C. (2020). Responsive withdrawal? The politics of EU agenda-setting

⁵ HORSLEY, T. (2018). The Court of Justice of the European Union as an institutional actor. Waarbij er o.m. wordt verwezen naar de jurisprudentie in de zaak C-120/78: Cassis de Dijon

⁶ FISHKIN, J. S., & LUSKIN, R. C. (2005). Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion

⁷ MUDDE & KALTWASSER vatten dit samen in hun werk 'populisme' (2017). Het basisidee dat schuilt achter de opkomst van populisme is de ideologische vervreemding van mensen met de politiek. Die vervreemding gaat gepaard met een desinteresse in - en verlies in vertrouwen van - de politiek. Mudde ziet in Europa vooral een opkomst van 'extreemrechts populisme'. Indien deze tendens zich blijft voortzetting zal de Unie op termijn een nog groter legitimiteitsprobleem moeten trachten te overwinnen.

⁸ De liberale idee vindt zijn oorsprong niet enkel in de politieke literatuur zoals hierboven opgesomd. Ook specifiek in Artikel 3 van het verdrag betreffende de EU staat de liberale idee centraal. Artikel 3 stelt dat we moeten samenwerken voor een economisch, sociaal en welvarend Europa, waarbij men respect heeft voor de verschillende culturen en diversiteit binnen de Unie. We doen dit op basis van een vrije interne markt, met veel liberale vrijheden. Vandaag wordt die liberale en globale visie uitgedaagd door o.m. De Brexit, de beknotting van LGBTQ+ rechten in Polen, de zgn. Rule of Law van Orban, opkomst van extreemrechts. Net daarom is het belangrijk om de burgers actief te betrekken bij het politieke speelveld. De EU heeft door middel van het verdrag van Lissabon getracht dit te doen. Vandaag merken we echter nog steeds dat de Unie met een democratisch deficit kampt. Vanuit politicologisch oogpunt, kaderen we dit als een gebrek aan betrokkenheid. Democratie gaat verder dan het loutere begrip van representatie. Een democratie moet de burgers actief betrekken bij het proces.

Verder merken we ook een daling in het politiek vertrouwen op zowel nationaal als internationaal vlak. Het vertrouwen in de EU-instellingen ligt significant lager dan het vertrouwen in nationale instellingen.⁹ Dit gebrek aan vertrouwen manifesteert zich onder andere tegenover de Europese politiek, de EU en haar instellingen.¹⁰

De beleidsmakers van de EU staan dus voor een onzekere periode waarin ze hun legitimiteit zullen moeten trachten terug te winnen. Politicologen schuiven de piste van de "burgerparticipatie" naar voor als een belangrijke stap in het terugwinnen van legitimiteit. Verschillende auteurs stellen dat het belangrijk is om de burger centraal te stellen in de beleidsvorming. De burger moet een actieve rol kunnen spelen in het proces, moet betrokken worden bij de verschillende fases van besluitvorming. Als men erin slaagt om dit consistent te doen, genereer je meer betrokkenheid en interesse.¹¹

De Europese beleidsmakers erkennen het belang van burgerparticipatie. In 2007 integreerden ze in het verdrag van Lissabon de mogelijkheid tot het oprichten van het Europees burgerinitiatief (hierna EBI), waarbij 1 miljoen burgers een wetgevend initiatief kunnen indienen bij de Commissie. De creatie van het EBI kwam er in 2011, met verordening 211/2011. Hoewel uniek in zijn soort, kampt het EBI met een fundamenteel probleem: de mensen worden niet bereikt. Zoals reeds aangehaald is de opkomst lager bij EU-verkiezingen.¹² Dit is deels te wijten aan het feit dat men de EU-verkiezingen nog steeds beschouwt als "tweederangs" verkiezingen,¹³ maar ook geeft sociaalwetenschappelijk onderzoek aan dat de EU als bestuursniveau het minst vertrouwen geniet bij de burgers en ze zich er het minst mee verbonden voelen, wat het reeds genoemde democratisch deficit in stand houdt.¹⁴ In 2019 werd een nieuwe verordening in het leven geroepen: verordening 788/2019. Deze verordening moet, naar eigen zeggen van de Commissie, het EBI-traject toegankelijker maken. Deze masterproef gaat op zoek naar een antwoord op

⁹ (I) VAN DIJK L., ET AL. (2019) Proteststem of Ideologische Stem? De Determinanten Van Het Stemgedrag Op 26 Mei 2019 (II) HOOGHE, M., & VAN HAUTE, E. (2014). Politiek vertrouwen in Vlaanderen & Wallonië

¹⁰ (I) FOLLENDALL Why There is a Democratic Deficit in the EU (2006) (II) SMISMANS, S. "Democracy & legitimacy in the European Union", In M. CINI & N. PÉREZ-SOLORZANO BORROGAN (Eds.), *European Union politics*, Londen: Oxford University Press, 2013, 342 (352); (III) MAJONE, G. "The regulatory state and its legitimacy problems", *West European Politics*, 2007, 1-24.; (IV) WAGNER, A., & KRAUSE, W. (2021). Putting electoral competition where it belongs: Comparing vote-based measures of electoral competition. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/17457289.2020.1866584>. (V) Y. MOUNK: *The people vs. Democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. (2018)

¹¹ RAWLS, J.:2005: Political liberalism (I); FORST, R. 2011 The Right to Justification: Elements of Constructivist Theory of Justice (II).; GUTMAN & THOMPSON in Weinstock, D. M. (1997). Democracy and disagreement.; Gutman & Thompson: Why deliberative democracy? (III and IV) FISHKIN, J. S. (2011). Democratic aspirations. *When the People Speak* (V). ; G. VAN CAPPEL & D. CALUWAERTS (2019): *Deliberatieve democratie binnen de schoolmuren: stemmen op 16*. (VI)

¹² MARQUART, F., GOLDBERG, A. C., & DE VREESE, C. H. (2020) (I) SACRISTE, G. (2014). Sur Les logiques sociales du champ du pouvoir européen (II) SCHUBERT, T., & VEIT, W. (n.d.). Les partis français et allemands et l'avenir de l'intégration européenne (III).

¹³ (I) REIF K AND SCHMITT H (1980) Nine second-order national elections. (II) LEFEVERE, J., & VAN AELST, P. (2014). First-order, second-order or third-rate? (III) MARQUART, F., GOLDBERG, A. C., & DE VREESE, C. H. (2020): This time I'm (not) voting.

¹⁴ Ibid., 3 en 4.P4

de vraag: Is het EBI toegankelijker geworden door deze nieuwe verordening? Kan het EBI onder de huidige vorm het democratisch-deficit helpen wegwerken?¹⁵ Maar ook: Wat is de rol van de Commissie in dit alles? Blijft die rol dominant? Of komt hier verandering in?

2. Onderzoeksvraag

2.1. Context

Het is niet enkel een politiek wenselijke piste om de legitimiteit te herwinnen, er is ook een belangrijk juridisch luik aan verbonden. De verklaring voor dit juridisch aspect vinden we in institutionele evoluties binnenin de Europese Unie waarbij er een steeds grotere focus ligt op samenwerking en een Europa als supranationale instelling; hoe dan ook blijft de EU ook een *sui generis* organisatie, waardoor constitutionele evoluties vaak ongezien zijn op internationaal niveau. De volledige ontplooiing van het supranationaal geheel blijft op heden nog deels *in statu nascendi*. Zoals reeds gesteld, eigente de EU zich doorheen de jaren steeds meer bevoegdheden toe. Daarnaast is er ondertussen een uitgebreide jurisprudentie van het Hof gegroeid, dat reeds in de jaren 60 besliste dat het EU-recht een rechtstreekse doorwerking kent en primeert op het nationaal recht.¹⁶

Pleidooien voor een "Europese democratie" en "burgerschap"¹⁷ tonen aan dat de Unie een grote impact wil hebben op haar burgers. In het kader van dat "burgerschap" richtte de EU in 2011, met verordening 211/2011, het Europees burgerinitiatief op (hierna EBI). Met de implementatie van het EBI – die al was afgesproken bij de onderhandelingen van het Verdrag van Lissabon – koos de EU voor de piste van de participatieve democratie. Er zal echter blijken dat de EU niet in haar opzet geslaagd is. Slechts 4 van de 91 initiatieven slaagden erin om alle gatekeepers te overwinnen. Het EBI maakt deel uit van een bredere context van een steeds groeiende roep van de EU naar extra bevoegdheden. De Unie probeert steeds meer nationale bevoegdheden naar zich toe te trekken. Deze beweging vraagt democratische legitimiteit bij haar bevolking.

De beleidsmakers zijn zich hiervan bewust, en kiezen ervoor om in te zetten op een beleid waarbij de burgers meer inspraak krijgen. Men kan concluderen dat er naar een evenwicht wordt gestreefd. Waar de Unie aan de ene kant van het spectrum bevoegdheden opeist,

¹⁵ Het antwoord op deze vraag zal in deze scriptie speculatief blijven, vermits de lopende initiatieven in volle gang zijn.

¹⁶ HvJ 5 februari 1963, nr. C-26/62 en C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, 'Costa v E.N.E.L.'.

¹⁷ De beleidsmakers zien het 'burgerschap' ruimer dan enkel het EBI. Het begrip 'burgerschap' past in een bredere definitie van het burger zijn. Binnen de EU kennen we dan ook: 'actief' en 'passief' kiesrecht, waarbij burgers van de EU ook het recht hebben verworven om zich kandidaat te stellen voor EU verkiezingen en zodoende ook het recht hebben om te stemmen bij Europese verkiezingen. Naast het kiesrecht, is een belangrijke pijler van het burgerschap ook de 'Europese nationaliteit'. Elke persoon met de nationaliteit van een van de lidstaten krijgt ook de EU nationaliteit. Dit staat uitdrukkelijk in Artikel 9 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en Artikel 39 betreffende het handvest van de grondrechten.

probeert ze aan de andere kant betrokkenheid en legitimiteit te winnen. Dit doet ze o.m. met behulp van het EBI. Net op dat tweede aspect – betrokkenheid en legitimiteit – kwam er onder de oorspronkelijke verordening 211/2011 veel kritiek. Het EBI had een beperkt effect. Het had veel tekortkomingen, voornamelijk op institutioneel vlak.¹⁸ De drempel om het proces te doorlopen was veel te hoog.¹⁹ Men kon met andere woorden niet wegen op het legislatief proces. Dit ontmoedigde burgers om een burgerinitiatief op te starten. De burgers voelden zich helemaal niet betrokkenen. Het EBI verloor haar draagvlak. De Unie besefte eind 2018 dat deze verordening nodig moest herdacht worden.

2.2. Onderzoeksvraag

In April 2019 kwam de EU met een nieuwe verordening omtrent het EBI – verordening 788/2019. Naar eigen zeggen heeft de Europese Commissie. (Hierna EC of Commissie) de procedure transparanter en gemakkelijker gemaakt. De focus van deze masterproef is dan ook de volgende: in een context van opkomend populisme en terugkerend nationalisme moet het EBI erin slagen om haar draagvlak te vergroten als het verhaal van de EU wil blijven werken. In deze masterproef zullen we diepgaand onderzoek voeren naar de werking en gevolgen van verordening 788/2019. De onderzoeksvraag luidt dan ook als volgt:

“Slaagt verordening 788/2019 erin om het EBI toegankelijker, gebruiksvriendelijker en minder omslachtig te maken?”²⁰

Met de volgende sub-vragen:

- 1) Hoe verhoudt verordening 788/2019 zich tot verordening 211/2011?
- 2) Kan verordening 788/2019 een rol spelen in de poging om het democratisch deficit in de Unie weg te werken?
- 3) Welke rol speelt de Commissie in deze nieuwe verordening? Is er geraakt aan de dominante legislatieve rol van de commissie of blijft deze ongewijzigd?²¹

¹⁸ VANOVERSCHELDE S. (2018) Masterproeven VUB.

¹⁹ SANGARIA, M. (2013). The European Citizens’ Initiative: an early assessment of the European Union’s new participatory democracy instrument.

²⁰ In de aanhef van verordening 788/2019 vinden we dit terug onder punt 5.

²¹ In de aanhef van verordening 788/2019 lezen we bij punt 28 het volgende: “Om te waarborgen dat burgerparticipatie in het democratisch bestel van de EU doeltreffend is, dient de EC de geldige initiatieven te onderzoeken en erop te reageren (...) De EC dient op een heldere, begrijpelijke en uitgebreide wijze de redenen toe te lichten voor de maatregelen dat zij van plan is te nemen, ook of zij een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie zal vaststellen.” Dit punt komt voort uit de rechtspraak van het Gerecht in de safe-pack case. De aanhef dwingt de EC nu ook om zich te houden aan de reeds bekende rechtspraak, en gaat in die zin nog een stuk verder.

- 4) Hoe verhoudt het EBI onder de vorm van verordening 788/2019 zich tot het primair-Unierecht?²²

2.3. Uitdieping onderzoeksvraag

Deze onderzoeksvraag heeft nood aan enige duiding, de begrippen transparantie, gebruiksvriendelijkheid en "minder omslachtig maken" moeten, alvorens we overgaan tot de bespreking van de methode, kort worden toegelicht. Het zijn echter geen gemakkelijke en vaststaande begrippen om te omschrijven. Binnen de literatuur bestaat er dan ook enige tegenstrijdigheid tussen enerzijds een juridische en anderzijds een sociaalwetenschappelijke benadering van deze begrippen. Omdat, in essentie, deze thesis een juridische analyse is, kiezen we er dan ook duidelijk voor om de begrippen vanuit hun juridische context te benaderen.

We mogen echter niet uit het oog verliezen dat deze begrippen gestoeld zijn op sociaalwetenschappelijke wetmatigheden. Namelijk het feit dat een "transparant, gebruiksvriendelijk en niet omslachtig initiatief" participatie zal bevorderen.²³ Daarnaast is er ook de juridische context van deze begrippen, het is iets moeilijker om deze begrippen te vatten binnen deze specifieke context, dat maakt het ook moeilijk om deze begrippen in dit onderzoek scherp te definiëren.

De begrippen "transparantie", "toegankelijkheid" en "niet omslachtig" waren al relevant bij de onderhandelingen van verordening 211/2011 zo stellen ook Grönlund & Sussha: "*All along the development of the formal rules a balance between user-friendliness and credibility of the participatory instrument was sought.*"²⁴

Om na te gaan of er iets veranderd is, moeten we bovenstaande begrippen dus nader omschrijven. We kiezen er in dit onderzoek voor om dezelfde methode te hanteren als het Hof, namelijk een teleologische benadering.²⁵ De begrippen worden dus gezien in functie van hun doel.

Een eerste element dat we hier in rekening kunnen brengen is de verordening zelf. In punt 6 van de preambule lezen we hoe de Unie haar doel voor een toegankelijker, gebruiksvriendelijker en minder omslachtig EBI wil bereiken: "*Om die doelstellingen te*

²² Zoals omschreven in artikelen 1(2), 10(3), 11(1) van het Verdrag betreffende de Europese Unie en artikelen 24 & 227 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

²³ (I) ALONSO-MUÑOZ, L., & CASERO-RIPOLLÉS, A. (2017). Transparency and political monitoring in the digital environment, (II) BRITO, J., & PERRAULT, D. (2009) *transparency and performance in government*.

²⁴ GRÖNLUND, Å., & SUSHA, I. (2012). A communication genre perspective on E-petitioning: The case of the citizens' initiative. *Electronic Participation*.

²⁵ JOBART, J. (2007). Une interprétation internationaliste de l'histoire de la construction européenne.

*verwezenlijken, dienen de procedures en voorwaarden voor het Europees burgerinitiatief effectief, transparant, duidelijk, eenvoudig, gebruiksvriendelijk – ook voor personen met een handicap – en evenredig met de aard van dit instrument te zijn.*²⁶ Om dat na te gaan, stelden wij aan de initiatiefnemers zelf de vraag of voor hen het initiatief een positieve evolutie kende, hoe ervaren zij de verandering? En wat is er nu juist veranderd? Hierbij houden we ook rekening met de persnota's vanuit de organisaties en hun bezorgdheden geuit via verschillende media.

Een tweede element, vinden we terug in de handelingen van de EC zelf, in de verordening 788/2019 wordt gesteld dat er enkele zaken in werking zullen gesteld worden om de toegankelijkheid te bevorderen; deze staan uitgeschreven in hoofdstuk 7. Wij zullen nagaan of deze veranderingen effectief zijn doorgevoerd en of ze een specifiek effect hebben.

Een derde element is de rol van de EC, in welke mate is deze aangepast? En in welke mate is de EC een transparante en betrouwbare partner? In hoofdstuk 6.2 gaan we hier dieper op in.

Tot slot moeten we ook melden dat dit louter juridisch onderzoek een hiaat vertoont. Namelijk: het slaagt er niet in om met de burgers zelf in contact te komen. Hoe ervaren de mensen dit? We kunnen dit deels wegwerken door een vergelijkende analyse te maken van het aantal handtekeningen per initiatief in een vergelijkbare periode met initiatieven onder verordening 211/2011. Ook al blijft dit eerder speculatief en moeten we voorzichtig zijn met uitspraken, toch leggen deze bevindingen een eerste vaststelling bloot. Deze zal sowieso in verder onderzoek nog uitgediept moeten worden.

3. Methode & opzet

3.1. Opzet

Onder de vorige verordening 211/2011 is er vaak kritiek geuit op de complexiteit van de procedure. Het was quasi onmogelijk om de agenda van de commissie te beïnvloeden. Onder deze verordening slaagden slechts vier van de eenennegentig initiatieven erin om aan alle procedurele voorwaarden te voldoen. Dat is slechts 4,3%. Van deze vier heeft de Commissie er slechts twee ontvankelijk verklaard. Met andere woorden, van alle reeds ingediende initiatieven was er slechts 2,2% ontvankelijk. Het is dus relevant om na te gaan of de nieuwe verordening erin slaagt om het EBI "toegankelijker, gebruiksvriendelijker en minder omslachtig" te maken.

²⁶ Preambule (6), VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2019/788, 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L.* 17 mei 2019, 130, 56.

In deze zoektocht naar transparantie zullen we de uitgebreide rol van de Commissie in vraag stellen. Voorts wordt ook reeds bestaande rechtspraak van het Europees Hof van justitie onder de loep genomen en zal er beoordeeld worden hoe het Hof deze nieuwe verordening mogelijk zal interpreteren in de toekomst. Hierbij zal er gepeild worden naar de rol van het Hof onder de vorige verordening enerzijds, maar anderzijds ook naar de houding van het Hof t.o.v. de EBI's *an sich*. Hierbij hebben we speciale aandacht voor wat mogelijk komen zal, en hoe het Hof zich in de toekomst zou kunnen opstellen. Het onderzoek is voor een stuk speculatief omdat de verordening nog maar sinds 01/01/2020 van kracht is.

Door de covid-19 crisis is er op dit moment een (tijdelijke) verordening 1042/2020 van kracht. Die verordening is van kracht tot en met 31 December 2022. Door de implementatie ervan krijgen de huidige initiatieven meer tijd om hun gevraagde handtekeningen te verzamelen en om te voldoen aan andere administratieve verplichtingen.²⁷ De details van deze regelgeving worden opgenomen in de appendix, en zijn louter aanvullend. Binnen het kader van deze masterproef zullen we dus geen uitspraken kunnen doen over een volledig EBI-traject. We wijten dit deels aan de covid-19 pandemie. Toch zullen we het commissiewerk in rekening brengen, en ook speculatief redeneren over mogelijke uitspraken van het hof betreffende het EBI.

3.2. Methode

Om een breed overzicht te krijgen is deze paper in vijf inhoudelijke hoofdstukken onderverdeeld:

1. Juridisch kader EBI (hoofdstuk 4):

In hoofdstuk 4 schetsen we ten eerste de primaire en secundaire rechtsregels verbonden aan de implementatie van het EBI. Hierin worden eerst de primaire rechtsregels uiteengezet. Vervolgens is er plaats voor het secundair recht: verordening 788/2019 en verordening 1042/2020, die tijdelijk van kracht is door de covid-19 pandemie.

2. Historische context (hoofdstuk 5):

²⁷Art. 2 en 3, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2020/1042, 15 juli 2020 tot vaststelling, in het licht van de COVID-19-uitbraak, van tijdelijke maatregelen inzake de termijnen voor de verzameling, de verificatie en het onderzoek als vastgesteld in Verordening (EU) 2019/788 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L*, 17 juli 2020, afl. 231, 9 en 10.

In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de historische context van het EBI. Hier ligt de focus op de maatschappelijke context waarin het EBI is ontstaan. De context wordt geschetst in twee delen met het verdrag van Lissabon (2007) als middelpunt. Het eerste deel focust op de periode pre-Lissabon. Het tweede deel legt de focus op de context post-Lissabon.

