

Vergaderjaar 2022–2023

36 346

Voorstel van wet van het lid Van Houwelingen betreffende het houden van een raadplegend referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie (Wet raadplegend referendum Nederlands EU-lidmaatschap)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

In 1951 werd in Parijs, met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), het fundament gelegd voor de Europese samenwerking die is uitgemondd in de huidige Europese Unie. Duitsland, Frankrijk, Italië, België, Luxemburg en Nederland vormden de kopgroep van landen.

Vanaf 1973 breidde de organisatie (toen nog de EEG) voor het eerst uit. Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk traden toe. Het samenwerkingsverband, van toen negen landen, groeide van 1981 tot en met 2022 uit naar 27 lidstaten en er wordt (nog steeds) over verdere uitbreiding gesproken met Noord-Macedonië, Albanië, Moldavië, Servië, Montenegro en Oekraïne.

Over de verschillende uitbreidingsrondes heeft de Nederlandse bevolking nooit expliciet een stem kunnen uitbrengen. Nederlanders hebben op woensdag 1 juni 2005 in een landelijk raadplegend referendum met 61,6% tegen het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa gestemd. Door deze uitslag heeft de regering de behandeling van de goedkeuringswet ingetrokken. Het verdrag is vervolgens niet door alle lidstaten geratificeerd en is daarom vervangen door het ongeveer gelijklopende Verdrag van Lissabon. Dit verdrag is vervolgens niet nogmaals ter goedkeuring via een referendum voorgelegd aan de Nederlandse bevolking.

Op 6 april 2016 werd de Nederlander in een raadgevend referendum geconsulteerd over de Wet tot goedkeuring van het EU-associatieakkoord met Oekraïne. De meerderheid van de opgekomen kiezers, 61%, stemde tegen het verdrag. Desondanks heeft de regering, na het invoegen van een juridisch niet-bindend inlegvel, dat niet is ondertekend door Oekraïne, dit associatieverdrag toch goedgekeurd.

Kortom, deze twee referenda laten zien dat er onder de Nederlandse bevolking een (groeierende?) weerstand is tegen verdere (machts)uitbreiding van de Europese Unie. Weerstand waar weinig tot geen gehoor aan lijkt te worden gegeven.

Echter, de meer fundamentele vraag of de Nederlandse bevolking *überhaupt* onderdeel wil zijn van de supranationale EU is door geen enkel kabinet ooit direct voorgelegd aan de Nederlandse bevolking. En dat is gezien het gewichtige karakter van het vraagstuk opmerkelijk te noemen. Is de voortgaande overdracht van bevoegdheden, en de daaraan onlosmakelijk verbonden beperking van de nationale soevereiniteit, een ontwikkeling die voldoende draagvlak heeft onder de bevolking? Dit is een vraag die, wat de initiatiefnemer betreft, alleen de Nederlandse bevolking zélf kan beantwoorden. Waarom? Omdat uiteindelijk de bevolking soeverein is. Het parlement, de volksvertegenwoordiging, de naam zegt het al, vertegenwoordigt slechts deze soeverein. De daadwerkelijke soevereine macht ligt echter onvermijdelijk en altijd bij de Nederlandse bevolking en niet bij de volksvertegenwoordiging. Alleen de Nederlandse bevolking, als soeverein, kan daarom het besluit nemen deze soevereiniteit over te dragen aan een nieuwe soevereine staat (in wording): de Europese Unie. Dat is echter nooit gebeurd. De enige waarachtige soeverein van ons land, de Nederlandse bevolking, heeft nooit zelf, rechtstreeks een oordeel kunnen vellen of de overdracht van soevereiniteit naar de Europese Unie wenselijk en dus legitiem is. Daarom is een referendum hierover absoluut noodzakelijk. Deze existentiële vraag moet aan de soeverein, de Nederlandse bevolking, worden voorgelegd. Dat is wat de initiatiefnemer met dit wetsvoorstel beoogt: namelijk door middel van een referendum de Nederlandse bevolking, de soeverein van dit land, deze existentiële vraag laten beantwoorden. Een vraag die gesteld moet worden, want alleen zo kan de Europese Unie, als nieuwe soeverein (in wording), de benodigde legitimiteit verwerven.