3. Verordening 211/2011: Onvolmaakt geheel (hoofdstuk 6):

In hoofdstuk 6 zullen we dieper kijken naar de oorspronkelijke regelgeving zoals vastgelegd in verordening 211/2011 met specifieke aandacht voor de punten van kritiek van het Hof in de periode 2012-2019.²⁸

4. Verordening 788/2019: Een nieuwe start (hoofdstuk 7-8):

In hoofdstuk 7 en 8 wordt er een analyse gemaakt van de nieuwe verordening 788/2019. De analyse zal tweeledig zijn. Enerzijds wordt er een vergelijkende analyse gemaakt met verordening 211/2011. Waarin verschillen deze verordeningen? Wat is de nieuwe insteek? Welke elementen blijven ongewijzigd? Anderzijds wil dit hoofdstuk ook sub-vraag 1²⁹ van de onderzoeksvraag beantwoorden.

5. Verordening 788/2019: De impact op het EBI (hoofdstuk 9-10):

Ten slotte wordt de proef op de som genomen. De huidige initiatieven worden onder de loep genomen, nadat verordening 788/2019 van kracht werd op 01/01/2020. Dit zal een tweeledige analyse zijn van zowel voorbereidende werken van de Commissie als ook de voorbereidende werken van de initiatiefnemers zelf. Deze twee zullen dan samengevoegd worden om zo een beter zicht te krijgen op hoe de Commissie en initiatiefnemers zich verhouden tot elkaar. Hierbij zal er uitgebreide aandacht worden besteed aan hoe de procedure "gemakkelijker" en "transparanter" zou moeten zijn. Speciale aandacht gaat naar de *Safepack case*, waarbij we het volledig verloop van deze case onder de loep zullen nemen. De reden hiertoe is dat de initiatiefnemers op 14 januari jongstleden een gunstig antwoord kreeg op hun initiatief. We zullen dus een compleet overzicht geven van deze case. Waarbij we ons de centrale vraag zullen stellen welke rol verordening 788/2019 speelde in dat verhaal. Daarnaast zal dit onderdeel helpen om de kernvraag van het onderzoek³⁰, alsook sub-vragen 3³¹ en 5³² te beantwoorden.

4. Juridisch kader EBI

²⁸ Dit is de periode waarin de verordening 211/2011 van kracht was.

²⁹ Hoe verhoudt verordening 788/2019 zich t.o.v. verordening 211/2011?

³⁰ Slaagt verordening 788/2019 erin om het EBI toegankelijker, gebruiksvriendelijker en minder omslachtig te maken?

³¹ Welke rol speelt de Commissie in deze nieuwe verordening? Is er geraakt aan de dominante legislatieve rol van de commissie of blijft deze toch dominant?

³² Hoe verhoudt het EBI onder de vorm van verordening 788/2019 zich t.o.v. het primair-Unierecht?

4.1. Primair unierecht

Het verdrag van Lissabon vormt in de hedendaagse samenwerking van de EU nog altijd een belangrijke pijler. Ondanks de nooit aflatende kritiek op het verdrag zijn er enkele belangrijke bepalingen omtrent democratische visie en burgerschap vastgelegd in het verdrag van Lissabon.

De piste van de toenmalige beleidsmakers is er duidelijk een van "democratische integratie binnen de Europese Unie". Die democratische integratie staat omschreven in Hoofdstuk II van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: VEU): "*Bepalingen inzake de democratische beginselen.*" De basis van artikel 1 2^e Lid werd reeds besproken³³, en is zodoende belangrijk in de context van een verdere democratisering van de Unie.

Naast artikel 1, vormen de artikelen 10(3) en 11 (1), (4) de belangrijkste basis voor het EBI. Artikel 10(3) vormt samen met Artikel 11 (1), (4) de grondslag voor wat men in de politieke wetenschappen omschrijft als: "Deelname aan de representatieve democratie." Artikel 10(3) stelt dat:

"Iedere burger heeft het recht om aan het democratisch stel van de Europese unie deel te nemen. De besluitvorming vindt plaats op een zo open mogelijke wijze en zo dicht bij de burgers als mogelijk is."

Verder valt in artikel 11 (1) het volgende te lezen:

"De instellingen bieden de burgers en de representatieve organisaties langs passende wegen de mogelijkheid hun mening over alle onderdelen van het optreden van de Unie kenbaar te maken en daarover in het openbaar in discussie te treden."

Artikelen 10(3) en 11(1) van het VEU vormen de basis voor een verdere democratisering van de Unie. Artikelen 10(3) en 11(1) blijven echter wel zeer breed en omschrijven democratie zeer breed. Dit is niet geheel onlogisch want democratie is ook geen sluitend begrip, het blijft steeds evolueren. Waar men begin de 20^e eeuw democratie nog interpreteerde als een representatief gegeven, merken we vandaag de tendens naar een meer directe vorm van democratie. De burger eist een meer centrale rol op in de

³³ Pro memorie: Artikel 1 2^e lid van het VEU: "Dit Verdrag markeert een nieuwe etappe in het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, waarin de besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen."

besluitvorming. Om te voldoen aan de eisen van de burgers, waren talloze systemen al genoodzaakt om meer directe vormen van democratie te implementeren. Een passend voorbeeld hiervan is de implementatie van referenda in verschillende landen zoals bv. in Zwitserland, Ierland, etc.

Het participatieve luik van democratie wordt behandeld in Artikel 11(4), dit artikel vormt ook de basis van het EBI:

“Wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling aan 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.

De procedures en voorwaarden voor de indiening van een dergelijk initiatief worden vastgesteld overeenkomstig artikel 24, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.”³⁴

De verwijzing naar het EBI blijft eerder breed. Dit is het geval voor het merendeel van de verdragsbepalingen. Vaak moeten deze nog worden omgezet in secundair unierecht. De basis hiervoor vinden we in de verwijzing van Artikel 11 (4) van het VEU naar artikel 24 van het VWEU. In artikel 24 staat respectievelijk de procedure omtrent de verdere uitwerking van het EBI omschreven. Deze verwijst ook naar artikel 227 van het VWEU, waarbij gesteld wordt dat het EBI geldt voor elke Europeaan. Het EBI volgt de logica van de meeste EU-regelgeving en wordt verder uitgewerkt via de gewone wetgevingsprocedure, waarbij het EP en de Raad de verdere procedure omtrent het EBI moeten vaststellen.³⁵ De specifieke verordening omtrent het EBI liet even op zich wachten, maar zag in 2011 uiteindelijk het levenslicht.

4.2. Secundair Unierecht

Het secundair Unierecht bestaat uit een hele resem verordeningen, richtlijnen en besluiten. Ook voor het EBI werd een dergelijke verordening uitgevaardigd. Op dit moment zijn er twee verordeningen van kracht betreffende het EBI.

Ten eerste verordening 788/2019: Deze verordening vormt de juridische basis voor het huidige EBI en wordt uitvoerig behandeld in hoofdstuk 7.

³⁴ Art. 11(4), VWEU.

³⁵ Art. 24, VWEU

Ten tweede werd, gezien de covid-19 pandemie, ook een tijdelijke verordening aangenomen – met name verordening 1042/2020 – waardoor een resem aan tijdelijke maatregelen getroffen worden om het EBI optimaal te laten werken. De inhoud van deze laatste verordening is grotendeels irrelevant voor het domein van deze scriptie. Toch is het belangrijk om te noteren dat men in artikel 2(4) stelt dat de verzamelperiode voor de handtekeningen tot 24 maanden kan duren. Daarnaast vallen in deze verordening ook bepalingen te lezen over de nieuwe indieningsdatum per lopend initiatief, alsook valt te lezen dat de lidstaten zelf langer de tijd krijgen om de authenticiteit van handtekeningen te bepalen. *Grosso modo* stellen we dus dat deze verordening vooral meer tijd geeft aan de reeds lopende initiatieven om te voldoen aan de administratieve vereisten zoals vastgesteld in verordening 788/2019. Verordening 1042/2020 is rechtsgeldig tot 31/12/2022.

5. Historische ontwikkeling van het EBI

De ontwikkeling van het EBI vond voornamelijk plaats in het post-Lissabon tijdperk, met de implementatie van verordening 211/2011. Toch worden de fundamenteën voor het Europees burgerinitiatief gelegd bij het verdrag van Lissabon (2007). Dit hoofdstuk specificeert dan ook de belangrijkste bepalingen die men heeft vastgelegd in het Verdrag van Lissabon. Alvorens de concrete maatregelen te schetsen, zullen we kort weergeven waarom men in Lissabon de grondslag naar het EBI integreerde in het VEU.

5.1. De periode voor het verdrag Lissabon (1950-2007): Een *democratisch deficit* binnen de Unie

Sinds het ontstaan van de Unie in 1950, waren er al enkele evoluties omtrent de democratisering ervan. In de inleiding hebben we dat proces al aangekaart. Met het proces van democratisering in de Unie trachtte de EC doorheen de jaren het democratisch deficit weg te werken. We merken dat de Unie continu in beweging is. Door die continue bewegingen evolueerde gaandeweg o.m. het Burgerschap van de Unie, en zien we met het verdrag van Maastricht ook een volledige invulling van het “burgerschap” zoals we dat vandaag kennen.

We kunnen echter stellen dat in de periode voor 2007, de focus voornamelijk lag op het representatieve luik van een democratie. Dit wil zeggen dat Unieburgers:

- 1) Actief en passief kiesrecht verkregen.³⁶ Het actief en passief kiesrecht staat als volgt omschreven in artikel 22 van het VWEU: *"Iedere burger van de Unie die verblijft houdt in een lidstaat waarvan hij geen onderdaan is, bezit het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar hij verblijft, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. Dit recht wordt uitgeoefend onder voorbehoud van de door de Raad met eenparigheid van stemmen, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, na raadpleging van het Europees Parlement vastgestelde nadere regelingen; deze nadere regelingen kunnen voorzien in afwijkingen wanneer zulks gerechtvaardigd wordt door bijzondere problemen in een lidstaat."*³⁷
- 2) Een redelijke vertegenwoordiging krijgen,³⁸ in zowel de uitvoerende als wetgevende organen. Zo vaardigt elk land 1 Eurocommissaris af en is het parlement samengesteld op basis van degressieve evenredigheid.³⁹

Kortom, de Unie functioneerde zoals de meeste staten in die tijd. De evoluties bleven echter beperkt. In de lijn met het invoeren van het Europees burgerschap⁴⁰ door het verdrag van Maastricht in 1993 kwam het EBI voor het eerst ter sprake in 1996 bij de intergouvernementele conventie van Amsterdam. De Oostenrijkse en Italiaanse ministers van buitenlandse zaken wilden het EBI integreren in een Europese constitutie.⁴¹ Ondanks de felle kritiek, bleef de toenmalige bepaling over het EBI in de ontwerp tekst staan. De poging tot de vorming van een constitutie draaide echter uit op een mislukking. De komst van het EBI was dus weer even van tafel.

Het duurde nog tot 2006 alvorens men het EBI weer zou oppikken bij de onderhandelingen van het Verdrag van Lissabon. De maatschappelijke context⁴² dwong de conventie om iets te veranderen. De periode pre-Lissabon wordt al gekenmerkt door een groeiend scepticisme t.o.v. de Unie. Sommigen vonden toen al dat de Unie te ver ging.⁴³ Dit is voornamelijk te wijten aan de grote uitbreiding in 2004. Toch was het scepticisme niet enkel te wijten aan de uitbreidingen; verschillende academici wijten de sceptische houding

³⁶ Actief kiesrecht is het recht om te gaan stemmen, passief kiesrecht is het recht om je verkiesbaar te stellen. Deze staan omschreven in de artikel 22 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

³⁷ Art. 22, VWEU.

³⁸ De vertegenwoordiging wordt bekeken per land, niet per individuele burger.

³⁹ Artikel 14(2) VEU en Artikel 17(2) VEU.

⁴⁰ Het burgerschap vinden we terug in Artikel 9 van het VEU. Verder focust het burgerschap op hoofdstuk II van het VWEU en Hoofdstuk V van het handvest betreffende de grondrechten.

⁴¹ *Het Europees Burgerinitiatief*. Europees Parlement. Geraadpleegd op 30 januari 2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/nl/sheet/149/het-europees-burgerinitiatief>.

⁴² De context waarbij het politieke vertrouwen reeds een dalende trend vertoonde, en dat vandaag nog steeds doet. Deze tendens moeten we ook in het licht zien van een globale daling aan politiek vertrouwen. Met als exponent de opkomst van meer totalitaire leiders (bv. Orban).

⁴³ KUCHARCZYK, J., & PAZDERSKI, F. (2020). Democracy and its discontents: European attitudes towards representative democracy and its alternatives. In S. Blockmans & S. Russack (Eds.), *deliberative democracy in the EU*.

aan het heersende "democratisch deficit"⁴⁴ waar de Unie al sinds haar ontstaan mee te kampen had. De oorzaken van dat democratische deficit zijn onder te verdelen in twee grote stromingen:

Eenzijds hebben we de (1) "communitaristische" *stroming*. A. Etzioni stelt dat het democratisch deficit in de Unie te wijten is aan gebrek aan een *normative affective community*.⁴⁵ Etzioni omschrijft die *normative affective community* als de nood aan een emotionele relatie met het beleidsniveau, mensen moeten zich persoonlijk verbonden voelen met de instelling. Daarom stelt hij dat, alvorens Europa zijn deficit kan wegwerken, er een emotioneel gevoel van betrokkenheid moet bestaan, men moet zich betrokken voelen bij de "community" alvorens men er echt deel van wil uitmaken.

Anderzijds hebben we de (2) constitutioneel rechterlijke visie. De academici binnen deze stroming focussen vooral op de afwezigheid van een *demos*⁴⁶ als verklaring voor het "democratisch deficit" in de Unie. Weiler verwoordde dit deficit al in 1995, hij stelde dat de Unie een gebrek had aan een *unified collective political subject*. Weiler stelt dat, indien men het deficit wil wegwerken, er een Europese *demos* moet geconstrueerd worden en men ook werk moet maken van de constructie van een "Europese democratie". Met name heeft men dit in het verleden reeds geprobeerd door bij het verdrag van Maastricht het Europees burgerschap te introduceren, waarbij men naast de eigen nationaliteit ook automatische de EU-nationaliteit krijgt. De essentie hiervan vinden we nog steeds in het VEU, Artikel 9 lid 2 stelt: "Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit." De twee scholen samen zorgen voor een duidelijk standpunt: de Unie had – en heeft nog steeds – nood aan meer betrokkenheid van haar burgers, dit om zowel een politiek draagvlak als een band met de Unie te creëren.

Naast het "democratisch deficit" is er nog een belangrijke factor medeverantwoordelijk voor het uitblijven van het EBI. De bevoegdheidsverdeling en initiatiefrecht binnen de EU blijven heikele punten. Dit vertaalt zich in een complex en moeilijk te begrijpen systeem, waar intern ook veel discussie over is. Pre-Lissabon was een van de problemen op tafel dan ook de rol van de Commissie. Het initiatiefrecht lag – en ligt nog steeds – quasi volledig bij de Europese Commissie; de andere instellingen kunnen ook in beperkte mate initiatief nemen,⁴⁷ maar *grosso modo* kunnen we besluiten dat in het pre-Lissabon tijdperk zowel de wetgevende als de uitvoerende macht zich in grote mate bij de Commissie bevond.

⁴⁴ Ibid., 9.

⁴⁵ ETZIONI, A. (2007). "The Community Deficit", *Journal of Common Market Studies* 45(1): 23–42.

⁴⁶ Demos betekend in het Grieks "een volk", waarmee wordt bedoeld dat de EU voornamelijk geen eenduidig "volk" heeft, het is een samenraapsel van verschillende volkeren.

⁴⁷ Het initiatief zoals hier omschreven omvat de mogelijkheid tot een "verzoek" tot initiatief. Zowel de raad als het Europees parlement kunnen de commissie verzoeken om een initiatief te nemen.

5.2. De periode na het Verdrag van Lissabon (2007-Vandaag): Het *democratisch deficit* blijft bestaan

Met deze kritiek in het achterhoofd trok men naar Lissabon in 2007. Het besef dat men de burgers meer moest betrekken groeide en had een grote invloed op het verdrag van Lissabon. Dat bevat Artikelen 10, 11 van het VEU, alsook Artikelen 24 en 227 van het VWEU. De primair-rechterlijke basis voor het EBI werd dus gelegd. De creatie van het EBI was *sui generis*; nooit eerder had men een transnationaal burgerinitiatief opgericht. In die zin kunnen we stellen dat het oprichten van het EBI revolutionair was. Toch stellen we vast dat net zoals veel andere domeinen ook het burgerinitiatief te kampen had met groeipijnen en zich niet ontwikkelde zoals men het zich had voorgesteld in 2007.

Ondanks de inspanningen in Lissabon zien we dat het democratisch deficit nog steeds bestaat. Het neemt zelfs toe. Het is dan ook in het belang van de Unie om haar burgers breder te betrekken. Het EBI vormt een belangrijke participatieve piste, toch moet deze volgens de nieuwe verordening ook effectief een impact hebben. Naast de participatieve impact blijft ook vandaag de bevoegdheidsverdeling een heikel punt vanuit democratisch oogpunt.

Zo pleitte onder meer EP lid Guy Verhofstadt, in navolging van de State of The European Union van Ursula von der Leyen,⁴⁸ om dit debat weer open te trekken. Dhr. Verhofstadt verwees vooral naar de rol van de intergouvernementele raad,⁴⁹ maar wees ook op het gebrek aan initiatiefrecht van het EP.⁵⁰ Dit zorgt ervoor dat de accountability van het systeem in gedrang komt. De geïnterviewde beleidsmedewerkers van de verschillende EBI's geven aan dat de steunbetuigingen van verschillende parlementensleden een gunstig effect hebben op het verloop van hun EBI en het verzamelen van handtekeningen.

Toch kunnen we stellen dat ook op heden de EC nog steeds veel bevoegdheden geniet, zowel wetgevend als uitvoerend. Naast de interne kritiek van zowel EP als Raad, kunnen we ook de democratische legitimiteit *an sich* van de EC zelf in vraag stellen. Meer bepaald kunnen we ons de vraag stellen of een niet rechtstreeks verkozen orgaan het

⁴⁸ European Commission, (2020), State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655: Mvr. Von Der Leyen benoemt in de State of the EU de voornaamste uitdagingen van de komende jaren. Mvr. Von Der Leyen spreekt in haar State of the EU ook over de *rule of law* in de Unie, hierop repliceert Guy Verhofstadt.

⁴⁹ Dhr Verhofstadt kaartte vooral de mogelijkheid tot vetostelling in de Raad aan met dit standpunt.

⁵⁰ Repliek Dhr. Verhofstadt op Resolutie 2020/2846(RSP) van het Europees Parlement over het burgerinitiatief "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" (16 september 2020), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2020-09-16-ITM-003_FR.html#top.

democratische draagvlak heeft om haar bevoegdheden uit te oefenen? In deze scriptie zullen we deze vraag niet ten gronde beantwoorden, toch zal ze mee in rekening worden gebracht. De vraag naar legitimiteit en accountability wordt gesteld op verschillende speelvelden. Beide zijn ook aan elkaar gebonden en vullen elkaar aan. We moeten er ook rekening mee houden dat het actief betrekken van burgers dan wel een belangrijk luik is, maar we mogen niet vergeten dat het principe van de representatieve democratie centraal staat in het VEU.⁵¹ Dientengevolge kunnen we de werking van het machtigste orgaan van de Unie ook niet negeren.

Voor de verkiezingen van het EP in 2019 zocht men naar een *Modus Vivendi* binnen het huidige kader. Vanuit het EP besliste men om in 2019 te werken met een *spitzenkandidat*.⁵² Dit kan een eerste belangrijke stap zijn richting meer democratische legitimiteit van de EC. Het valt echter buiten het domein van deze scriptie om een sluitend antwoord te formuleren op de vraag hoe we die democratische legitimiteit kunnen vergroten. Burgerschap is een belangrijk onderdeel van het verhaal, en het kan tot op zekere hoogte helpen om de mensen dichterbij de Unie te brengen, het heeft in die zin het potentieel om de kloof tussen de burgers en de Unie te verkleinen. Maar om deze volledig te dichten, is er nood aan een globale oplossing. Er heerst echter nog geen *opinio juris* over wat die oplossing zou moeten zijn. Tot die tijd zal Europa met een democratisch deficit blijven kampen.

Afsluitend kunnen we stellen dat het historische luik ons leert dat er de afgelopen vijftien jaar belangrijke aanpassingen hebben plaatsgevonden. In die zin, blijft de Unie op heden in volle ontwikkeling. Het *sui generis* karakter van de Unie zorgt ervoor dat ze soms op haar grenzen botst. In casu op vlak van democratische legitimiteit en betrokkenheid. De Unie is zich, zoals eerder aangegeven, bewust van het feit dat er veranderingen nodig zijn. Net daarom kwam er o.m. een aanpassing van het EBI. De hamvraag is dan ook of het EBI, in haar huidige vorm, erin kan slagen om de bestaande kloof te helpen dichten. Om dat na te gaan, zullen we hierna het EBI ten gronde analyseren en toelichten.

6. Verordening 211/2011: Onvolmaakt geheel

[6.1. Inhoudelijke uiteenzetting verordening 211/2011](#)

⁵¹ Art. 10(1), VEU.

⁵² TILINDYTE, L, (2019), "Election of the President of the European Commission: understanding the *Spitzenkandidaten* process," *European Parliamentary Research Service*.

Basis voor de inwerkingtreding van het EBI was verordening 211/2011. Deze verordening vormde de basis voor de eerste eenennegentig initiatieven die werden ingediend bij de Commissie. We zullen deze verordening samenvatten in negen krijtlijnen, waarbij we stilstaan bij de specifieke betekenis van de verschillende artikelen. Dit onderdeel moet worden gelezen met het oog op een vergelijking met zijn opvolger verordening 788/2019. Een gedetailleerde analyse van 211/2011 is belangrijk om een gericht beeld te krijgen op de noodzakelijke veranderingen die plaatsvonden met de creatie van verordening 788/2019.

We kunnen de verordening 211/2011 opdelen in negen sub-secties:

1) Bepalingen over de organisatoren⁵³

Deze bepalingen staan in artikel 2 en 3 van verordeningen 211/2011. Artikel 3 somt de vereisten op waaraan organisatoren moeten voldoen. Ten eerste lezen we in artikel 3(1) dat de organisatoren kiesgerechtigde EU-burgers moeten zijn. Artikel 3(2) bepaalt dat er ten minste zeven initiatiefnemers zijn, komende uit zeven verschillende EU-lidstaten. Uit deze vertegenwoordigers moet een vertegenwoordiger en plaatsvervanger worden aangeduid.

2) Bepalingen over de ondertekenaars⁵⁴

Men blijft over de ondertekenaars eerder kort. Er vallen twee bepalingen omtrent de ondertekenaars te lezen in artikelen 3 en 4. In artikel 3 lezen we dat ook ondertekenaars kiesgerechtigde EU-burgers moeten zijn. Uit artikel 7 kunnen we ook afleiden dat 1 miljoen handtekeningen moeten gespreid worden over minstens ¼ van de EU-landen.

3) Bepalingen over de ondersteuning door de Commissie en de lidstaten⁵⁵

Deze verordening bevat amper bepalingen tot ondersteuning van de initiatiefnemers. Enkel in artikel 4(1) lezen we dat: "*De Commissie zorgt voor een contactpunt voor het verschaffen van informatie en assistentie.*" Bovendien eist de Commissie dat de organisatoren hun initiatief kenbaar maken in alle officiële EU-talen. We zullen later zien dat bij de implementatie van verordening 788/2019, hierop wordt teruggekomen.

⁵³ Art. 2 en 3, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb. L.* 11 maart 2011, 65, 3 en 4.

⁵⁴ Art. 3, 4 en 7, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb. L.* 11 maart 2011, 65, 4, en 6.

⁵⁵ Art. 4, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb. L.* 11 maart 2011, 65, 4.

4) Bepalingen over registratie⁵⁶

Vooraleer het initiatief begint te lopen, moeten de organisatoren het initiatief melden aan de EC. Dit staat als volgt omschreven in Artikel 4(1): *“De organisatoren zijn verplicht om, voordat wordt begonnen met het verzamelen van steunbetuigingen, het voorgestelde burgerinitiatief te laten registreren bij de Commissie en daarbij de in bijlage II genoemde informatie te verstrekken, met name betreffende het onderwerp en de doelstellingen.”*

Naast deze eerder procedurele voorwaarden, bevat de verordening nog vier andere bepalingen:

- 1) Het comité moet gevormd worden conform artikel 3(2) en Artikel 4(2a).⁵⁷
- 2) Het initiatief mag niet duidelijk buiten de bevoegdheid van de Commissie vallen. (Artikel 4(2b)).
- 3) Het initiatief mag niet lichtzinnig of ergerlijk zijn (Artikel 4(2c)). Deze begrippen worden echter niet verder geconcretiseerd. Dit geeft de Commissie dus een grote discretionaire bevoegdheid (Zie infra 6.2).
- 4) Een initiatief kan ook worden geweigerd als het indruist tegen artikel 2 van het VEU, d.w.z. als het in strijd is met de “waarden” van de Unie.

Volgens verordening 211/2011 krijgt de Commissie twee maanden om te beslissen of aan bovenstaande criteria al dan niet is voldaan. De Commissie dient de organisatoren op de hoogte te brengen van de redenen voor afwijzing en wat de verdere juridische en niet juridische opties zijn. *De facto* heeft de Commissie dus een motiveringsplicht.

5) Bepalingen over het verzamelen van steunbetuigingen⁵⁸

De procedures voor de verzameling van de steunbetuigingen vinden we terug in artikel 5. Samengevat leert artikel 5 ons dat de organisatoren zelf moeten instaan voor het verzamelen van steunbetuigingen. Ze moeten die verzamelen op een specifiek formulier

⁵⁶ Art. 3 en 4, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb. L.* 11 maart 2011, 65, 4.

⁵⁷ Artikel 3(2) luidt als volgt: “De organisatoren vormen een burgercomité van ten minste zeven personen die inwoners zijn van ten minste zeven verschillende lidstaten. De organisatoren wijzen één vertegenwoordiger en één plaatsvervanger aan (de „contactpersonen”), die gedurende de hele procedure de functie van contactpersoon tussen het burgercomité en de instellingen van de Unie vervullen, en die gemachtigd zijn om namens het burgercomité te spreken en te handelen. Organisatoren die lid zijn van het Europees Parlement worden niet meegeteld om het minimumaantal te bereiken dat nodig is om een burgercomité te vormen. Voor het doel van het registreren van een voorgesteld burgerinitiatief in overeenstemming met artikel 4, houdt de Commissie uitsluitend rekening met de informatie betreffende de zeven leden van het comité die nodig zijn om aan de in het eerste lid van dit artikel en in dit lid bepaalde vereisten te voldoen.

⁵⁸ Art. 5 en 6, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb. L.* 11 maart 2011, 65, 5.

en dit kan zowel schriftelijk als digitaal. De periode van verzameling begint te lopen zodra de registratie is goedgekeurd en loopt twaalf maanden. De steunbetuigingen hanteren het principe "een persoon, een handtekening".

Voor de digitale verzameling van steunbetuigingen heeft men in artikel 6(4) een specifieke regel voorzien, waarin staat dat het de initiatiefnemers vrij staat een platform daarvoor te kiezen. Dit platform moet echter wel voldoen aan enkele technische vereisten. Het is aan de lidstaten zelf om vast te stellen of aan die vereisten ook effectief voldaan is.

6) Bepalingen over intrekking⁵⁹

Intrekking wordt niet expliciet omschreven in deze verordening. De enige bepaling hierover vinden we in artikel 4(5). Die luidt als volgt: "*De organisatoren kunnen op enig moment vóór de indiening van de steunbetuigingen zoals bedoeld in artikel 8 het voorgestelde geregistreerde burgerinitiatief intrekken. In dat geval wordt de intrekking vermeld in het register.*"

7) Bepalingen over verificatie & certificatie⁶⁰

De procedure naar verificatie en certificatie staat omschreven in artikel 8. De verificatie van de steunbetuiging is in handen van de verschillende nationale overheden. Die moeten nagaan of de handtekeningen al dan niet rechtsgeldig zijn.

8) Bepaling over de handeling door de Commissie en EP⁶¹

Als het initiatief de kritische drempel van een miljoen handtekening heeft overschreden, is het aan de Commissie en het Europees parlement om het initiatief verder te behandelen. De rol van de Commissie wordt uiteengezet in artikel 10. Dat is een belangrijk onderdeel van verordening 211/2011. Artikel 10(1) luidt als volgt: "*Wanneer de Commissie een burgerinitiatief ontvangt overeenkomstig artikel 9, doet zij het volgende:*

- a) zij publiceert het burgerinitiatief onverwijld in het register;*

⁵⁹ Art. 4, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb. L.* 11 maart 2011, 65, 4.

⁶⁰ Art. 8, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb. L.* 11 maart 2011, 65, 6.

⁶¹ Art. 10 en 11, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb. L.* 11 maart 2011, 65, 7.

b) zij ontvangt de organisatoren op een passend niveau om hen de gelegenheid te bieden de in het burgerinitiatief aan de orde gestelde kwestie in detail uiteen te zetten;

c) zij deelt binnen drie maanden in een mededeling haar juridische en politieke conclusies over het burgerinitiatief mee, waarbij zij tevens vermeldt welke maatregelen zij eventueel gaat nemen, en waarom zij deze maatregelen (niet) neemt.”

De volledige discretionaire bevoegdheid rust bij de Commissie. Waarbij de Commissie zelf kan bepalen wat het “passend niveau” is. Ook kan de Commissie in deze fase alsnog beslissen om niet bevoegd te zijn. Naast de Commissie spelen ook het EP en de Raad een rol van betekenis, artikel 11 stelt namelijk dat enkel de Commissie de Raad en het EP “op de hoogte moet stellen” van haar beslissing.

9) Evaluatie van het EBI⁶²

De verordening bepaalt dat het EBI om de drie jaar zal worden geëvalueerd. Op heden is dat ook gebeurd en is verordening 211/2011 vervangen door verordening 788/2019.

Bij onderstaande tabel horen enkele opmerkingen:

- (1) De cumulatieve voorwaarden zijn: (1) Het initiatief moet een Uniebevoegdheid betreffen. (2) Er mag geen misbruik gemaakt worden. (3) Het voorstel mag niet lichtzinnig of ergerlijk zijn.
- (2) De hoorzitting door de bevoegde instanties moet door de “bevoegde nationale instanties” binnen de 3 maand worden gehouden.
- (3) Andere Europese instellingen behouden het recht om aanwezig te zijn op deze hoorzitting.

⁶² Art. 22, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb. L.* 11 maart 2011, 65, 9.

<u>ONDERDEEL</u>	<u>BELANGRIJKSTE BEPALINGEN IN 211/2011</u>	<u>WERKPUNTEN</u>
<u>Organisatie</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Men richt een 'burgercomité' op. - Kiesgerechtigde leeftijd - Inwoners nodig uit zeven landen 	<p>De oprichting van een comité is omslachtig en niet duidelijk omschreven.</p> <p>Het is niet makkelijk om handtekeningen te verzamelen uit zeven verschillende landen</p>
<u>Ondertekenaars</u>	<ul style="list-style-type: none"> - 1 miljoen ondertekenaars (Zoals bepaald in Art 11 VEU) - Kiesgerechtigde leeftijd - Minimum ¼ van de lidstaten 	De kritiek in deze focust vooral op de 1 miljoen, wat volgens velen gezien wordt als een zeer hoge drempel voor een succesvol EBI.
<u>Ondersteuning</u>	Er bestaat een informatiecentrum waar de deelnemende initiatieven terecht kunnen met hun vragen.	De initiatieven stonden er vaak alleen voor waardoor ze amper slaagden om aan alle voorwaarden te voldoen. Steun moest dus beter worden omkaderd.
<u>Registratie</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Gebeurt bij EC: - De steun en financiering moet worden aangegeven onder bepaalde voorwaarden. (1) - EC krijgt twee maand om te reageren. - Beroepsmogelijkheden weergeven 	Het was voor de initiatiefnemers vaak vrij moeilijk om het bos door de bomen te zien in de EU-administratie en procedure, er was een grote vraag om zeker deze stap beter te ondersteunen.
<u>Steunbetuiging</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Papier & elektronisch -Eigen platform OF via EC - Deadline = 12 maand na registratie 	Het was voor de initiatiefnemers niet gemakkelijk om alles op een gefragmenteerde manier te verzamelen. Ze waren al lang vragende partij om de steunbetuigingen te centraliseren.
<u>Intrekking</u>	- Ieder moment van indiening	Geen kritiek
<u>Verificatie</u>	- Kan op elk moment worden ingediend. (2)	Opnieuw een roep naar beter centralisatie
<u>Verificatie EP en EC:</u>	<ul style="list-style-type: none"> - EC: Indiening en voorstelling gebeuren hier - EP: Publieke hoorzitting over het initiatief (3) - EC: Conclusie binnen de drie maand na volledige indiening 	De kritiek hierbij is dat de initiatieven aangeven dat een vroege steun binnen het EP voordelig is voor het aantal handtekeningen. Mp's zouden sneller op de hoogte moeten zijn van de verschillende EBI's.
<u>Evaluatie</u>	- Elke drie jaar.	Al snel was er vraag naar een re-evaluatie.

Tabel 2: Verordening 211/2011 Schematische voorstelling

6.2. Punten van kritiek van het Hof van Justitie op verordening 211/2011

De kritiek op verordening 211/2011 werd al snel onhoudbaar. De pijnpunten lagen voornamelijk bij de procedure en meer bepaald de verregaande bevoegdheid van de Commissie. Procedurele kritiek was er dan ook op verschillende aspecten van het EBI. In de bespreking van de kritiekpunten zal ook de relevante jurisprudentie onder verordening 211/2011 worden meegegeven.

Ten eerste stellen verschillende auteurs dat een drempel van 1 miljoen handtekeningen quasi onhaalbaar is.⁶³ De lat ligt hier veel te hoog. Zo blijkt ook uit de realiteit, onder verordening 211/2011 slaagden slechts vier van de eenennegentig initiatieven erin om 1 miljoen handtekeningen te verzamelen. Van deze vier "succesvolle" initiatieven,⁶⁴ kregen er onder verordening 211/2011 slechts twee een positief antwoord⁶⁵ van de EC.

Dat brengt ons direct bij het tweede probleem: De prominente rol van de EC. De EC kan op elk onderdeel van het EBI wege, vooral in de beraadslagingsfase,⁶⁶ waar ze kan beslissen om het initiatief te amenderen. De Commissie heeft binnen deze verordening ook het recht om het initiatief volledig te schrappen. De initiatieven worden dus zelden tot een goed einde gebracht. Hierop kwam er felle kritiek en dit leidde in 2012 tot een eerste aanhangig making van een zaak voor het Gerecht van de Europese Unie⁶⁷ (hierna Gerecht), waarbij Dhr. Anagnostakis, een van de initiatiefnemers van het initiatief "A Europe of solidarity," zich verzette tegen de beslissing van de Commissie om het initiatief af te wijzen.⁶⁸ Hij eiste de nietigverklaring van dat besluit.⁶⁹ Zijn argumentatie bouwde hij rond de noodzaak van zijn EBI krachtens artikelen 122(2)⁷⁰ & 136(1)⁷¹ van het VWEU. Het

⁶³ SANGARIA, M. (2013). The European Citizens' Initiative: an early assessment of the European Union's new participatory democracy instrument. D. DEHOUSSE & F. VERHOEVE, The European citizens' initiative: next big thing or new false good idea?

⁶⁴ De vier initiatieven die 1 miljoen handtekeningen konden verzamelen waren: "Right2water," "one of Us," "Stop vivisectie" en "Verbied Glyfosaat". Van deze vier initiatieven kregen enkel "Right2water" en "Verbied Glyfosaat" een gunstig gevolg. In 2017 kwam hier de Safepack case bij. Ondertussen in 2021, kreeg ook dit initiatief een gunstig antwoord van de EC.

⁶⁵ Hierbij bedoelen we een effectieve implementatie van beleid. Wel valt op te merken dat de effectieve implementatie vaak lang op zich laat wachten. Zo zien we dat pas op 12/01/2021 men overging tot de effectieve implementatie van vooropgestelde richtlijnen in het "Rights2water" initiatief.

⁶⁶ De fase waarbij de commissie na succesvolle verzameling van de 1 miljoen handtekeningen zich buigt over het ingediende EBI.

⁶⁷ De zaak werd door het gerecht behandeld krachtens artikel 256 van het VWEU waarbij gesteld wordt dat persoonsgebonden materie altijd via het gerecht gaat.

⁶⁸ De bijgevoegde zaken zijn respectievelijk: HvJ 30 september 2015, nr. T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739, 'Alexios Anagnostakis v European Commission' en HvJ 12 september 2017, nr. C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663, 'Alexios Anagnostakis v European Commission'.

⁶⁹ HvJ 30 september 2015, nr. T-450/12/21, ECLI:EU:T:2015:739, 'Alexios Anagnostakis v European Commission'.

⁷⁰ Artikel 122(1) van het VWEU stelt: "In geval van moeilijkheden of ernstige dreiging van grote moeilijkheden in een lidstaat, die worden veroorzaakt door natuurrampen of buitengewone gebeurtenissen die deze lidstaat niet kan beheersen, kan de Raad op voorstel van de Commissie, onder bepaalde voorwaarden financiële bijstand van de Unie aan de betrokken lidstaat verlenen."

⁷¹ Artikel 136(1) van het VWEU stelt: "Om bij te dragen aan de goede werking van de economische en monetaire unie (...) stelt de raad (...) maatregelen vast voor de lidstaten die de euro als munt hebben." A) ter versterking van de coördinatie en bewaking van hun begrotingsdiscipline. B) Houdende de bepaling van de richtsnoeren welke voor de gehele Unie zijn vastgelegd, en met het oog op de bewaking hiervan.

Gerecht verklaarde de klachten onontvankelijk. Later werd de zaak behandeld in hogere voorziening door het Hof. Opnieuw verklaarde het Hof de klacht onontvankelijk.⁷² Toch voegde het Hof hier een belangrijk element aan toe: de Commissie moet steeds grondig motiveren waarom men de initiatieven schrapt.⁷³ Hier verwijst het Hof ook naar de dan reeds beslechte zaak omtrent het *Safepack* initiatief, waar de Commissie voor een eerste maal in gebreke werd gesteld. In de *Safepack* zaak oordeelde het Gerecht dat de Commissie niet voldeed aan haar motiveringsplicht.

Dit was baanbrekende rechtspraak, het gerecht oordeelde hier een eerste maal dat de Commissie binnen het EBI ook enkele belangrijke verplichtingen heeft. Bovendien ondersteunt dit ook de bestaande kritiek op de verordening 211/2011. In die zin, stellen Senden en Nicolosi, leverde de uitspraak van het Hof een wezenlijke bijdrage tot de herziening van het EBI, waarbij het Hof duidelijk aangeeft dat het EBI een belangrijk mechanisme is om democratische legitimiteit te verkrijgen.⁷⁴

Ten derde kan men stellen dat de slechte opvolging voor een gevoel van teleurstelling zorgt bij de 1 miljoen mensen die hun handtekening gezet hebben⁷⁵ en voor de initiatiefnemers aanvoelt als een slag in het gezicht.

Ten vierde is er een wezenlijk probleem van aansprakelijkheid. Onder de vorm van verordening 211/2011 waren de initiatiefnemers hoofdelijk aansprakelijk voor eventuele fouten/fraude binnen de registratie van handtekeningen. Er is dus nood aan de uitbouw van een betere juridische structuur voor de initiatiefnemers.

Ten vijfde kunnen we ons de vraag stellen of er in de context van verordening 211/2011 wel sprake is van een "burgerinitiatief"; de kost om een EBI te organiseren is zeer hoog. Daarom zien we dat in realiteit vaak ngo's aan de kar trekken van deze initiatieven.

Tot slot is de voornaamste en meest uitgebreide kritiek op verordening 211/2011 de kritiek op de EC zelf. De algemene kritiek, bevestigd door zowel EP, Hof als literatuur, stelt dat de EC te *discretionair* te werk gaat, met name op twee punten:

⁷² HvJ 12 september 2017, nr. C-589/15/102, ECLI:EU:C:2017:663, 'Alexios Anagnostakis v European Commission'.

⁷³ HvJ 12 september 2017, nr. C-589/15/37, ECLI:EU:C:2017:663, 'Alexios Anagnostakis v European Commission'. Zie ook: HvJ 3 februari 2017, nr. T-646/13, ECLI:EU:T:2017:59, 'Minority Safeback v European Commission', en HvJ 16 april 2016, nr. T-44/14, ECLI:EU:T:2016:223, 'Bruno Costantini v Europese Commissie'.

⁷⁴ SENDEN, L., & NICOLOSI, S. (2017). Een eerste balans van het Europees burgerinitiatief, in het licht van de Anagnostakis-uitspraak en het EBI- herzieningsvoorstel.

⁷⁵ GLOGOWSKI, P., & MAUER, A. (2016). The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits.