2. Legitimiteit EU

Aanhoudende discussies over het democratisch gehalte van de Unie, bureaucratisering, de aan de EU gerelateerde eurocrisis, conflicterende belangen tussen individuele lidstaten en de EU en de enorme verdeeldheid over de aanpak van het vluchtelingenprobleem raken de legitimiteit van de Europese Unie.

Zo zeer zelfs dat een van de grootste EU-lidstaten, het Verenigd Koninkrijk, zichzelf genoodzaakt zag om een expliciete vraag over het lidmaatschap aan de EU voor te leggen aan haar bevolking met als gevolg dat de Britten de Europese Unie in 2020 verlieten.

Verschillende Nederlandse onderzoeken naar het draagvlak van de EU, de uitbreiding van EU-bevoegdheden, betrokkenheid en verbondenheid met de EU (en daarmee naar de democratische legitimiteit) laten door de jaren heen een divers beeld zien. Wel lijkt het draagvlak voor de EU af te nemen.

In 2022 zegt 47% van de Nederlanders dat de EU een positief beeld bij hen oproept, tegenover 20% met een negatief beeld van de EU en 33% van de Nederlanders die hier neutraal over zijn, blijkt uit Eurobarometer. Ten opzichte van 2021 hebben Nederlanders een negatiever beeld gekregen van de EU. Het afwijzen per referendum door de Nederlandse bevolking van de Europese Grondwet in 2005 en het EU associatieverdrag met Oekraïne in 2016 versterken dit beeld.

3. Waarom een raadplegend referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland?

Zoals gesteld heeft de Nederlandse bevolking zich nooit direct expliciet kunnen uitspreken over de expansie van de EU of het Nederlandse lidmaatschap *an sich*.

De enige keer dat er (tot nu toe) een referendum is gehouden over een EU-gerelateerd onderwerp had dit betrekking op de zogenaamde Europese Grondwet. Getuige de hoge opkomst, van liefst 63,3 procent, en het gegeven dat er ook bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel een ruime meerderheid bestond voor het houden van een referendum, kan gesteld worden dat de burger direct en indirect meer betrokken wenst te worden bij besluitvorming omtrent de EU. Ook bij een lagere opkomst (e.g. Oekraïne-referendum) blijkt uit wetenschappelijk onderzoek¹ dat het resultaat niet aan representativiteit inboet.

Ook geeft een referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland verdere invulling aan de zeer breed aangenomen motie Van Bommel (tijdens de plenaire behandeling van de uitkomst van het referendum over de Grondwet) om te komen tot een brede maatschappelijke discussie over de toekomst van Nederland in Europa.

Uiteraard toont ook het burgerinitiatief van de organisatie GeenPeil – dat binnen enkele weken meer dan 450.000 handtekeningen wist te verzamelen en daarmee een referendum over de EU-associatieovereenkomst met Oekraïne wist te realiseren – de grote behoefte aan betrokkenheid van de bevolking bij besluitvorming omtrent de EU.

Een andere reden om te komen tot een referendum over het Nederlandse lidmaatschap van de Europese Unie hangt samen met het eerder beschreven ingrijpende karakter. Op de christelijke partijen CDA, CU en SGP na, steunden alle fracties in het parlement het wetsvoorstel destijds om een referendum te houden over de Europese Grondwet. Deze steun hing samen met de stelling van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel, dat de Europese Grondwet een zeer ingrijpend karakter zou kennen.

De meer wezenlijke vraag in hoeverre Nederland *überhaupt* lid moet zijn van een supranationale organisatie die een voorstel tot een Europese Grondwet kan doen, kent minstens zo'n ingrijpend karakter en dient – in navolging van de eerder gestelde vraag naar het draagvlak voor een Europese Grondwet – rechtstreeks te worden voorgelegd aan de bevolking.