De EC kan, (1) zoals reeds gesteld, de opvolging van een initiatief bepalen. Maar, (2) de Commissie kan zich ook op voorhand buigen over de registratie van de initiatieven. Ze kon dit meer bepaald doen via artikel 4(2) van de verordening 211/2011. Dit artikel stelde dat de EC zelf kan beslissen over de juridische ontvankelijkheidstest.⁷⁶ Deze verregaande discretionaire bevoegdheid werd meermaals in vraag gesteld door o.m. het Europees Parlement.⁷⁷ Dit past in een breder kader. Krachtens artikel 17(1) van het VEU is de Commissie de "hoeder van de verdragen". De Commissie zal zichzelf – gefundeerd op het VEU – dus de ruime bevoegdheden toe-eigenen om zowel de primaire als secundaire regelgeving te handhaven. We zien een soortgelijke tendens in andere EU-domeinen waarbij de Commissie een sterke discretionaire rol uitoefent. Een voorbeeld hiervan is het Mededingingsbeleid waarbij de Commissie krachten artikel 107(3) op discretionaire wijze de uitzonderingen op het beginselverbod op staatssteun kan bepalen. Toch moeten we stellen dat de bevoegdheden omtrent burgerschap een *sui generis* element bevatten.

In het geval van het burgerinitiatief moeten we rekening houden met het participatieve element. Initiatiefnemers steeds weigeren, zonder enige uitleg, werkt contraproductief op de initiële doelstelling van het EBI.⁷⁸ Uit sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt dat als men initiatieven steeds weigert of burgers het gevoel geeft dat ze er niets mee bereiken, men ook zal afhaken.⁷⁹ De Commissie moet dus rekening houden met enerzijds het doel van de EBI's en anderzijds moet ze als goede huisvader waken over de Europese-bevoegdheden. We kunnen dus in geval van EBI's een te verregaande discretionaire rol voor de EC als problematisch beschouwen. Onder verordening 211/2011 zien we echter dat de EC een discretionaire rol heeft in elke stap van het proces.

Zoals reeds aangehaald is dat nefast voor de democratische betrokkenheid van burgers. Om burgers het gevoel te geven dat ze deel uitmaken van de *civic society*, moet je ze ook de kans geven om effectief over de drempels te springen.⁸⁰ Hier hield de Commissie in de eerste fase van het EBI weinig tot geen rekening mee. Dat zorgde ervoor dat in de periode 2012-2019 slechts 4 van de 91 initiatieven succesvol waren. In een resolutie aangenomen door het EP in 2017, verwoordde het EP dit als volgt: "(...) *verzoekt de Commissie*

⁷⁶ Uit Sofie Van Overschelde 2019, VUB.

⁷⁷ Voorstel (Comm.) voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD betreffende het Europees burgerinitiatief, 13 september 2017, COM(2017)482 def – 2017/0220 (COD).

⁷⁸ (I) L. BOUZA GARCIA, *Anticipating the attitudes of European civil society organisations to the European Citizens' Initiative (ECI): which public sphere may it promote?* in Cuesta-López, V. et al. (eds), *The European Citizens' Initiative - a first assessment*, Brugge, Europacollege, 2012, 36-38 (II) GREENWOOD, J. (2012). *The European citizens' initiative and EU civil society organizations. Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 325-336.

⁷⁹ ÅLANDER, M., & ONDORZA, N. V. (2020). *The European Citizens' Initiative and its reform: Truly unique or the same old story?* In S. Blockmans & S. Russack (Eds.), *deliberative democracy in the EU* (pp. 281-297). Center for European Policy Studies.

⁸⁰ WOJCIESZAK, M. E., BAEK, Y. M., & CARPINI, M. X. (2010). *Deliberative and participatory democracy? Ideological strength and the processes leading from deliberation to political engagement.* *International Journal of Public Opinion Research*, 22(2), 154-180. GASTIL, J., & DILLARD, J. P. (1999). *Increasing Political Sophistication Through Public Deliberation.* *Political Communication*, 16(1), 3-23.

maatregelen te nemen om een einde te maken aan het inherente belangenconflict dat momenteel bestaat tussen haar verschillende EBI-taken: beoordeling van de ontvankelijkheid, uitspraak over registratie en exclusieve bevoegdheid voor wetgevende follow-up." Hieruit blijkt duidelijk dat men zich reeds in 2017 bewust was van de te grote (vaak discretionaire) rol van de EC.

Opvallend in dit verhaal is dat zowel het Hof als het Gerecht initieel altijd de beslissingen van de Commissie volgden. Hoewel dit in lijn ligt van de gebruikelijke rechtspraak van het Hof, is het op zich opmerkelijk dat men initieel ook in dit geval die lijn volgde. In de eerste cases voor het Gerecht bevestigde dit de EC-beslissing om een initiatief te weigeren. We zagen dit onder meer in de zaken *Balázs-Árpád Izsák en Attila Dabis tegen Europese Commissie*⁸¹, *HB e.a. tegen Europese Commissie*⁸² en *T-44/14*⁸³. Naarmate meer zaken voor het Gerecht kwamen, week het Hof in twee ervan van deze houding af. Een eerste belangrijke case, de *Safepack-case*, hebben we reeds vernoemd bij kritiekpunt twee. Ook hier speelt de verregaande bevoegdheid een belangrijke rol. In de *Safepack case*⁸⁴ stelde het Gerecht dat de EC meer uitleg moest verschaffen waarom ze een initiatief onontvankelijk verklaart. De EC voldeed dus zoals eerder gesteld niet aan haar motiveringsplicht. Het Gerecht bouwde zijn argumentatie op het feit dat de initiatiefnemers van een EBI het recht behouden om een aangepast initiatief in te dienen. Als de EC geen duidelijke uitleg verschaft waarom het onderhavige EBI onontvankelijk is verklaard, is het quasi onmogelijk om een vernieuwd EBI in te dienen. Maaike Geuens verwoordt dit mooi in de juristenkrant: *"Het Gerecht verwijst verschillende keren naar de draagwijdte van het recht om een burgerinitiatief in te dienen en wijst erop dat dit recht gericht is op een verbetering van de democratische werking van de Europese Unie. Net daarom moet de Europese Commissie, bij de toepassing van de registratiecriteria, rekening houden met alle door de organisatoren voorziene informatie. Organisatoren moeten weten waarom een initiatief geweigerd wordt, opdat ze een nieuw, aangepast initiatief kunnen indienen en dus ten volle hun recht op een EBI, zoals verankerd in artikel 11 VEU en artikel 24 VWEU, kunnen uitoefenen."*⁸⁵

Naast de *Safepack case* uitte het Hof ook kritiek op de EC in de zaak rond het *Stop-TTIP initiatief*. De kritiek die hier werd geformuleerd is een eerste belangrijke aanzet tot het formuleren van formele vereisten waaraan artikel 4(2) zou moeten voldoen. Concreet gaat het in casu over de invulling van het woord "rechtshandeling". De initiatiefnemers van het

⁸¹ HvJ 10 mei 2016, nr. T-529/13, ECLI:EU:T:2016:282, '*Balázs-Árpád Izsák en Attila Dabis v Europese Commissie*'.

⁸² HvJ 5 april 2017, nr. T-361/14, ECLI:EU:T:2017:252, '*HB e.a. v Europese Commissie*'.

⁸³ HvJ 16 april 2016, nr. T-44/14, ECLI:EU: T:2016:223, '*Bruno Costantini v Europese Commissie*'.

⁸⁴ HvJ 3 februari 2017, nr. T-646/13, ECLI:EU: T:2017:59, '*Minority Safepack v Europese Commissie*'.

⁸⁵ GEUENS, M., Europees Hof fluit Europese Commissie terug over Europees burgerinitiatief (2013).

Stop-TTIP initiatief hanteren een ruimere definitie van de term rechtshandeling, terwijl de EC de restrictieve visie op "rechtshandeling" hanteert. Het Gerecht heeft in casu enerzijds beslist om een ruime definitie te hanteren voor de term "rechtshandeling". Hierbij verwijst het Gerecht naar artikel 2 van het VEU om haar ruime interpretatie te staven. Anderzijds – zo mogelijk nog belangrijker – heeft het Gerecht actief de visie van de Unieburgers (vertegenwoordigd door de initiatiefnemers) ondersteund, en hiermee de impact van het EBI aanzienlijk vergroot.

Samenvattend kunnen we besluiten dat het Hof van Justitie in de periode dat verordening 211/2011 van kracht was twee fases doormaakte.

- (1) In de initiële fase bleef het Hof eerder terughoudend redeneren. Vaak schaarde het Hof zich aan de kant van de Commissie. De niet-ontvankelijkheid van initiatieven blijft in deze fase een heikel punt: het Hof stelt wel dat de Commissie verplicht is de weigering van initiatieven te verantwoorden. Maar het Hof spreekt zich niet uit over de barrières die initiatiefnemers ondervinden om een EBI tot stand te doen krijgen.
- (2) In een tweede fase valt op dat ook het Hof een ruimere interpretatie begint te geven aan de reikwijdte van het Unierecht. In de *STOP-TTIP-zaak*⁸⁶ oordeelt het Hof in het voordeel van de initiatiefnemers, en stelt ze dat de reikwijdte⁸⁷ van het Unierecht zich ook uitstrekt over de materie waarvan sprake in deze zaak. Daarnaast is er ook de belangrijke *Safepack case*, waar het Gerecht van oordeel is dat de EC een duidelijke reden tot weigering van het initiatief moet geven en beargumenteren, zodat de initiatiefnemers in de toekomst een verbeterde versie van het initiatief kunnen indienen. Verderop zullen we de *Safepack case* in detail bespreken.

Uit bovenstaande kritiekpunten kunnen we afleiden dat men bij het Hof relatief kritisch stond tegenover het EBI onder verordening 211/2011. De verordening bevatte tal van lacunes en ook de procedures waren onvolmaakt. Het Hof levert dus een nuttige bijdrage tot de aanzet naar de aanpassing van verordening 211/2011. Het duurde niet lang alvorens het EP en de Raad deze houding overnamen. Vanaf 2017 begon het EP actief te lobbyen om het EBI aan te passen. Relatief snel volgde ook de EC zelf deze houding en ging men verordening 211/2011 heroverwegen. Uiteindelijk duurde het tot april 2019 alvorens men de nieuwe verordening 788/2019 zou goedkeuren, sinds 1 januari 2020 is deze van kracht.

⁸⁶ HvJ 10 mei 2017, nr. T-754/14, ECLI:EU:T:2017:323, 'Michael Efler v Europese Commissie'.

⁸⁷ De rechtstreekse werking en reikwijdte van het unierecht werden reeds lang vastgesteld in de mijlpaalarresten: Van Gend & Loos (C-26/62) en Costa/ENEL (zaak 6/64).

7. Verordening 788/2019: een nieuwe start

De gedetailleerde bespreking van verordening 788/2019 kan men – zoals die van 211/2011 – opsplitsen in 9 hoofdstukken.

1) Bepalingen over de organisatoren⁸⁸

In deze verordening wordt een apart artikel voorzien voor de organisatoren, namelijk artikel 5. Daarin is sprake van een “groep organisatoren”⁸⁹ die nog steeds minstens zeven personen behelst. Artikel 5(2) t.e.m. 5(6) bevatten de vereisten waar een organisator aan moet voldoen. Zo moeten ze de kiesgerechtigde leeftijd hebben en moeten ze een EU-burger zijn. Vervolgens moeten de organisatoren ook hun contactpersonen voor de EC aanduiden. Opvallend nieuw in deze Verordening is dat in artikel 5(7) impliciet te lezen staat dat de organisatoren een juridische persoonlijkheid mogen oprichten voor het EBI dat ze indienen.

2) Bepalingen over ondertekenaars⁹⁰

De bepalingen inzake ondertekenaars sommen voornamelijk de formele vereisten op waaraan moet voldaan worden om een EBI te doen slagen. In artikel 3(1), (2) valt te lezen dat het EBI tenminste 1 miljoen handtekeningen moet verzamelen in een kwart van de lidstaten. Interessant hierbij is dat men overeenkomstig artikel 2(1) in bijlage⁹¹ een lijst heeft toegevoegd met het minimumaantal handtekeningen dat men per lidstaat dient te verzamelen in dat kwart van de lidstaten.

Tot slot stelt artikel 3 ook dat je als “ondertekenaar” wordt geteld bij de ondertekenaars van de staat waar je onderdaan van bent.⁹²

3) Bepalingen over de ondersteuning door de Commissie & de lidstaten

Er is een volledig artikel gewijd aan de ondersteuning door de EC. Artikel 4 bevat veel informatie. Ten eerste engageert de EC zich om een gids over het EBI te publiceren in elke officiële taal van de EU. Daarnaast stelt de verordening in artikel 4(2) en (3) dat er een uitgebreide digitale ondersteuning komt, enerzijds in de vorm van een online

⁸⁸ Art. 5, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2019/788, 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L.* 17 mei 2019, 130, 62.

⁸⁹ Art. 5, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 211/2011, 16 februari 2011 over het burgerinitiatief, *Pb. L.* 11 maart 2011, 65, 4. Men noemde dit hier “burgercomité”.

⁹⁰ Art. 5, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2019/788, 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L.* 17 mei 2019, 130, 62.

⁹¹ Zie ook bijlage I van deze masterproef.

⁹² Eventuele geschillen over nationaliteiten worden niet in rekening gebracht in dit artikel.

discussieforum over het EBI, anderzijds een webpagina waarop de initiatiefnemers hun initiatief kunnen beheren, ter beschikking gesteld door de EC.⁹³

Ten tweede vinden we in artikel 4(4) enkele algemene bepalingen terug: de EC zal instaan voor de vertaling van de inhoud van het initiatief en zorgen voor publicatie in het register van het EBI.

Tot slot, zal er krachtens artikel 4(5) in elke lidstaat een contactpersoon worden aangeduid, die de initiatiefnemers kan voorzien van extra informatie.

4) Bepalingen over registratie⁹⁴

In deze bepaling vinden we de grootste aanpassingen. De registratie wordt uitvoerig behandeld in artikel 6.

Ten eerste worden de vormvereisten waaraan een registratie moet voldoen besproken. Het initiatief moet worden ingediend via het register. Eens het via het register is ingediend moet het voldoen aan enkele voorwaarden vooropgesteld in artikel 6(3). Zo wordt bepaald dat:

- a) de groep organisatoren het nodige bewijs heeft verstrekt dat zij aan de in artikel 5, leden 1 en 2, bepaalde vereisten voldoet en de contactpersonen heeft aangewezen overeenkomstig de eerste alinea van artikel 5, lid 3;
- b) in de situatie bedoeld in artikel 5, lid 7, de juridische entiteit speciaal is opgericht voor het beheer van het initiatief en het als vertegenwoordiger aangewezen lid van de groep organisatoren gemachtigd is om namens de juridische entiteit te handelen;
- c) geen van de delen van het initiatief duidelijk buiten het kader valt van de bevoegdheden van de Commissie om een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van de Verdragen;
- d) het initiatief niet kennelijk beledigend, lichtzinnig of ergerlijk is;
- e) het initiatief niet kennelijk indruist tegen de waarden van de Unie zoals die in artikel 2 VEU zijn vastgelegd, noch tegen de rechten vervat in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁹³ Naast het beheren van het initiatief, zullen ondertekenaars ook via deze pagina kunnen ondertekenen (zie artikel 10).

⁹⁴ Art. 6, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2019/788, 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L.* 17 mei 2019, 130, 62.

Vervolgens bouwt de verordening een mechanisme in waarmee de EC en initiatiefnemers met elkaar in dialoog staan moest men niet voldoen aan artikel 6(3c). Dit geeft de kans aan de initiatiefnemers om hun initiatief aan te passen conform de EU-bevoegdheden. De EC kan na verloop van deze procedure krachtens artikel 6(4) kiezen om:

- (1) Het initiatief te registeren
- (2) Het initiatief gedeeltelijk te registeren
- (3) Te weigeren om het initiatief te registeren

5) Bepalingen over verzameling van steunbetuigingen⁹⁵

Deze bepaling is grotendeels dezelfde gebleven als in de voorgaande verordening. Nog steeds kunnen de handtekeningen zowel op papier als digitaal worden verzameld.⁹⁶ De formulieren waarop men kan handtekenen zijn vooraf opgemaakt en opgenomen in de verordening als bijlage III. Hierbij is het interessant om te noteren dat de EC voortaan zelf verantwoordelijk is om de juiste formulieren te gebruiken indien de verzameling op een digitale manier gebeurt, zoals omschreven in artikel 10. Aanvullend staan in artikel 9 ook de formele vormvereisten beschreven waaraan men moet voldoen om een initiatief te kunnen ondertekenen.

Tot slot merken we in artikel 10 op dat de EC nu zelf zal instaan voor het runnen en managen van een digitaal platform waarop de EBI's kunnen ondertekend worden. Dit doet ze via een daarvoor voorziene website, waarop zowel de info, mogelijkheid tot tekenen als de contactpersonen van de verschillende EBI's zichtbaar zijn.

6) Bepalingen over intrekking⁹⁷

De initiatiefnemers kunnen te allen tijde het initiatief intrekken.

7) Bepalingen over verifiëring & certificatie⁹⁸

⁹⁵ Art. 9 en 10, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2019/788, 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L.* 17 mei 2019, 130, 64/5.

⁹⁶ Hierbij noteren we uiteraard dat de digitale ondersteuning een stuk groter is geworden, waardoor de verzameling van digitale handtekeningen in theorie makkelijker zou moeten zijn.

⁹⁷ Art. 7, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2019/788, 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L.* 17 mei 2019, 130, 64.

⁹⁸ Art. 12, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2019/788, 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L.* 17 mei 2019, 130, 66.

In artikel 12 is bepaald dat elke lidstaat zelf verifieert, of de handtekeningen gezet door zijn onderdanen, voldoen aan de vereisten. Verder valt er te lezen dat de EC (op verzoek van de initiatiefnemers) of de initiatiefnemers zelf, binnen de drie maand na de verzameling de behaalde handtekeningen moet indienen bij de lidstaten.

8) Bepaling over de behandeling door de Commissie en EP⁹⁹

Deze bepaling werd onder de huidige verordening veel ruimer omschreven. In artikelen 13 t.e.m. 16 is de volgende procedure omschreven:

- (1) Indien aan de criteria uit artikel 12 voldaan is, dienen de initiatiefnemers het initiatief officieel in bij de EC binnen de drie maanden.
- (2) Als de EC het initiatief goed ontvangt, stelt zij via het register het EP en de Raad op de hoogte. Binnen de drie maanden na indiening worden de initiatiefnemers ontvangen op een openbare hoorzitting in het EP. Na deze hoorzitting zal het EP de politieke steun voor het initiatief beoordelen.
- (3) Binnen een maand na de indiening engageert de EC zich om de initiatiefnemers te ontvangen.
- (4) Binnen de zes maanden na de bekendmaking zoals bedoeld in artikel 14(1) zal de EC haar juridische en politieke besluiten kenbaar maken.
- (5) De EC en de initiatiefnemers stellen de ondertekenaars op de hoogte van de genomen beslissingen.

9) Evaluatie van het EBI

In artikel 25 lezen we dat de EC de werking op gezette tijden dient te toetsen. Ze doet dit uiterlijk op 01/01/2024 bij het EP en de Raad. Daarna om de vier jaar.

⁹⁹ Art. 13, 14 15 en 16, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2019/788, 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L.* 17 mei 2019, 130, 67/8.

Tabel 1: Verordening 788/2019 schematische voorstelling

<u>ONDERDEEL</u>	<u>BELANGRIJKSTE BEPALINGEN IN 788/2019</u>
<u>Organisatie</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Men richt een 'burgercomité' op. - Kiesgerechtigde leeftijd - Inwoners nodig uit zeven landen
<u>Ondertekenaars</u>	<ul style="list-style-type: none"> - 1 miljoen ondertekenaars (Zoals bepaald in Art 11 VEU) - Kiesgerechtigde leeftijd - Minimum ¼ van de lidstaten
<u>Ondersteuning</u>	Er bestaat een informatiecenter waarbij de deelnemende initiatieven terecht kunnen met hun vragen.
<u>Registratie</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Gebeurt bij EC: - De steun en financiering moet worden aangegeven onder bepaalde voorwaarden. (1) - EC krijgt twee maanden om te reageren. - Beroepsmogelijkheden weergeven
<u>Steunbetuiging</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Papier & elektronisch - Eigen platform OF via EC - Deadline = 12 maanden na registratie
<u>Intrekking</u>	- Ieder moment mogelijk vanaf indiening
<u>Verificatie</u>	- Kan op elk moment worden ingediend. (2)
<u>Verificatie EP en EC:</u>	<ul style="list-style-type: none"> - EC: Indiening en voorstelling gebeuren hier - EP: Publieke hoorzitting over het initiatief (3) - EC: Conclusie binnen de drie maand na volledige indiening
<u>Evaluatie</u>	- Elke drie jaar. Komt opnieuw vanuit zowel EP, EC als de Raad.

8. Vergelijkende analyse tussen verordeningen 211/2011 en 788/2019

In dit hoofdstuk zal een vergelijkende analyse gemaakt worden tussen de verordening 788/2019 en verordening 211/2011. Hierbij zullen we focussen op de vernieuwingen geïmplementeerd in de verordening 788/2019.

De debatten om de verordening aan te passen waren zeer hevig; al sinds 2015 was men op niveau van het EP en de EC bezig met het voorbereiden van diverse aanpassingen. Enkele van deze voorstellen zijn wel degelijk opgenomen in 788/2019, toch heeft de EC lang niet met alles rekening gehouden. Een eerste vaststelling is dus dat de EC eerder voorzichtig te werk is gegaan. Een concreet voorbeeld van een voorstel dat geopperd werd door het EP maar werd geweigerd door de EC, was het verlagen van de minimumleeftijd om deel te nemen aan een EBI van 18 naar 16.¹⁰⁰ Een dergelijke maatregel kon ervoor zorgen dat de drempel om aan 1 miljoen handtekeningen te geraken aanzienlijk werd verlaagd. Toch merken we op, dat in de loop van 2018 zowel de EC als het EP zich gingen verzetten tegen deze maatregel.¹⁰¹ De veranderingen verliepen dus niet zonder slag of stoot. Toch noteren we enkele belangrijke verschillen tussen beide verordeningen:

Ten eerste is het met de nieuwe verordening 788/2019 mogelijk om een initiatief slechts gedeeltelijk te registreren, dit bevordert de transparantie en gebruiksvriendelijkheid van het EBI. We moeten hier echter wel stellen dat deze bepaling er deels kwam onder dwang van het Hof met haar Arrest van 3 februari 2017 in de *Minority Safepack zaak*. Hoe dan ook is deze tendens bemoedigend en is het positief om te zien dat er anno april 2021 nog geen enkel nieuw initiatief werd geweigerd.

Ten tweede noteren we enkele versoepelingen voor deelname aan een initiatief voor de EU-burger. Zo vinden we terug dat het gemakkelijker wordt om een handtekening te zetten, want EU-burgers kunnen dit nu doen, ongeacht hun verblijfplaats. Ook het ondertekenen zelf is gemakkelijker geworden, nu de EC zelf instaat voor een centraal verzamelpunt waar de handtekeningen kunnen worden verzameld. Voor organisatoren wordt er rekening gehouden met de vraag om zelf te bepalen wanneer de verzameling van handtekeningen begint, dit moet weliswaar binnen de 6 maanden na registratie zijn.

¹⁰⁰ Commission staff working document (Comm.). Implementation Plan accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative, 13 september 2017, SWD(2017) 294 def.

¹⁰¹ European Commission. (2018, December 12). European Citizens' Initiative: Political agreement reached on the Commission's proposal [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6792.

Ten derde moeten we ons ook kritisch uitlaten naar de nieuwe verordening. Het is uit bovenstaande zaken duidelijk geworden dat inzake registratie en het opzetten van een EBI de regels een stuk soepeler zijn geworden. Dit wordt verderop ook bevestigd door de ondervraagde initiatiefnemers zelf (zie hoofdstuk 9). Hier hangt echter een zeer grote, vaak onderbelichte, *maar* aan vast: wat follow-up en beantwoording van de EBI's betreft heeft het EC iets merkwaardigs toegevoegd. De EC stelt namelijk dat enerzijds de initiatiefnemers verplicht zijn om binnen de drie maanden na verzameling van de handtekeningen in de lidstaten hun initiatief voor te leggen aan de verschillende instellingen en in één adem heeft de EC zichzelf wel dubbel zolang gegeven om een antwoord te voorzien op de gestelde vragen van een EBI. Dit is m.i. contradictorisch en zal het proces bemoeilijken en, zoals reeds gebleken is uit het *Safepack*-initiatief, voor moeilijkheden zorgen. Dit onderzoek beaamt dan ook graag een voorgaande conclusie in het onderzoek van Sofie Van Overschelde dat "*De EC een element introduceert dat zelfs mogelijk meer kwaad dan goed doet.*"¹⁰²

Afsluitend kunnen we stellen dat beide verordeningen op veel vlakken van elkaar verschillen, de EC is met verordening 788/2019 duidelijk een nieuwe richting ingeslagen, maar de weg blijft lang en het proces naar een transparant en doeltreffend EBI is er een van lange adem.

9. Aanhangige initiatieven onder verordening 788/2019

9.1. Opgestarte initiatieven onder verordening 788/2019

Sinds 01/01/2020 is het mogelijk om nieuwe initiatieven in te dienen krachtens de nieuwe regelgeving. Hieronder maken we een korte analyse van de momenteel lopende initiatieven en het verloop hiervan. Enkele van deze initiatieven werden ingediend voor 2020; daar is het interessant om te kijken of de verordening 788/2019 een effect heeft gehad. Omdat men in artikel 17 van verordening 788/2019 een overgangsbepaling heeft opgenomen, zouden enkele van de onderstaande initiatieven terechtkomen in een situatie waarin beide verordeningen van kracht zijn. Onder normale omstandigheden zou deze overgangsbepaling zichzelf opheffen na een jaar onder verordening 788/2019, jammer genoeg bleef door de covid-19 crisis de overgangsbepaling nog langer van kracht. Toch valt het op dat de EC meegaand is in de crisis, ze wil duidelijk de initiatieven een eerlijke kans geven om aan 1 miljoen handtekeningen te komen. Daarom werd reeds in april 2020 een nieuwe verordening 1042/2020 aangenomen, waarvan de voornaamste bepaling was dat de EBI's langer kregen om de nodige handtekeningen te vergaren.

¹⁰² Sofie Van Overschelde (2018) VUB.

De nieuwe einddata voor deze initiatieven werden ondertussen voor een tweede maal verlengd. Op 17 december 2020 verlengde de EC de data een eerste maal. Ondertussen verlengde de EC op 19 februari 2021 voor een tweede maal door middel van het Besluit C(2021) 1121. In bijlage II vinden we een tabel met een lijst van alle lopende initiatieven op 17/02/2021. Uit deze bijlage zullen we enkel de initiatieven ingediend onder verordening 788/2019 behandelen. In onderstaand hoofdstuk zullen we in grote lijnen nagaan hoe de initiatieven verlopen en in welke mate het verloop verschilt van de voorgaande initiatieven onder verordening 211/2011.

Het valt meteen op dat door de covid-19 crisis er slechts zes initiatieven werden ingediend. Er werd contact opgenomen met elk initiatief opgestart na januari 2020, de initiatiefnemers kregen de volgende vragen:

- 1) How do you see the changes in the ECI, and how do you see the future prospects of your initiative?¹⁰³
- 2) In what way is the commission supportive in your initiative and do they offer the promotion and support as promised in the regulation?¹⁰⁴

In dit hoofdstuk bespreken we achtereenvolgens de volgende topics:

- 1) Stop the Finning-Stop the Trade¹⁰⁵
- 2) Voters without Borders: Full Political Rights for EU Citizens¹⁰⁶
- 3) Start Unconditional Basic Incomes Throughout the EU¹⁰⁷
- 4) Right to Cure ¹⁰⁸

9.1.1. Stop the Finning-Stop the Trade¹⁰⁹

Dit is het eerste initiatief ingediend onder de nieuwe regelgeving. Op 18/12/2019 kwam er een persaankondiging vanuit de EU om aan te geven dat dit initiatief zou worden opgestart op 02/01/2020.¹¹⁰ Dit initiatief werd succesvol geregistreerd bij de EC en bevat naar eigen

¹⁰³ Vertaling: "Hoe ziet u de veranderingen in het ECI? En hoe ziet u de toekomst van uw initiatief?"

¹⁰⁴ Vertaling: "Op welke manier is de Commissie behulpzaam in de ondersteuning van uw initiatief? En slagen ze erin om de beloofde promotie na te komen?"

¹⁰⁵ Vertaling: "Stop het ontvinnen van haaien — Stop de handel."

¹⁰⁶ Vertaling: "Kiezers Zonder Grenzen, Volledige Politieke Rechten voor EU-burgers."

¹⁰⁷ Vertaling: "Voor een onvoorwaardelijk basisinkomen in de hele EU."

¹⁰⁸ UITVOERINGSBESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2020/1220, 21 augustus 2020 betreffende het verzoek tot registraties van het voorgestelde Europees burgerinitiatief "Recht op behandeling", *Pb. L.* 26 augustus 2020, 277.

¹⁰⁹ BESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2019/2252, 17 december 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "Stop Finning – Stop the trade" ("Stop het ontvinnen van haaien – Stop de handel"), *Pb. L.* 30 december 2019, 336.

¹¹⁰ European Commission. (2019, December 17). European Citizens' Initiative: Commission registers 'Stop Finning – Stop the trade' initiative [Press release].

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6783.

zeggen van de EC geen inhoudelijke eisen die buiten haar bevoegdheid vallen. Zo kon men in januari 2020 starten met het verzamelen van handtekeningen onder de nieuwe verordening 788/2019. Het doel van het initiatief is om de illegale verkoop van haaienvinnen te verbieden. De initiatiefnemers stellen dat er in de EU, ondanks het verbod op vinnen vervoeren en vissen¹¹¹, toch een grote verkoop van illegaal verkregen haaienvinnen plaatsvindt. De initiatiefnemers eisen dan ook om de relevante verordening 605/2013 uit te breiden. De voornaamste bepaling die de initiatiefnemers willen integreren is een bepaling die de verkoop van haaienvinnen verbiedt binnen de EU.

Het initiatief werd succesvol geregistreerd op 02/01/2020, vervolgens begon men op 31/01/2020 met het verzamelen van handtekeningen; dat is op de datum van schrijven van deze paper nog lopende. De Commissie stelt op de EBI-website wel duidelijk dat het initiatief een verlengde verzamelperiode geniet krachtens het uitvoeringsbesluit 2020/2020 van 17 december 2020. De verzameling van handtekening vordert vrij traag. Na een jaar heeft het initiatief slechts (ongeveer) 150.000 handtekeningen kunnen verzamelen.¹¹² Onder normale omstandigheden was de looptijd voor de registratie van handtekeningen al verlopen en zou dit initiatief worden verworpen omdat men niet genoeg handtekeningen verzamelde. Door het invoeren van de tijdelijke verordening 1042/2020 en bijhorend uitvoeringsbesluit 2020/2020 blijft de tijd nog lopen tot 31/10/2021.¹¹³

Toch valt het hier meteen op dat de nieuwe verordening 788/2019 geen garantie is op succes; het initiatief loopt op heden al meer dan een jaar en slaagt er niet in om een significante groep te bereiken. Toch moeten we hier voorzichtig zijn met onze conclusies. In een persnota van 11 januari 2021 stellen de initiatiefnemers zelf dat het in covid-19 tijden quasi onmogelijk is om handtekeningen te verzamelen. Toch zullen ze trachten om het topic op de agenda te plaatsen via sociale mediacampagnes en Webinars.¹¹⁴

Enkele verandering t.o.v. de vorige verordening zijn wel duidelijk zichtbaar. Ten eerste, is het duidelijk dat de EC de EBI's op een centrale website plaatst en de taalondersteuning biedt zoals geregeld in artikel 10. Dit levert een wezenlijke bijdrage tot het digitaal handtekenen van een EBI. Ten tweede valt het op dat de organisatoren hier gekozen

¹¹¹ Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad nr. 605/2013, 12 juni 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1185/2003 van de Raad betreffende het afsnijden van haaienvinnen aan boord van vaartuigen, *Pb. L.* 29 juni 2016, 181.

¹¹² *Europees Burgerinitiatief*. Europese Unie. Geraadpleegd 30 januari 2021, https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2020/000001_nl.

¹¹³ UITVOERINGSBESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2020/2200, 17 december 2020 betreffende de verlengingen van de termijnen voor de verzameling van steunbetuigingen voor bepaalde Europese burgerinitiatieven overeenkomstig Verordening (EU) 2020/1042 van het Europees Parlement en de Raad, *Pb. L.* 23 december 2020, 434.

¹¹⁴ Stop finning EU. (2021, January 11). Stop finning [Press release]. <https://www.stop-finning-eu.org/nl/persberichten/>

hebben om als 'groep van organisatoren' ook een juridische entiteit op te richten in de vorm van een vzw. Dit kan dankzij de nieuwe bepaling 5(3) in de verordening 788/2019. De maatschappelijke zetel van deze vzw situeert zich in Duitsland.

Opnieuw valt op dat de organisatie vanuit een ngo-structuur ontstaat, met name Seal Shepherd en enkele andere ngo's ondersteunen dit initiatief zeer intensief. De vraag die wie ons hier dan kunnen stellen is in welke mate EBI's werkelijk "burgerinitiatieven" kunnen worden. We zullen merken dat dit ook bij de andere initiatieven een steeds weerkerend pijnpunt is. Aansluitend hierbij merken we ook dat het moeilijk blijft om budgetten en sponsoring te krijgen voor een EBI. Dit initiatief heeft een budget van slechts 10.000 euro.

Afsluitend kunnen we concluderen dat in het verloop van dit initiatief op heden geen fundamenteel verschil merkbaar is met de initiatieven onder verordening 211/2011.

9.1.2. Voters without borders: Full political rights for EU citizens¹¹⁵

Niet lang na het eerste initiatief kwam er een tweede. Met het uitvoeringsbesluit van 4 maart 2020 werd dit initiatief succesvol geregistreerd. De invalshoek ervan is *"hervormingen ter versterking van de bestaande rechten van EU-burgers om te stemmen en zich verkiesbaar te stellen bij de Europese en de gemeenteraadsverkiezingen in hun land van verblijf, en op nieuwe wetgeving om deze rechten uit te breiden tot regionale en nationale verkiezingen en referenda."*¹¹⁶ De EC oordeelde dat de eis van dit initiatief binnen haar bevoegdheden ligt en ze verwees hiervoor naar de artikelen 22, 25 en 79 van het VWEU.¹¹⁷ De organisatoren van het initiatief kunnen dus sinds 4 maart 2020 handtekeningen verzamelen.

In het kader van dit onderzoek hebben we een gesprek gehad met de initiatiefnemers. Hieruit kwamen enkele relevante zaken naar boven.

Ten eerste is het belangrijk te noteren dat de initiatiefnemers hier expliciet vermelden dat de EC een wezenlijke inspanning heeft geleverd t.o.v. de vorige verordening. Ze wijzen in

¹¹⁵ UITVOERINGSBESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2020/396, 4 maart 2020 over het voorgesteld burgerinitiatief "Kiezers Zonder Grenzen, Volledige Politieke Rechten voor EU-burgers", *Pb. L.* 13 maart 2020, 77.

¹¹⁶ UITVOERINGSBESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2020/396, 4 maart 2020 over het voorgesteld burgerinitiatief "Kiezers Zonder Grenzen, Volledige Politieke Rechten voor EU-burgers", *Pb. L.* 13 maart 2020, 77.

¹¹⁷ Art. 6(4,5 en 7) UITVOERINGSBESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2020/396, 4 maart 2020 over het voorgesteld burgerinitiatief "Kiezers Zonder Grenzen, Volledige Politieke Rechten voor EU-burgers", *Pb. L.* 13 maart 2020, 77.

dit verband onder meer – net zoals bij het bovenstaande initiatief – naar de activering op de website en het bieden van duidelijke ondersteuning in dat proces.

Ten tweede wijzen de initiatiefnemers vooral op het feit dat ze door de lancering meer in contact kunnen komen met belangengroepen en MP's. Toch moeten we hier aanvullen dat de initiatiefnemers in de loop van het proces meer en meer aangaven dat het niet langer de bedoeling was om de 1 miljoen te halen, als wel te wegen op de agendasetting via de belangengroepen en MP's. Dit is een belangrijk teken aan de wand, waaruit blijkt dat ondanks de inspanningen een fundamenteel probleem van het EBI – de hoge drempel van 1 miljoen handtekeningen – nog steeds bestaat.

De initiatiefnemers wijzen ook nog steeds op de prominente rol van de EC. Het is duidelijk dat de ondersteuning beter is geworden en dat de EC rekening houdt met de relevante rechtspraak van het Hof. Toch blijft haar prominente rol zichtbaar in verschillende stappen van het proces. Dit leren we uit ons interview met de initiatiefnemers waarin duidelijk wordt gesteld dat de EC op bepaalde fasen unilateraal handelt zonder de initiatiefnemers op de hoogte te stellen. In het geval van dit EBI is dat problematisch omdat men zo, naar eigen zeggen, veel pers en interactie is misgelopen in de opstartfase van het EBI. Meer bepaald heeft de EC op eigen initiatief een persnota uitgebracht zonder dit op voorhand te overleggen met de initiatiefnemers. Die wilden nog gebruikmaken van hun zes maanden om het initiatief publiekelijk te lanceren. In september deden de initiatiefnemers een nieuw voorstel voor een persnota aan de EC, maar dit werd afgewezen.

Ondertussen loopt het initiatief al langer dan een jaar en heeft het slechts 6.000 handtekeningen kunnen verzamelen. Het is officieel nog afwachten tot 2022 om een definitief kruis te maken over dit EBI, toch kunnen we nu reeds zeggen dat het initiatief wellicht niet succesvol zal zijn. Toch moeten we ook een positief besluit trekken. De EC heeft een wezenlijke inspanning gedaan om het EBI transparanter en gebruiksvriendelijker te maken. Dat blijkt ook uit het interview dat werd afgenomen.

Afsluitend kunnen we ook hier weer besluiten dat het initiatief wellicht de 1 miljoen handtekeningen niet zal halen. Ook hier is het opvallend dat de EC wel degelijk een inspanning levert om het EBI toegankelijker te maken. Desalniettemin blijven er ettelijke pijnpunten gedurende het gehele proces. Hier merken we ook voor een eerste keer expliciet op dat de initiatiefnemers er niet zozeer op mikken om de barrière van 1 miljoen handtekening te halen, maar vooral het initiatief op de politieke agenda willen plaatsen en in contact willen komen met verschillende belangengroepen. Ook bij het *Stop the Finning-Stop the Trade-initiatief* was dat een impliciet boodschap.

9.1.3. Start Unconditional Basic Incomes throughout the EU¹¹⁸

Dit initiatief werd geregistreerd met het uitvoeringsbesluit 2020/674 van 15 mei 2020. Daarmee is dit initiatief het eerste dat werd ingediend in volle coronacrisis, het is voor de organisatoren dan ook een zeer moeilijke opgave om handtekeningen te verzamelen. Eigen aan dit initiatief is dat het de 2^e keer is dat een soortgelijk idee wordt ingediend bij de EC. In 2013-2014 dienden dezelfde initiatiefnemers een initiatief in over een "volwaardig basisinkomen voor elke EU burger," het toenmalig initiatief haalde "slechts" 300.000 handtekeningen. Met de komst van de nieuwe verordening en aangekondigde aanpassingen in het EBI besloten de initiatiefnemers om een nieuwe poging te wagen. Ditmaal verenigen ze zich onder de noemer *Universal Basic Income Europe* (hierna UBIE), UBIE is sinds 2015 een rechtsgeldige vzw met vestigingsplaats Brussel.

De opzet van dit initiatief is om een volwaardig basisinkomen te genereren voor elke EU burger. UBIE stelt op hun website het volgende: "*UBIE advocates for more Basic Income experiments throughout Europe based on jointly agreed minimum criteria and calls on the European Union to co-finance those as well as their joint scientific evaluation. Basic Income policies could contribute to a more positive perception of the union among its citizens.*"¹¹⁹ De verzameling van handtekeningen is aangevat op 25 september 2020, voor het eerst werd ook onder de nieuwe verordening gebruikt gemaakt van de mogelijkheid om niet meteen na registratie handtekeningen te verzamelen, dit is een verbetering vergeleken met de twee voorgaande initiatieven, waar de kritiek nog duidelijk luidde dat de EC direct alles in werking zette om het verzamelen aan te vatten. Door de precaire situatie waarin we verkeren op het moment van dit schrijven besliste de EC al om de verzamelperiode te verlengen tot 25 maart 2022¹²⁰, dit initiatief zal dus bijna twee jaar de tijd hebben gehad om aan 1 miljoen handtekeningen te komen.

9.1.4. Right to Cure¹²¹

¹¹⁸ Rectificatie van UITVOERINGSBESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2020/674, 15 mei 2020 over het voorgesteld burgerinitiatief "Voor een onvoorwaardelijk basisinkomen in de hele EU", *Pb. L.* 22 oktober 2020, 351.

¹¹⁹ UBIE. (2021, February 8). *What we do*. UBIE - Unconditional Basic Income Europe. <https://www.ubie.org/what-we-do/>.

¹²⁰ UITVOERINGSBESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2020/2200, 17 december 2020 betreffende de verlengingen van de termijnen voor de verzameling van steunbetuigingen voor bepaalde Europese burgerinitiatieven overeenkomstig Verordening (EU) 2020/1042 van het Europees Parlement en de Raad, *Pb. L.* 23 december 2020, 434.