Ten slotte is de initiatiefnemer van mening dat het houden van een referendum over fundamentele zaken, en dat betreft zeker beslissingen die raken aan de soevereiniteit van de staat, tot gevolg heeft dat besluiten een groter draagvlak kennen en daarmee het democratisch proces een grotere legitimiteit en validiteit verschaffen.

4. Een raadplegend referendum over het EU-lidmaatschap van Nederland zes maanden na de invoering van dit wetsvoorstel

Initiatiefnemer is van mening dat een raadplegend referendum zo spoedig mogelijk gehouden dient te worden, te weten binnen zes maanden na de invoering van dit wetsvoorstel. Op deze wijze kan de burger zich zo snel

¹ Jacobs, K., van Klingeren, M., van der Kolk, H., van der Meer, T., & Steenvoorden, E. (2016). *Het Oekraïne-referendum: Nationaal Referendum Onderzoek 2016*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

mogelijk uitspreken over de vraag of het Nederlandse EU-lidmaatschap dient te worden voortgezet of niet.

5. Waarom een referendum?

Zoals hierboven gesteld, ligt de soevereiniteit van Nederland bij de Nederlandse bevolking. Kamerleden vertegenwoordigen slechts deze soeverein, ze zijn dat zelf niet. Volksvertegenwoordigers kunnen weliswaar in naam van die soeverein, die ze vertegenwoordigen, besluiten nemen maar ze kunnen vanzelfsprekend nooit zonder expliciete toestemming van de soeverein zelf de soevereiniteit weggeven. Kamerleden zijn immers niet zelf soeverein, ze vertegenwoordigen slechts de soeverein, dat wil zeggen de Nederlandse bevolking. Alleen die persoon of instantie die eigenaar is van iets kan het weggeven. Net zoals een landvoogd in naam van zijn vorst rechtmatig allerlei besluiten kan nemen in het land(sdeel) dat hij beheert en waar hij deze vorst vertegenwoordigt, maar nooit kan besluiten het land zélf weg te geven of te verkopen (dat besluit valt alleen de eigenaar van het land, de soeverein, dat wil zeggen in dit voorbeeld de vorst zelf toe), zo kan het parlement, de volksvertegenwoordiging, in een land waar de bevolking zelf soeverein is, nooit rechtmatig besluiten de soevereiniteit van het land over te hevelen naar een nieuwe soeverein (in wording). Alleen de bevolking zélf kan dit besluit nemen. Daarom moet er een referendum over het lid blijven of vertrekken uit de Europese Unie, de nieuwe soeverein (in wording), in ons land worden gehouden. Deze volgende existentiële vraag moeten beantwoord worden: blijft Nederland een soeverein land of geeft Nederland haar soevereiniteit op en gaan we op in een nieuwe Europese staat?

Ten slotte wijst de initiatiefnemer op het advies van de Afdeling advisering van Raad van State bij het wetsvoorstel Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (WrrEG). In dit advies erkent de Afdeling dat een raadplegend referendum toegestaan is zolang in de referenduwet de hoofdzaken van het referendum worden geregeld. Het onderhavige voorstel volgt op dit vlak de WrrEG.

6. Opzet van het wetsvoorstel

De opzet van dit initiatiefwetsvoorstel komt sterk overeen met de eerdere Wet raadplegend referendum Europese Grondwet. Het gaat hierbij om een raadplegend referendum. De Grondwet staat het niet toe dat de wetgever gebonden is aan de uitslag van het raadplegend referendum. De initiatiefnemer van dit wetsvoorstel is tegen de opstelling van een onafhankelijke referendumcommissie. Hier zijn twee redenen voor:

- (1) Het is volgens de initiatiefnemer niet nodig om te komen tot een onafhankelijke vraagstelling. De initiatiefnemer is van mening dat de huidige vraagstelling neutraal is.
- (2) Een referendumcommissie zal niet nodig zijn voor onafhankelijke informatievoorziening. Bij een referendum over het Nederlandse EU-lidmaatschap zal het gelegen moeten zijn aan alle groepen om campagne te voeren zonder subsidies – hetzij ten behoeve van een campagne voor, tegen of neutraal – en verantwoordelijkheid te dragen voor de informatievoorziening en de opkomstbevorderende campagne. Hierdoor is de verstrekking van subsidies overbodig.