¹²¹ UITVOERINGSBESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2020/1220, 21 augustus 2020 betreffende het verzoek tot registraties van het voorgestelde Europees burgerinitiatief "Recht op behandeling", *Pb. L.* 26 augustus 2018, 277.

Het laatste initiatief dat hier wordt besproken is het *Right to Cure-initiatief*. Met de uitvoeringsverordening van 21 augustus 2020 werd dit initiatief succesvol geregistreerd en konden de initiatiefnemers beginnen met het verzamelen van 1 miljoen handtekeningen. Het initiatief voor dit EBI ligt bij Geneeskunde Voor het Volk, tevens is GVHV ook de enige financiële sponsor van dit project, met een sponsoring van 22.500 euro.

De eis van de initiatiefnemers is duidelijk: "We hebben allemaal recht op gezondheid. In een pandemie moeten onderzoek en nieuwe technologieën snel over de wereld worden verspreid. Een bedrijf zou niet de macht mogen hebben om te beslissen wie toegang heeft tot behandelingen of vaccins en tegen welke prijs. Patenten geven één enkel bedrijf het monopolie op essentiële farmaceutische producten. Dit beperkt hun beschikbaarheid en verhoogt de kosten voor hen die ze nodig hebben."¹²² Die concrete eis valt binnen het kader van artikel 114 van het VWEU, de EC verklaart deze registratie dus ontvankelijk. Interessant aan dit initiatief is wel het feit dat er nood is aan een kortetermijnoplossing voor deze problematiek. De periode waarin het proces loopt is eigenlijk in het nadeel van de initiatiefnemers. Voor specifieke gevallen zoals dit, zou er in lijn met de juridische spoedprocedure, ook een mogelijkheid moeten bestaan om deze zaken sneller op de agenda te plaatsen. Na zes maanden verzamelen haalde het initiatief ongeveer 150.000 handtekeningen; de weg is nog lang. Toch hebben de initiatiefnemers nog ruim de tijd om voldoende handtekeningen te verzamelen, aangezien de verzameltermijn loopt tot 1 mei 2022.¹²³

Opnieuw is het hier koffiedikkijken of het initiatief de gevraagde 1 miljoen handtekeningen zal halen, de EC ondersteunt duidelijk digitaal en in de registratiefase, maar de vraag blijft of dat allemaal voldoende is.

10. Case-study - Minority-Safepack

In dit hoofdstuk zullen we uitvoerig het verloop van het *Minority Safepack initiatief* van naderbij bekijken. Om dit te doen, zullen we dat verloop opdelen in twee fases. De eerste fase bespreekt de aanzet en rechtszaak aangespannen voor het Gerecht in de periode 2013-2017. De tweede fase zal dieper ingaan op de verzamelperiode 2017-2021, waarbij we ook rekening houden met de dan reeds aangekondigde aanpassingen omtrent de

¹²² Nonprofit on pandemic. (2021, January 11). *Geen winst op de pandemie! Onderteken Nu!* No Profit on the Pandemic. <https://noprofitonpandemic.eu/nl/>.

¹²³ UITVOERINGSBESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2021/360, 19 februari 2021 betreffende de verlenging van de termijnen voor de verzameling van steunbetuigingen voor bepaalde Europese burgerinitiatieven overeenkomstig Verordening (EU) 2020/1042 van het Europees Parlement en de Raad, *Pb. L.* 26 februari 2021, 69.

verordening van het EBI. En de uitkomst hiervan met het antwoord van de EC op het initiatief.

10.1. Eerste fase: Aanloop

Het voorstel voor deze case werd reeds in 2013 verzonden naar de EC. Inhoudelijk stelde de initiatiefnemers de volgende eis: 'Een pakket wetgevingsvoorstellen om de bescherming van de nationale minderheden, taalrechten en de bescherming van hun cultuur mogelijk te maken. Samenvattend stellen we dat het hoofddoel is: "veiligheid voor minderheden te bewerkstelligen via een wetgevingspakket opgesteld voor die minderheidsgroepen."¹²⁴ Dit initiatief werd ingeleid door de FUEN-groep (Federal Union of European Nationalities), in ondersteuning van de Democratic Alliance of Hungarians in Romania (DAHR), The South-Tyrol People's Party (SVP) en de Youth of European Nations (YEN). Het initiatief omvatte elf beleidsvoorstellen op acht specifieke beleidsdomeinen.¹²⁵ Opvallend aan dit initiatief, was dat bij indiening van de elf beleidsvoorstellen, de initiatiefnemers een zogenaamde "vrijwaringsclausule" wilden inbouwen. Hiermee wilde de initiatiefnemers voorkomen dat indien een van hun voorstellen niet ontvankelijk was, dit automatisch ook gevolgen had voor de andere voorstellen. De initiatiefnemers wilden op die manier de EC dwingen om elk voorstel afzonderlijk te behandelen, zodat ze zeker waren dat op zijn minst enkele beleidsvoorstellen binnen de bevoegdheid van de Unie vielen.

De EC heeft dit verzoek in eerste instantie afgewezen. De EC bevestigde dat sommige onderdelen van het initiatief buiten de bevoegdheden van de Unie vielen, hierdoor zag de EC zich genoodzaakt om de registratie van het initiatief te weigeren.¹²⁶ De EC heeft in haar besluit wel niet specifiek vermeld welke elementen niet voldeden aan het EU recht. De initiatiefnemers besloten om gebruik te maken van artikel 263 van het VWEU¹²⁷ en dienden op hun beurt een verzoek tot nietigverklaring van het besluit in bij het Gerecht.

De initiatiefnemers bouwden een tweeledige argumentatie op. Ten eerste brachten de initiatiefnemers het element naar voren dat de EC haar motiveringsplicht, zoals vermeld in artikel 296 paragraaf 2 van het VWEU, niet was nagekomen. Ten tweede halen de initiatiefnemers aan dat het niet aanvaarden van de registratie een schending is van artikel

¹²⁴ FUEN, HEINRICH, H., & KELEMEN, H. (2021, January 21). *Reaction of the mspi citizens' committee to commission communication c(2021)171*. <https://www.fuen.org/en/article/REACTION-OF-THE-MSPI-CITIZENS-COMMITTEE-TO-COMMISSION-COMMUNICATION-C2021171>.

¹²⁵ VARGA, P., & TÁRNOK, B. (2018). European Citizens' Initiatives for the Protection of National Minorities P 72-74.

¹²⁶ BESLUIT (C)2013 5969 final van de Commissie van 13 september 2013 tot afwijzing van het verzoek tot registratie van het voorgestelde Europese burgerinitiatief „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe”.

¹²⁷ Art. 263, VWEU.

11 VEU, artikel 24 VWEU en artikel 4 lid 2 onder b van de verordening 211/2011.¹²⁸ De initiatiefnemers verwijten de EC *in concreto* het volgende: “*dat zij (de EC) in het bestreden besluit, zonder nadere verduidelijking, alleen heeft vermeld dat sommige van de thema’s waarover haar in de bijlage bij het voorgestelde EBI was verzocht voorstellen voor Unierechtshandelingen in te dienen, binnen haar bevoegdheden vielen om daar vervolgens uit af te leiden dat de registratie van het voorgestelde EBI in haar geheel moest worden geweigerd op grond dat bij verordening nr. 211/2011 niet was voorzien in de gedeeltelijke registratie van een voorgesteld EBI.*”¹²⁹

Dit wordt verder aangevuld met de redenering dat, omdat de initiatiefnemers geen motivering verkregen, het voor hen quasi onmogelijk was om de nodige aanpassingen aan te brengen aan het initiatief. Wat bijzonder is aan dit argument, is dat de initiatiefnemers daarnaast de EC ook wijzen op het feit dat het indienen van elf afzonderlijke EBI’s in strijd is met de procedurele economie en vooral contraproductief werkt t.a.v. overweging 2 van de verordening 211/2011.¹³⁰ De initiatiefnemers bouwden dit argument nog verder uit door te stellen dat “*het bestreden besluit de redenen moeten vermelden op grond waarvan de Commissie heeft aangenomen dat verordening nr. 211/2011 haar niet de mogelijkheid bood slechts een deel van een voorgesteld EBI te registreren. Een dergelijke uitlegging vindt namelijk geen steun in de tekst van de verordening en evenmin in de Verdragen.*”¹³¹

De EC op haar beurt wees erop dat sommige van de elf bepalingen niet binnen haar bevoegdheid vielen, maar ze argumenteerde dat wanneer men de voorstellen afzonderlijk zou gaan beschouwen, ze eventueel wel onder de bevoegdheid van de EC konden vallen. Maar verordening 211/2011 staat in de interpretatie van de EC niet toe om een registratie op te delen in een of meerdere delen. Bijgevolg werd de registratie beschouwd als een en ondeelbaar.¹³²

Interessant in deze zaak is dat het Gerecht de redenering van de initiatiefnemers volgde. Het Gerecht begon met de argumentatie dat krachtens de vaste rechtspraak men rekening moet houden met het precedent uit het arrest van 30 september 2015, Anagnostakis/Commissie, T-450/12, waarin krachtens artikel 296 VWEU werd vastgesteld dat de EC haar motiveringsplicht dient na te komen. Tot zover volgde het Gerecht dus reeds bekende rechtspraak. Het interessante luik van dit Arrest bevindt zich echter in de volgende paragrafen, waar het Gerecht argumenteert dat: “*Het feit dat in casu het voorgestelde EBI niet is geregistreerd, kan afbreuk doen aan de doeltreffendheid zelf van*

¹²⁸ HvJ 3 februari 2017, nr. T-646/13/8, ECLI:EU:T:2017:59, ‘Minority Safeback v European Commission’.

¹²⁹ HvJ 3 februari 2017, nr. T-646/13/9, ECLI:EU:T:2017:59, ‘Minority Safeback v European Commission’.

¹³⁰ HvJ 3 februari 2017, nr. T-646/13/11, ECLI:EU:T:2017:59, ‘Minority Safeback v European Commission’.

¹³¹ HvJ 3 februari 2017, nr. T-646/13/12, ECLI:EU:T:2017:59, ‘Minority Safeback v European Commission’.

¹³² HvJ 3 februari 2017, nr. T-646/13/20, ECLI:EU:T:2017:59, ‘Minority Safeback v European Commission’.

*het in artikel 24, eerste alinea, VWEU vervatte recht van de burgers om een burgerinitiatief in te dienen. Bijgevolg moet een dergelijk besluit de redenen voor deze weigering duidelijk tot uitdrukking brengen.*¹³³

Uit dit punt volgt dat het Gerecht verder argumenteert dat de EC heeft nagelaten om een rechtsvaardigheidsgrond voor de afwijzing te vermelden. Dit ondanks het feit dat volgens het Gerecht de initiatiefnemers er wel in geslaagd zijn om zeer gedetailleerde info te verschaffen. Hierdoor stelt het Gerecht dat de initiatiefnemers wel degelijk ontmoedigd werden door de EC. Het Gerecht gebruikte tegen haar gewoonte in zelfs het woord "verzuim". Het Gerecht oordeelde, gelet op de reeds opgesomde argumenten, dat de EC niet aan haar motiveringsplicht had voldaan door enerzijds niet aan te geven welke van de elf initiatieven al dan niet onder haar bevoegdheid vielen, en anderzijds, heeft nagelaten haar gronden te noemen voor de weigering. Derhalve beslist het Gerecht om de niet-registratie nietig te verklaren.

Deze rechtspraak is de eerste in haar soort. In 2017 heeft het Hof (bij monde van het Gerecht) een eerste maal duidelijk de initiatiefnemers in het gelijk gesteld. We zullen in de volgende fase zien dat de initiatiefnemers niet bij de pakken zijn blijven zitten.

10.2. Tweede fase: Een nieuwe poging

Bijna onmiddellijk na de uitspraak van het Hof besloot de Commissie om het over een andere boeg te gooien en op 3 april 2017 werd het initiatief deels geregistreerd. Hiermee is voor het eerst een precedent geschapen om initiatieven gedeeltelijk goed te keuren.¹³⁴ In het registratiebesluit erkent de EC de volgende punten van het initiatief:

- Aanbeveling van de Raad met betrekking tot de bescherming en de bevordering van de culturele en taalkundige diversiteit binnen de Unie
- Een besluit of een verordening van het EP en de Raad tot "aanpassing van de financieringsprogramma's om deze toegankelijk te maken voor kleine regionale en minderheidstalen"
- Een besluit of een verordening van het EP en de Raad tot oprichting van een centrum voor taalkundige diversiteit (...)
- Een verordening tot aanpassing van de algemene regels van toepassing op taken, doelstellingen en organisatie van de structuurfondsen (...)

¹³³ HvJ 3 februari 2017, nr. T-646/13/17, ECLI:EU:T:2017:59, 'Minority Safeback v European Commission'.

¹³⁴ BESLUIT (EU) VAN DE COMMISSIE nr. 2017/652, 29 maart 2017 over het voorgestelde burgerinitiatief "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe", *Pb. L.* 6 april 2017, 92.

- Een verordening van het EP en de Raad tot wijziging van de verordening over de "horizon 2020" (...)
- De wijziging van Uniewetgeving om een gelijke behandeling te waarborgen tussen staatlozen en Unieburgers
- Een verordening van het EP en de Raad ter invoering van een uniform auteursrecht (...)
- Een wijziging van richtlijn 2010/13/EU van EP en de Raad betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepaling in de lidstaten t.a.v. audiovisuele mediadiensten (...)
- Een verordening of besluit van de Raad om per categorie van projecten die nationale minderheden van hun cultuur bevorderen, een uitzondering te maken wat betreft de procedure van artikel 108,2 VWEU

De gedeeltelijke goedkeuring van de registratie resulteerde in een ongezien succes. De initiatiefnemers slaagden erin om tegen 3 april 2018 maar liefst 1,32 miljoen handtekeningen in elf landen te verzamelen. Waarvan er uiteindelijk 1.128.422 legitiem bleken te zijn. Nu was de enige vraag nog wanneer de initiatiefnemers het initiatief zouden indienen bij de EC. De initiatiefnemers hebben hier strategisch mee gewacht tot 10/01/2020, zodat de indiening van het initiatief onder de vernieuwde verordening 788/2019 viel. Hiermee wilden de initiatiefnemers hun kansen op een positieve respons verhogen.

Na de indiening op 10 januari heeft de EC de initiatiefnemers al ontvangen op 5 februari 2020. Dit is opvallend snel, aangezien de EC volgens verordening 788/2019 drie maanden de tijd heeft om de initiatiefnemers te ontvangen. Hier valt wel op, dat de verordening 788/2019 eerst een hoorzitting in het parlement vraagt – ook binnen de drie maanden – alvorens er sprake is van een ontvangst door de EC. Het is echter niet verboden dat de EC de initiatiefnemers eerst ontvangt, om vervolgens een hoorzitting te organiseren in het EP. Toch moeten we opmerken dat wat de hoorzitting in het EP betreft, de EC zich niet aan de verordening 788/2019 heeft gehouden daar deze heeft plaatsgevonden op 15 oktober 2020, dus niet binnen de termijn van de nieuwe verordening. Uiteraard houden we hier rekening met verzachtende omstandigheden in functie van de covid-19 pandemie. Toch is het interessant om deze bevinding in volgend onderzoek verder te bekijken. Maakt de EC er een gewoonte van om altijd eerst zelf de initiatiefnemers te ontvangen? Dit is een eerder subtiele bevestiging van de reeds gestelde kritiek dat de EC nog zeer veel discretionaire bevoegdheden geniet. We kunnen ons ook de vraag stellen of initiatiefnemers van een geregistreerd initiatief niet eerst moeten ontvangen worden door het EP, om zo hun bereik te vergroten. Vandaag worden initiatiefnemers vaak gehoord in de verschillende commissies, toch kan ook een formele uitnodiging al dan niet in het plenaire debat

bijdragen tot meer “exposure” voor het initiatief. Dat gaven ook de geïnterviewde beleidswerkers van het initiatief aan. Een dergelijke werkwijze kan ook een bijdrage leveren tot de verhoging van betrokkenheid van het EP in het besluitvormingsproces, aangezien het gebrek daaraan een van de voornaamste punten van kritiek op het EBI is.

Na de hoorzitting op 15 oktober had de EC drie maanden de tijd om, conform de verordening, haar politieke en juridische conclusies kenbaar te maken. Belangrijk is ook dat het EP op de plenaire zitting van 14-17 december een resolutie heeft aangenomen ter ondersteuning van het initiatief.¹³⁵ De resolutie stelt ook dat de EC in lijn moet handelen met de aangenomen resolutie en maant de EC aan om elk voorstel afzonderlijk te beoordelen, waarmee het EP verwijst naar de eerdere problemen betreffende de gedeeltelijke registratie.

Uiteindelijk antwoordde de EC op 14 januari 2021 op het initiatief – bijna acht jaar na de eerste indiening. Dit antwoord is teleurstellend. De EC concludeert dat er bij geen enkele van de negen voorstellen nood is om de bestaande regelgeving aan te passen of om nieuwe te introduceren¹³⁶ en geeft in haar mededeling een mooi overzicht van de reeds bestaande maatregelen. Er komen dus op korte termijn geen nieuwe maatregelen betreffende de bescherming van linguïstische minderheidsgroepen.

We bevinden ons dus weer op bekend terrein. Al onder verordening 211/2011 zagen we dat de EC slechts in twee gevallen effectief maatregelen nam om de aangekaarte issues te veranderen.¹³⁷ Ondanks het EBI blijft de regel op heden nog steeds dat het volledig aan de EC is om te bepalen of ze al dan rekening houdt met de 1 miljoen handtekeningen. Dit is problematisch. Kunnen initiatiefnemers en 1 miljoen handtekeningen de EC verplichten om effectief beleid te wijzigen? Wat hier ook relevant is, is het feit dat de hoorzitting in het EP wel succesvol was. De aangenomen resolutie bepleitte verandering, weliswaar geen fundamentele wijzigingen, maar toch verandering. De EC besloot duidelijk om die lijn niet te volgen en speelde dus nogmaals haar discretionaire rol uit.

De reactie van de initiatiefnemers was dan ook niet mals. *The Federal Union of European Nationalities* (hierna: FUEN) reageerde vooreerst op 14/01/2021 via een korte perstekst enkele uren na de mededeling van de EC kwam: “*The Commission rejected the request of those for whom preserving Europe’s linguistic and cultural heritage is not merely a good-sounding slogan, but a daily challenge. The position of the Commission is nothing more*

¹³⁵ Resolutie 2020/2846(RSP) van het Europees Parlement over het burgerinitiatief “Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe” (17 december 2020), Europees Parlement.

¹³⁶ Commission staff working document (Comm.). Implementation Plan accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European citizens' initiative, 13 september 2017, SWD(2017) 294 def.

¹³⁷ Right2water en Verbied glysofaat

*than a patronizing pat on our shoulders, while 1,123,422 signatories were waiting for concrete measures and actions. The Commission has now let down the approximately 50 million citizens of the Union who belong to national and linguistic minorities. (...) commented FUEN President and Member of the European Parliament Loránt Vincze.*¹³⁸

Enkele dagen later reageerde FUEN opnieuw, ditmaal in een open brief gericht aan de EC. Ook hier waren de initiatiefnemers niet mals. Ze halen enkele interessante elementen aan die kunnen bijdragen tot toekomstige onderzoeken over het EBI.

- Ten eerste benoemen de initiatiefnemers het feit dat het onredelijk is dat men acht jaar heeft moeten strijden om dit topic op de agenda te krijgen, toch waren de initiatiefnemers altijd zeker van het feit dat het recht aan hun kant stond, waardoor ook het Hof in hun voordeel oordeelde.¹³⁹
- Ten tweede geven de initiatiefnemers aan dat ze meer gedaan hebben dan voorgeschreven in de verordening 788/2019. Ze waren zich ervan bewust dat 1 miljoen geen meerderheid van Europeanen is, dus gingen ze verder. Daarvoor hebben de initiatiefnemers op eigen initiatief ondersteuning gezocht – en gevonden – in tal van regionale en nationale parlementen over heel Europa.¹⁴⁰ Dit beeld wordt ook bevestigd door de aangenomen resolutie op 17 december in het EP.
- Ten derde stelt FUEN dat de EC geen voeling heeft met het EBI. Ondanks de nieuwe verordening wordt er niet in het licht van burgerschap en haar idealen over nagedacht. De problematiek van linguïstische minderheden is naar hun eigen zeggen een breed gedragen probleem waar veel mensen en beleidsmakers een verandering in willen zien. Deze komt er nu dankzij de ontoereikende reactie van de EC niet.¹⁴¹

De taal van FUEN is hard, maar moet ook een wake-up call zijn voor de EC. Dit is slechts het vijfde succesvolle initiatief, en opnieuw zijn de initiatiefnemers niet tevreden met de uitkomst ervan. Dit werkt zoals eerder aangegeven contraproductief en zal de implementatie van het EBI niet ten goede komen. Dit is een visie dat ook wordt bevestigd door academici zoals Steve Peers, die hierover verschillende tweets de wereld instuurde. De EC scheidt hiermee weer een gevaarlijk precedent en blijft koppig vasthouden aan haar dominante positie. De vraag is natuurlijk hoe we hierin verandering kunnen brengen. De oplossing is volgens mij niet eenduidig, en valt deels buiten het kader van de

¹³⁸ FUEN. (2021, January 14). Minority SafePack: The European Commission turned its back on national minorities. <https://www.fuen.org/>.

¹³⁹ FUEN, Heinrich, H., & Kelemen, H. (2021, January 21). Reaction of the msipi citizens' committee to commission communication c(2021)171.

¹⁴⁰ FUEN, Heinrich, H., & Kelemen, H. (2021, January 21). Reaction of the msipi citizens' committee to commission communication c(2021)171.

¹⁴¹ FUEN, Heinrich, H., & Kelemen, H. (2021, January 21). Reaction of the msipi citizens' committee to commission communication c(2021)171.

verordeningen omtrent het EBI. Het fundamentele probleem is dat de dominante rol van de EC centraal staat in het VEU en VWEU. Uit dit voorbeeld blijkt zeer duidelijk dat indien het democratisch verkozen wetgevend orgaan – namelijk het EP – het voor het zeggen had, dit initiatief een andere uitkomst had kunnen bekomen. Het is niet de eerste keer dat een andere EU-instelling er een andere mening op nahoudt dan de Commissie. We hebben dat ook gezien in de evolutie van de rechtspraak van het Hof, waar men tussen de lijnen kan lezen dat het Hof in de mate van het mogelijke ook de rol van de EC tracht in te perken. Toch slaagt men hier tot op heden nog veel te weinig in.

11. Conclusie

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidde: *"Is verordening 788/2019 erin geslaagd om het EBI toegankelijker, minder omslachtig en gebruiksvriendelijk te maken?"* Daarbij stelden we verschillende sub-vragen. Hieronder zullen we de conclusie opdelen in twee verschillende compartimenten; enerzijds schetsen we een algemene conclusie van het onderzoek. Anderzijds, bespreken we in een aanvullend stuk de specifieke rol van de Europese Commissie.

11.1. Algemene conclusie

We dienen deze paragraaf aan te vatten met een verwijzing naar twee belangrijke bepalingen in verordening 788/2019. De nieuwe verordening spreekt in artikel 26 over de intrekking van verordening 211/2011 vanaf januari 2020.¹⁴² Hierbij moet met een belangrijke overgangsbepaling rekening worden gehouden, deze is relevant voor de nog steeds lopende initiatieven. Deze overgangsbepaling zoals vastgesteld in artikel 27, bepaald dat artikelen 5 t.e.m. 9 van verordening 211/2011 nog van toepassing blijven op reeds lopende initiatieven.¹⁴³ Dit zorgt ervoor dat we in de periode 2021-2022 nog met een duaal systeem zitten. We moeten ook rekening houden met verordening 1042/2020 waarbij de EC besliste om in lijn van de coronapandemie de verzameltermijn voor initiatieven te verlengen.¹⁴⁴ Om deze redenen komt deze masterproef te vroeg om alomvattende uitspraken te doen over de implementatie van nieuwe verordeningen 788/2019. Daarom zijn de algemene bevindingen en beleidsgerichte adviezen van deze masterproef gekenmerkt door enige voorzichtigheid, gezien ze deels speculatief blijven. Toch kunnen we wel degelijk al enkele belangrijke tendensen blootleggen.

¹⁴² Art. 26, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2019/788, 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L.* 17 mei 2019, 130, 71.

¹⁴³ Art. 27, VERORDENING (EU) VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD nr. 2019/788, 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, *Pb. L.* 17 mei 2019, 130, 71.

¹⁴⁴ Dit werd reeds aangehaald bij punt 4.2.2.

Ten eerste zien we over het algemeen een eerste positieve evolutie. In de nieuwe verordening stelde de EC dat er een website zou komen waarop de EBI's raadpleegbaar zouden zijn: ook kan men hier de initiatieven ondertekenen. Dit is vandaag volledig operationeel. Uit de afgenomen interviews met initiatiefnemers blijkt ook dat ze enorm tevreden zijn dat de EC die logistieke taak volledig op zich neemt. Toch moeten we hier meteen een eerste belangrijke kanttekening bij maken. Sinds 1 januari 2020 werden zeven nieuwe initiatieven ingediend, die allemaal werden geaccepteerd. Toch valt op dat tot nu toe geen enkel nieuw initiatief de gevraagde 1 miljoen handtekeningen haalt. We kunnen dit uiteraard voor een groot deel wijten aan de coronapandemie. Toch brengt dit ons terug naar de oorspronkelijke kritiek op verordening 211/2011, nl. dat het quasi onmogelijk is om 1 miljoen handtekeningen te verzamelen. Ook nu blijft dit een belangrijk pijnpunt. Dit blijkt ook uit de interviews met verschillende initiatiefnemers.¹⁴⁵ In die interviews geven ze aan dat men vaak reeds op voorhand rekening houdt met het feit dat het miljoen handtekeningen niet zal worden gehaald. De initiatiefnemers gaan zelf nog een stuk verder als ze stellen dat het vooral de bedoeling is om hun topic op de agenda te plaatsen, om MP's aan te spreken en op die manier hun verhaal te kunnen doen.

Toch merken we dat het traject *an sich* wel toegankelijker is geworden. De website is duidelijk, mensen die het initiatief steunen kunnen relatief gemakkelijk een handtekening plaatsen en kunnen ook snel in contact komen met de initiatiefnemers, daar hun contactgegevens op de pagina te vinden zijn.

Een tweede vaststelling ligt in lijn met de eerste bevinding. Niet enkel slaagt verordening 788/2019 erin om het EBI toegankelijker te maken, het is ook gebruiksvriendelijker geworden. Dit in twee opzichten. Ten eerste is het belangrijk dat artikel 6 van de Verordening 788/2019 drie mogelijke antwoorden vermeldt op de registratie van een initiatief. De EC komt hiermee tegemoet aan de reeds gekende rechtspraak van het Hof, waarbij het Hof in 2018 besliste dat een gedeeltelijke registratie van een initiatief ook mogelijk is. Dit maakt dat het voor de organisatoren eenvoudiger is om een initiatief in te dienen. Het valt ook op dat bij de zes recent ingediende initiatieven de EC telkens oordeelde dat de initiatieven binnen haar bevoegdheid lagen. Dit zou erop kunnen wijzen dat de EC een andere houding tegenover EBI's begint aan te nemen of dat de nieuwe initiatieven beter zijn opgesteld dan vroeger. Daarover moet een volgend onderzoek uitsluitsel bieden. De tweede verbetering in de gebruiksvriendelijkheid van EBI's is minder abstract en sluit *grosso modo* aan bij de bevinding over toegankelijkheid. De website van het EBI is een overzichtelijke informatiebron voor de initiatiefnemers en ondertekenaars. Het is

¹⁴⁵ Elk van de na 01/01/2020 ingediende en lopende initiatieven en Safepack werden gecontacteerd. Concreet ging dit dus over zeven initiatieven. Van de zeven kregen wij respons van drie initiatieven: 1) van Safepack 2) van "voters without borders" en "Stop the Finning".

gemakkelijker om een handtekening te zetten en de EC heeft zelf gezorgd voor de vertalingen van de website: elk initiatief kan in alle officiële talen van de Unie worden gelezen. Dit is een hele last die van de schouders van de initiatiefnemers valt. Onder de vorige verordening waren deze vertalingen hun verantwoordelijkheid.

Een belangrijke partner in het proces om het EBI nog toegankelijker en gebruiksvriendelijker te maken is het Hof. De eerste belangrijke veranderingen in het voordeel van de initiatiefnemers werden genomen in de rechtspraak van het Hof in de *Safepack-case*.¹⁴⁶ Het is in dit verband interessant om twee aanhangige zaken te volgen, namelijk de *Moerenhout vs Commissie* en de *Crewprint Kft. vs Nemzeti Adóés Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága* zaken. Het was initieel de bedoeling om deze zaken uitvoerig te bespreken in deze scriptie. Op 12 mei 2021 volgde de uitspraak in de *Moerenhout vs Commissie* zaak¹⁴⁷, de impact van deze case is gering te noemen, Het Gerecht oordeelde voor een derde maal dat de EC moet voldoen aan de motiveringsplicht. Hiermee ligt de rechtspraak in lijn met de *Anagnostakis- & Minority-Safepack cases*.¹⁴⁸ Het vervolg van dit initiatief blijft nu interessant om volgen: gaan de initiatiefnemers een nieuw initiatief indienen – onder verordening 788/2019- ? Of laten ze het hierbij?. Daarnaast is de *Crewprint Kft. vs Nemzeti Adóés Vámhivatal Fellebbviteli Igazgatósága* zaak relevant om volgen in de nabije toekomst, er werd op heden nog geen datum bekendgemaakt.

Onze centrale onderzoeksvraag krijgt dus een eerste eerder positief antwoord. Het is inderdaad zo dat het EBI toegankelijker, gebruiksvriendelijker en minder omslachtig is geworden. Toch dienen we hier ook enkele punten van kritiek te vermelden. De verbetering situeert zich voornamelijk in de registratiefase, die onder de vorige verordening zeer problematisch was. Feit blijft dat veel initiatieven nog steeds niet de kaap van 1 miljoen handtekeningen zullen ronden. Hiermee blijft een fundamentele kritiek overeind, namelijk dat de drempel van 1 miljoen te hoog is. Het blijft dus nodig om in de toekomst het EBI nog verder te herdenken, maar niet op het niveau van het secundair recht, maar eerder op het niveau van het primair recht. Als we het democratisch deficit willen keren moeten fundamentele zaken dan secundaire rechtsregels in vraag worden gesteld. Hier ga ik dieper op in onder 11.2.

In dit verband stellen we vast dat er reeds in de onderhandeling over een nieuwe verordening kansen werden gemist. Zo werd de drempel van 1 miljoen handtekeningen

¹⁴⁶ Hierop volgden ook precedentes zoals bv. in de *Anagnostakis case*.

¹⁴⁷ HvJ 12 mei 2021, nr. T-789/19, ECLI:EU:T:2021:260, 'Tom Moerenhout e.a. v Europese Commissie'.

¹⁴⁸ HvJ 30 september 2015, nr. T-450/12, ECLI:EU: T:2015:739, 'Alexios Anagnostakis v Europese Commissie', en de hogere voorziening namelijk HvJ 12 september 2017, nr. C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663, 'Alexios Anagnostakis v Europese Commissie'.

niet verlaagd en werden ook meer pragmatische oplossingen zoals het verlagen van de minimumleeftijd niet opgenomen in de nieuwe verordening. Toch noteren we enkele belangrijke veranderingen. De positieve aanpassingen situeren zich vooral in de initiële fase van het EBI. Met andere woorden, er wordt meer hulp voorzien inzake registratie van het initiatief. Maar om een succesvolle afloop van een EBI mogelijk te maken schieten de veranderingen nog tekort, zoals duidelijk blijkt uit de *Safepack case*, waarbij een breed gedragen initiatief door de EC botweg van tafel werd geveegd: dit moet anders in de toekomst. Dit fundamenteel debat zal men moeten voeren in de komende weken en maanden, want in essentie is participatie een hol begrip als er nooit output kan gegenereerd worden. We koppelen deze bevinding ook graag aan het debat rond het verlagen van de drempel om een geldig EBI in te dienen. Vanuit dit onderzoek pleiten we er dan ook heel duidelijk voor om artikel 11(1) van het VEU te herzien. Zolang dit niet gebeurt zal het EBI weinig tot niets kunnen bijdragen tot het terugdringen van het democratisch deficit.

11.2. Rol van de EC en verhouding met VEU

Democratie is een steeds evoluerend begrip. De manier waarop we vandaag kijken naar democratie, kan morgen veranderen. Sinds het ontstaan van de representatieve democratie, hebben we verschillende evoluties gekend. De huidige sociaalwetenschappelijke opvatting, over hoe we de representatieve democratie beter vorm kunnen geven, werd in 1976 onbewust gevat door Jean-Paul Sartre en stelde het volgende in *Situations I*: "*Ce n'est pas dans je ne sais quelle retraite que nous découvrirons, c'est sur la route, dans la ville, au milieu de la foule, chose parmi les choses, homme parmi les hommes.*"¹⁴⁹ Laat deze gedachte een inspiratie zijn voor de beleidsmakers, de democratie krijgt vorm door en voor de mensen. Ze ontstaat onder de mensen, krijgt vorm door het collectief. Rousseau noemde dit in zijn *contrat social la volonté générale*.¹⁵⁰ Het begrip van "de wil van het volk" is doorheen de tijd geëvolueerd. We zagen begin de 19e eeuw een evolutie naar deelnemen aan een democratisch proces via verkiezingen. Vandaag evolueert de *volonté générale* naar een meer participatieve rol.

Deze evolutie is deels het gevolg van het groeiende democratisch deficit. We hebben reeds gezien dat de Unie, nog meer dan soevereine lidstaten, te kampen heeft met een gigantisch deficit op vlak van democratische betrokkenheid. Met de implementatie van het verdrag van Lissabon trachtte men het tij te keren. Het EBI speelt daar een belangrijke rol in. De opzet om de Unie dichterbij de burger te brengen sluit aan bij de sociaalwetenschappelijke

¹⁴⁹ SARTRE, J. (1976). *Situations: Politique et autobiographie*.

¹⁵⁰ ROUSSEAU, J. J. (1762). *Du contrat social ou principes du droit politique*.

consensus dat de democratie best dicht bij de burger wordt georganiseerd. We zagen dit reeds in het historisch luik waar we spraken van een "normative effective community". Het EBI kende een moeilijke start, toch stemt dit onderzoek ons hoopvol. De intentie om het EBI te doen werken is er, dat is een eerste grote vaststelling die wij kunnen maken. De Unie is zich bewust van het feit dat men legitimiteit bij de burgers moet winnen en ziet het EBI als een belangrijk mechanisme om dat te bewerkstelligen. Hierin kan de EU ook als voorbeeld dienen voor de individuele lidstaten en andere landen. In België bestaan er nog geen digitale volksraadplegingen of actieve burgerparticipatie, maar het nieuwe regeerakkoord belooft alvast deze piste te zullen onderzoeken. We kunnen dus stellen dat het EBI *sui generis* blijft: dat karakter maakt het uitermate moeilijk om burgerparticipatie perfect te organiseren. Er zijn geen precedentes, behalve de eerdere poging onder verordening 211/2011. Toch moeten we kritisch blijven: volgt na de goede intenties ook effectief praktische uitwerking?

Dit onderzoek komt tot de bevinding dat het EBI onder haar huidige vorm niet het tij zal keren om het democratisch deficit weg te werken. Het kan daarbij een rol spelen, maar we zien dat de initiatiefnemers het EBI eerder zien als een drukkingsmiddel dan als een volwaardige manier om de wetgeving rechtstreeks te wijzigen. Om het democratisch deficit weg te werken heeft de Unie nood aan een globale oplossing. Deze oplossing kan deze scriptie niet aanreiken en moet dus verder worden onderzocht. De oplossing dient zowel juridisch als maatschappelijk van aard te zijn, en is een moeilijke denkoefening, die vandaag in volle gang is. Dit moet en zal een belangrijk topic worden op de conferentie over de toekomst van de Europese Unie. Oud-minister Koen Geens gaf dat reeds aan toen hij er in 2020 voor pleitte om burgerparticipatie nog meer te verankeren in het EU beleid. Geens heeft gelijk als hij zegt dat de oplossing ook op het institutionele moet worden gevonden.¹⁵¹ Deze conclusie wordt ook versterkt door de reactie van de initiatiefnemers van het succesvolle *Safepack-initiatief*, wanneer ze stellen dat de EC te weinig voeling heeft met wat echt leeft onder de burgers en zich nog steeds zeer dominant gedraagt.

De vraag blijft echter of er geraakt zal worden aan de dominante rol van de EC. Het is duidelijk dat er met verordening 788/2019 een poging is ondernomen om het initiatief dichter bij de burger te brengen en hiermee de dominante rol van de EC in te perken. Tot op zekere hoogte is dat gelukt, mede omdat de EC gedwongen werd tegemoet te komen aan de eisen van het Hof (motiveringsplicht). Ondertussen faciliteert ze de EBI's op haar website en heeft ze de promotie ervan uitgebouwd. De uiteindelijke impact blijft echter miniem: de discretionaire bevoegdheid van de EC om autonoom over de gedane

¹⁵¹ GEUENS, M. (2020). Burgerparticipatie op Europees niveau: mooie droom of valse belofte?

voorstellen te beslissen blijft. Zolang dat het geval is zullen we volgens mij geen fundamentele verandering zien.

Tot slot kunnen we stellen dat verordening 788/2019 een verdienstelijke poging doet om te beantwoorden aan de eisen vooropgesteld in het primair Unierecht – Zie deel 4.1. Ze slaagt er echter niet in om de democratische betrokkenheid van de burgers bij de EU te vergroten. Toch druist dat niet in tegen het VEU, omdat dat in artikel 10 prioriteit geeft aan de representatieve democratie. Het EBI voldoet dus aan de vereisten van het verdrag, het respecteert artikel 11(4), het is in lijn met de artikelen 1 en 2 van het VEU. Dat werp een fundamenteelere vraag op: Is het VEU nog up to date? Houdt het rekening met een hedendaagse invulling van de term democratie? Bovenal: moet de EU niet ambitieuzer zijn in het betrekken van de burgers? In de toekomst zal het belangrijk worden om de rol van het EP te herdenken, maar vooral ook het activisme en betrokkenheid bij de burgers aan te wakkeren. Met verordening 788/2019 is een eerste stap gezet, maar we zijn er nog lang niet.

11. Bibliografie

12.1. Primair Unierecht:

- Verdrag betreffende de Europese Unie, 7 februari 1992, *Pb. C* 29 juli 1992, afl. 191, 1 geconsolideerde versie *pb. C*, afl. 306. 17 December 2007
- Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geconsolideerde versie *pb. C*. 306, 17 December 2007
- Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geconsolideerde versie *pb. C*. 83, 30 maart 2010

12.2. Secundair unierecht

- Verordening (EU) 211/2011 van het Europees parlement en de Raad van 16 Februari 2011 betreffende het burgerinitiatief
- Verordening (EU) Nr. 605/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1185/2003 van de Raad betreffende het afsnijden van haaienvinnen aan boord van vaartuigen
- Verordening 788/2019 van het Europees parlement en de Raad van 17 April 2019 betreffende het burgerinitiatief
- Verordening 1042/2020 van het Europees Parlement en de Raad van 15 Juli 2020 tot vaststelling, in het licht van de COVID-19-uitbraak, van tijdelijke maatregelen inzake de termijnen voor de verzameling, de verificatie en het onderzoek als vastgesteld in Verordening (EU) 2019/788 betreffende het Europees burgerinitiatief

12.3. Andere EU-Bronnen:

12.3.1. Europese Commissie

Besluiten:

- Besluit (EU) van de Europese Commissie, afwijzing van het verzoek tot registratie van het Europees burgerinitiatief "Minority Safepack - one million signatures for diversity in Europe", 13 september 2013, COM(2013) 5969 final
- Besluit (EU) 2017/652 van de Commissie van 29 maart 2017 over het voorgestelde burgerinitiatief „Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe
- Besluit (EU) 2019/2252 Van de Europese Commissie op 17 december 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "Stop Finning — Stop the Trade" ("Stop het ontvinnen van haaien — Stop de handel")

- Besluit (EU) 2019/720 van de Europese Commissie van 30 april 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "Stop de vrijstelling van brandstofbelasting voor de luchtvaart in Europa
- Besluit (EU) 2019/719 van de Europese Commissie van 30 april 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "De snelle, eerlijke en doeltreffende oplossing voor de klimaatverandering
- Besluit (EU) 2019/721 van de Europese Commissie van 30 april 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "Cohesiebeleid voor de gelijkheid van de regio's en het behoud van de regionale culturen
- Besluit (EU) 2019/1183 van de Europese Commissie van 3 juli 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "Koolstof beprijsen om de klimaatverandering te bestrijden"
- Besluit (EU) 2019/1184 van de Europese Commissie van 3 juli 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief met als titel "De teelt van wetenschappelijke vooruitgang: gewassen zijn belangrijk!"

Uitvoeringsbesluiten:

- Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/396 van de Europese Commissie op 4 maart 2020 over het voorgestelde burgerinitiatief "Kiezers Zonder Grenzen, Volledige Politieke Rechten voor EU- burgers".
- Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1220 van de Europese Commissie van 21 augustus 2020 betreffende het verzoek tot registratie van het voorgestelde Europees burgerinitiatief "Recht op behandeling"
- Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/674 van de Europese Commissie op 15 mei 2020 over het voorgestelde burgerinitiatief "Voor een onvoorwaardelijk basisinkomen in de hele EU".
- Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/2200 van de Europese Commissie van 17 december 2020 betreffende de verlenging van de termijnen voor de verzameling van steunbetuigingen voor bepaalde Europese burgerinitiatieven overeenkomstig Verordening (EU) 2020/1042 van het Europees Parlement en de Raad.
- Uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1220 van de Commissie van 21 augustus 2020 betreffende het verzoek tot registratie van het voorgestelde Europees burgerinitiatief "Recht op behandeling".

Persberichten:

- Persbericht van de Europese Commissie (EU): European Citizens' Initiative: Political agreement reached on the Commission's proposal, 12 december 2018.
- Persbericht van de Europese Commissie (EU): European Citizens' Initiative: Commission registers "Stop Finning – Stop the trade' initiative", 17 December 2019, IP/19/6783.

Mededelingen:

- Mededeling van de Europese Commissie (EU): On the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe' van 14 januari 2021, C-171 FINAL.

12.3.2. Europees Parlement

- Eigen initiatiefrapport van het Europees Parlement op 28 oktober 2015 over het Europees burgerinitiatief, 2014/2257(INI).
- Commissieadvies 2017/2024 van het Europees Parlement op 13 september 2017, 2017 over de 'Opinion on the revision of Regulation (EU) 211/2011 on the citizens' initiative'
- Resolutie van het Europees Parlement op 16 september 2020: State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary, 2020/2696(RSP)
- Repliek Dhr. Verhofstadt op Resolutie 2020/2846(RSP) van het Europees Parlement over het burgerinitiatief "Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe" (16 september 2020), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2020-09-16-ITM-003_FR.html#top.
- Resolutie van het Europees Parlement op 17 december 2020 over het Minority safePack initiatief: een miljoen handtekeningen voor solidariteit in de EU, 2020/2845 (RSP)

12.4. Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie

12.4.1. Gerecht

- Arrest van het Gerecht (eerste kamer) van de Europese Unie op 30 september 2015 betreffende de zaak T-450/12, Alexios Anagnostakis/Europese Commissie, ECLI:EU:T:2015:739.
- Arrest van het Gerecht van de Europese unie op 16 april 2016 betreffende de zaak T-44/14, Bruno Costantini/Europese Commissie, ECLI:EU: T:2016:223.
- Arrest van het Gerecht (Eerste kamer) van 10 mei 2016. Betreffende de zaak T-529/13, Balázs-Árpád Izsák en Attila Dabis tegen Europese Commissie. ECLI:EU:T:2016:282
- Arrest van het Gerecht (eerste kamer) van de Europese Unie op 3 Februari 2017 betreffende de zaak T-646/13, Minority SafePack/Europese Commissie, ECLI:EU:T:2017:59.
- Arrest van het Gerecht (Eerste kamer) van 5 april 2017. Betreffende de zaak T-361/14: HB e.a. tegen Europese Commissie ECLI:EU:T:2017:252
- Arrest van het Gerecht (Eerste kamer) van 10 mei 2017 betreffende de zaak T-754/14, Michael Efler e.a. tegen Europese Commissie.
- Arrest van het Gerecht van de Europese Unie (tiende kamer, uitgebreid) van 12 mei 2021 betreffende de zaak zaak T-789/19 Tom Moerenhout e.a. tegen Europese Commissie. ECLI:EU:T:2021:260
- Perscommuniqué van het Gerecht van de Europese Unie op 12 mei 2021 betreffende de zaak T-789/19 ECLI:EU:T:2021:260

12.4.2. Hof van Justitie

- Arrest van het Hof van justitie van de Europese Unie op 5 februari 1963 betreffende de zaak C-26/62, Van Gend & Loos/ Nederland, ECLI:EU:C: 1963:1
- Arrest van het Hof van justitie van de Europese Unie op 15 juli 1964 betreffende de zaak C-6/64, Costa/ ENEL ECLI:EU:C:1964:66.
- Arrest van het Hof van justitie van de Europese Unie op 20 februari 1979 betreffende de zaak C-120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon) / ECLI:EU:C:1979:42.

- Arrest van het Hof van justitie van de Europese Unie op 12 september 2017 betreffende de zaak C-589/15, Alexios Anagnostakis/Europese Commissie, ECLI:EU:C:2017:663.
- Arrest van het Hof van justitie van de Europese unie op 7 maart 2019 betreffende de zaak C-420/16, Balázs-Árpád Izsák en Attila Dabis tegen Europese Commissie, ECLI:EU:C:2019:177.
- Arrest van het Hof van justitie van de Europese Unie op 19 December 2019 betreffende de zaak C-418/18, Patrick Grégor Puppinck e.a. tegen Europese Commissie ECLI:EU:C:2019:1113.

12.5. Rechtsleer

- Ålander, M., & Ondorza, N. V. (2020). The European Citizens' Initiative and its reform: Truly unique or the same old story? In S. Blockmans & S. Russack (Eds.), *deliberative democracy in the EU* (pp. 281-297). Center for European Policy Studies.
- Alonso-Muñoz, L., & Casero-Ripollés, A. (2017). Transparency and political monitoring in the digital environment. Towards a typology of citizen-driven platforms. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, 1.351 to 1.366. <https://doi.org/10.4185/rlcs-2017-1223en>.
- Azman, K. D. (2012). The Middle East policy of America after the Cold War. *International Journal of Human Resource Studies*, 2(2), 97. <https://doi.org/10.5296/ijhrs.v2i2.1888>.
- Brito, J., & Perrault, D. (2009, October). *transparency and performance in government*. Mercatus Center: George Mason University. https://mercatus.org/uploadedFiles/Mercatus/Publications/Transparency%20and%20Performance%20in%20Government_%20corrected.pdf.
- Campante, F., Durante, R., & Sobbrío, F. (2013). Politics 2.0: The multifaceted effect of broadband internet on political participation. *national bureau of economic research*. <https://doi.org/10.3386/w19029>.

- Dehousse, D., & Verhoeve, F. (2013). D. DEHOUSSE & F. VERHOEVE, The European citizens' initiative: next big thing or new false good idea? *Egmont Royal Institute for International Relations*, 59.
- Drake, L., & Levinson, S. (2006). How the United States Constitution Contributes to the Democratic Deficit in America. *HeinOnline*, (859).
- Etizione, A. (2007). The community deficit. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45(1), 23-42. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00701.x>.
- Fishkin, J. S. (2011). Democratic aspirations. *When the People Speak*, 1-31. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199604432.003.0001>.
- Fishkin, J. S., & Luskin, R. C. (2005). Experimenting with a democratic ideal: Deliberative polling and public opinion. *Acta Politica*, 40(3), 284-298. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ap.5500121>.
- FUEN, Heinrich, H., & Kelemen, H. (2021, January 21). *Reaction of the mspi citizens' committee to commission communication c(2021)171*. <https://www.fuen.org/>. <https://www.fuen.org/en/article/REACTION-OF-THE-MSPI-CITIZENS-COMMITTEE-TO-COMMISSION-COMMUNICATION-C2021171>.
- FUEN. (2021). *Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe*. Minority SafePack – One million signatures for diversity in Europe. Retrieved February 1, 2021, from <https://www.minority-safepack.eu/#about>.
- FUEN. (2021, January 14). *Minority SafePack: The European Commission turned its back on national minorities*. <https://www.fuen.org/>. <https://www.fuen.org/en/article/Minority-SafePack-The-European-Commission-turned-its-back-on-national-minorities>.
- Gabel, M. (2000). European integration, voters and national politics. *West European Politics*, 23(4), 52-72. <https://doi.org/10.1080/01402380008425400>.
- García, L. B. (2015). The effect of the European citizens' initiative in the Field of European civil society. *EU Civil Society*, 175-192. https://doi.org/10.1057/9781137500724_10.

- Gastil, J., & Dillard, J. P. (1999). Increasing political sophistication through public deliberation. *Political Communication*, 16(1), 3-23. <https://doi.org/10.1080/105846099198749>.
- Geuens, M. (2020). Burgerparticipatie op Europees niveau: mooie droom of valse belofte? *De Juristenkrant*, 2020(405), P.16.
- Glogowski, P., & Mauer, A. (2016). The European Citizens' Initiative – Chances, Constraints and Limits. *Institute for Advanced Studies*, 34.
- Goldsmith, M. (2008). Why we hate politics - by Colin hay. *Public Administration*, 86(2), 593-594. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00734.2.x>.
- Greenwood, J. (2012). The European citizens' initiative and EU civil society organisations. *Perspectives on European Politics and Society*, 13(3), 325-336. <https://doi.org/10.1080/15705854.2012.702576>.
- Grönlund, Å., & Sussha, I. (2012). A communication genre perspective on E-PETitioning: The case of the citizens' initiative. *Electronic Participation*, 37-48. https://doi.org/10.1007/978-3-642-33250-0_4.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). Why deliberative democracy? <https://doi.org/10.1515/9781400826339>.
- Hobolt, S. B., & Tilley, J. (2014). Blaming Europe? <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199665686.001.0001>.
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2010). Democracy and transparency. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1684813>.
- Hooghe, M., & Van Haute, E. (2014). Politiek vertrouwen in Vlaanderen & Wallonië. *SamPol*, 21(7), 17-26.
- Horsley, T. (2018). The Court of Justice of the European Union as an institutional actor. <https://doi.org/10.1017/9781316403792>.

- Jobart, J. (2007). Une interprétation internationaliste de l'histoire de la construction européenne. *Les influences de la construction européenne sur le droit français*, 13-55. <https://doi.org/10.4000/books.putc.176>.
- Kaltwasser, C. R., & Mudde, C. (2017). *Populisme*. Amsterdam University Press.
- Kitanova, M. (2019). Youth political participation in the EU: Evidence from a cross-national analysis. *Journal of Youth Studies*, 23(7), 819-836. <https://doi.org/10.1080/13676261.2019.1636951>.
- KUCHARCZYK, J., & PAZDERSKI, F. (2020). Democracy and its discontents: European attitudes towards representative democracy and its alternatives. In S. Blockmans & S. Russack (Eds.), *deliberative democracy in the EU*
- Le Gall, C. (2019). EU authority, politicization and EU issue voting. *Politique européenne*, N°64(2), 32. <https://doi.org/10.3917/poeu.064.0032>.
- Lefevere, J., & Van Aelst, P. (2014). First-order, second-order or third-rate? A comparison of turnout in European, local and national elections in The Netherlands. *Electoral Studies*, 35, 159-170. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.06.005>.
- Mahmutovic, A., & Memic-Mujagic, N. (2019). The democratic deficit of the EU: Two schools under one roof. *Balkan Yearbook of European and International Law 2019*, 155-172. https://doi.org/10.1007/16247_2019_9.
- Marquand, D. (1979). *Parliament for Europe*. Jonathan Cape.
- Marquart, F., Goldberg, A. C., & De Vreese, C. H. (2020). 'This time I'm (not) voting': A comprehensive overview of campaign factors influencing turnout at European Parliament elections. *European Union Politics*, 21(4), 680-705. <https://doi.org/10.1177/1465116520943670>.
- Michel, H. (2018). Le Médiateur européen héraut de la transparence. *Politique européenne*, 61(3), 114. <https://doi.org/10.3917/poeu.061.0114>
- Mounk, Y. (2018). *The people vs. Democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press.

- Non profit on pandemic. (2021, January 11). *Geen winst op de pandemie! Onderteken Nu!* No Profit on the Pandemic. <https://noprofitonpandemic.eu/nl/>.
- Rawls, J. (2005). *Political liberalism*. Columbia University Press.
- Reh, C., Bressanelli, E., & Koop, C. (2020). Responsive withdrawal? The politics of EU agenda-setting. *Journal of European Public Policy*, 27(3), 419-438. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712453>.
- REIF, K., & SCHMITT, H. (1980). Nine second-order national elections - A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3-44. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>.
- Rousseau, J. J. (1762). *Du contrat social ou principes du droit politique*.
- Sacriste, G. (2014). Sur Les logiques sociales du champ du pouvoir européen. *Politique européenne*, 44(2), 52. <https://doi.org/10.3917/poeu.044.0052>.
- Sangaria, M. (2013). The European Citizens' Initiative: an early assessment of the European Union's new participatory democracy instrument. *Carleton University*, 13.
- Sartre, J. (1976). *Situations: Politique et autobiographie*.
- Schubert, T., & Veit, W. (n.d.). Les partis français et allemands et l'avenir de l'intégration européenne. *L'avenir des partis politiques en France et en Allemagne*, 281-296. <https://doi.org/10.4000/books.septentrion.15896>.
- Senden, L., & Nicolosi, S. (2017). Een eerste balans van het Europees burgerinitiatief, in het licht van de Anagnostakis-uitspraak en het EBI-herzieningsvoorstel. *tijdschrift voor Europees recht*, 9(10), 241-249. <https://doi.org/10.5553/NtER/138241202017023009004>.
- Smismans, S. (2016). 24. Democracy and legitimacy in the European Union. *European Union Politics*. <https://doi.org/10.1093/hepl/9780198708933.003.0024>.

- Tilindyte, L, (2019), "Election of the President of the European Commission: understanding the *Spitzenkandidaten* process," *European Parliamentary Research Service*
- UBIE. (2021, February 8). *What we do*. UBIE - Unconditional Basic Income Europe. <https://www.ubie.org/what-we-do/>.
- Van Cappel, G., & Caluwaerts, D. (2019). Deliberatieve democratie binnen de schoolmuren: stemmen op 16? *VUB-PROEFSCHRIFTEN*, 32, 66.
- Van Dijk, L., Goovaerts, I., Van Haute, E., Kern, A., & Marien, S. (2019). Proteststem of Ideologische Stem? De Determinanten van het Stemgedrag op 26 Mei 2019. *Lirias*, 27. [LIRIAS3005738](https://hdl.handle.net/1982/10453).
- Vanoverschelde, S., Masterproeven VUB, (2019)
- Varga, P., & Tárnok, B. (2018). European Citizens' Initiatives for the Protection of National Minorities. *Hungarian Journal of Minority Studies*, 2(1/2), 65-85. https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/10/5.Varga_Tarnok.pdf.
- Wagner, A., & Krause, W. (2021). Putting electoral competition where it belongs: Comparing vote-based measures of electoral competition. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/17457289.2020.1866584>.
- Warren, M. E. (2009). Citizen participation and democratic deficits: Considerations from the perspective of democratic theory. *Activating the Citizen*, 17-40. https://doi.org/10.1057/9780230240902_2.
- Weinstock, D. M. (1997). Democracy and disagreement. By Amy Gutmann and Dennis Thompson. Cambridge, MA: Harvard University press, 1996. 422p. *American Political Science Review*, 91(3), 724-725. <https://doi.org/10.2307/2952098>.
- Wojcieszak, M. E., Baek, Y. M., & Carpini, M. X. (2010). Deliberative and participatory democracy? Ideological strength and the processes leading from deliberation to political engagement. *International Journal of Public Opinion Research*, 22(2), 154-180. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edp050>.

13. Annex

13.1. Voters without borders initiative questions:

1) How do you see the changes in the ECI, and how do you see the future prospects on the 'voters without borders' initiative?

We welcomed very positively the changes in the new regulation, as they offered us more flexibility on when to start and how to organize the collection (with the improved Commission system or with an external server such as OpenECI). We decided to go with the Commission's since it has been made much more user-friendly, and we think people trust the official site of the Commission better, especially when they are asked personal data such as ID or address.

Since our launch event on the 1st of September, we have noticed a lot more traction on Voters Without Borders. We have done a lot of interviews like this, some webinars, promoted our initiative in front of the European Parliament and got the attention of some MEPs. We have different events planned for the future (hopefully some of them can be organized in person), we will also continue to collaborate with our partners. If we are not successful with the ECI at the end, we still, at the very least, raised awareness and pointed out the importance of this issue.

2) In what way is the commission supportive in your initiative and do they offer the promotion and support as promised in the regulation?

After registration of Voters Without Borders ECI, the EU Commission made it publicly available on an online platform in all the official languages of the institutions of the EU. The Commission also provided assistance and comprehensive, accessible information to citizens.

Since then, the Commission has issued a press release announcing that the ECI had been successfully registered. With the new regulation, however, organizers have 6 months to decide when to launch the signatures' collection, and so this press release came way too early to attract any interest from press or potential supporters, as we still didn't have a proper website or, most importantly, a link to sign! We tried to ask for a new press release once we launched on 1 September, but the Commission declined the idea, justifying that the ECI is not a direct action of the Commission.

Furthermore, the EU Commission has not given us any support in terms of guidance or the strategy on how we should have approached our goal. The ECI Forum in turn has provided

useful guidelines for our strategy-plan. Nonetheless, we were expecting some more campaigning tips, as we had to form our coalition with no real knowledge on how to get potential partners to support our ECI. In addition, more could be done by the Commission in terms of providing useful contacts and links with academics and research centres that could back our initiative with sound theoretical knowledge.

14. Bijlagen

I. Minimumaantal ondertekenaars EBI

MINIMUMAANTAL ONDERTEKENAARS PER LIDSTAAT

België	15 771
Bulgarije	12 767
Tsjechië	15 771
Denemarken	9 763
Duitsland	72 096
Estland	4 506
Ierland	8 261
Griekenland	15 771
Spanje	40 554
Frankrijk	55 574
Kroatië	8 261
Italië	54 823
Cyprus	4 506
Letland	6 008
Litouwen	8 261
Luxemburg	4 506
Hongarije	15 771
Malta	4 506
Nederland	19 526
Oostenrijk	13 518
Polen	38 301
Portugal	15 771
Roemenië	24 032
Slovenië	6 008
Slowakije	9 763
Finland	9 763
Zweden	15 020
Verenigd Koninkrijk	54 823

II. Tabel lopende initiatieven

Naam initiatief	Toepasselijke verordening 152	Initiële einddatum	Nieuwe einddatum krachtens uitvoeringsbesluiten 2020/2020 en 1121/2021 (https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2021/NL/C-2021-1121-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF)
De snelle, eerlijke en doeltreffende oplossing voor de klimaatverandering 153	211/2011 788/2019	& 30/04/20	06/02/2021
Cohesiebeleid voor de gelijkheid van de regio's en het behoud van de regionale culturen 154	211/2011 788/2019	& 01/05/20	07/02/21
Stop de vrijstelling van brandstofbelasting voor de luchtvaart in Europa 155	211/2011 788/2019	& 04/05/20	10/02/21
Koolstof beprijzen om de klimaatverandering te bestrijden 156	211/2011 788/2019	& 22/07/2020	22/04/2021
De teelt van wetenschappelijke vooruitgang:	211/2011 788/2019	& 25/07/2020	25/04/2021

¹⁵² Ter herinnering: slechts voor artikelen 5 t.e.m. 9 wordt de verordening 211/2011 op heden nog toegepast voor initiatieven ingediend voor 1 januari 2020.

¹⁵³ BESLUIT (EU) 2019/719 VAN DE COMMISSIE van 30 april 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "De snelle, eerlijke en doeltreffende oplossing voor de klimaatverandering."

¹⁵⁴ BESLUIT (EU) 2019/721 VAN DE COMMISSIE van 30 april 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "Cohesiebeleid voor de gelijkheid van de regio's en het behoud van de regionale culturen."

¹⁵⁵ BESLUIT (EU) 2019/720 VAN DE COMMISSIE van 30 april 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "Stop de vrijstelling van brandstofbelasting voor de luchtvaart in Europa."

¹⁵⁶ BESLUIT (EU) 2019/1183 VAN DE COMMISSIE van 3 juli 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "Koolstof beprijzen om de klimaatverandering te bestrijden."

gewassen zijn
belangrijk! ¹⁵⁷

Stop corruption in Europe at its root, by cutting off funds to countries with inefficient judiciary after deadline ¹⁵⁸ 211/2011 & 788/2019 12/06/2021

Actions on Climate Emergency 211/2011 & 788/2019

Save Bees and farmers! Towards a bee-friendly agriculture for a heathy environment 30/06/2021

Stop Finning- Stop the Trade 788/2019 31/10/2021

Kiezers zonder grenzen, volledige politieke rechten voor EU-burgers 788/2019 11/12/2021

Voor een onvoorwaardelijk basisinkomen in de hele EU 788/2019 25/12/2021

Libertà di condividere 788/2019 01/02/2022

Right To cure 788/2019 01/02/2022

¹⁵⁷ BESLUIT (EU) 2019/1184 VAN DE COMMISSIE van 3 juli 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief met als titel "De teelt van wetenschappelijke vooruitgang: gewassen zijn belangrijk!"

¹⁵⁸ BESLUIT (EU) 2019/1564 van de Commissie van 4 september 2019 over het voorgestelde burgerinitiatief "Stop corruption in Europe at its root, by cutting off funds to countries with inefficient judiciary after deadline".