De kosten van nationale referenda, zoals met andere verkiezingen, worden door het Rijk aan de gemeenten vergoed. De gemeenten zullen de kosten voor het raadplegend referendum op grond van deze wet door het Rijk vergoed krijgen. Aan de hand van de evaluatie van het referendum over de Europese Grondwet en de begroting voor het te houden referendum

over de EU-assocatieovereenkomst met Oekraïne, worden de totale kosten voor het referendum geschat op circa 30 miljoen euro.

II. ARTIKELSGEWIJS

Dit wetsvoorstel komt voor een groot gedeelte overeen met de in 2018 ingetrokken Wet raadgevend referendum (Wrr), met dien verstande dat alle bepalingen die verband houden met het raadgevende correctieve karakter van de referenda en derhalve het daaraan voorafgaande initiatief van burgers niet zijn overgenomen. In die zin bouwt onderhavig wetsvoorstel in zekere zin voort op de eerdere Wet raadplegend referendum Europese Grondwet (WrrEG).

Een groot deel van de artikelen in dit wetsvoorstel heeft daarom geen nadere toelichting nodig: in die artikelen worden dezelfde procedures als onder de huidige Wrr gevolgd, zoals gezegd vanzelfsprekend met uitzondering van de bepalingen die verband houden met het raadgevende in plaats van het raadplegende karakter van referenda. Aldus vertoont onderhavig wetsvoorstel eveneens gelijkenissen met de WrrEG, die immers – net als onderhavig wetsvoorstel – zag op het mogelijk maken van een raadplegend referendum. Concreet betekent dit in ieder geval dat onderhavig wetsvoorstel in ieder geval geen bepalingen bevat die vergelijkbaar zijn met de bepalingen uit hoofdstuk 1, paragraaf 2, hoofdstuk 2, hoofdstuk 3, hoofdstuk 6 en hoofdstuk 7 van de Wrr.

In het algemeen deel van de toelichting is voorts al ingegaan op de keuze om geen referendumcommissie in te stellen. Derhalve bevat onderhavig wetsvoorstel geen bepalingen die vergelijkbaar zijn met de bepalingen uit hoofdstuk 11 van de Wrr. De vraag die aan de kiezer zal worden voorgelegd ligt vast in artikel 14, eerste lid, van onderhavig wetsvoorstel en de initiatiefnemer kiest ervoor om geen subsidies te verstrekken en ook geen neutrale informatievoorziening te regelen. Dit betekent dat de bepalingen over de referendumcommissie, de subsidieregeling en het maken van een samenvatting en het verzenden ervan niet in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Voor het bepalen van de datum van het referendum is aangesloten bij het systeem van de Wrr.

Gelet op voorgaande worden hierna slechts de artikelen die afwijken van de genoemde Wrr of de WrrEG nader toegelicht. Voor de artikelen die gelijkkluidend zijn aan bepalingen uit genoemde wetten zij verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij die wetten.

Artikel 1

Dit artikel bevat de begripsbepalingen. Korthedshalve wordt in het wetsvoorstel steeds gesproken van «Onze Minister», waarmee de Minister voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bedoeld wordt. Waar de aanduiding «referendum» gebezigd wordt, wordt bedoeld op het referendum over het Nederlandse EU-lidmaatschap als bedoeld in artikel 2 van het wetsvoorstel.

Artikel 2

Artikel 2 bepaalt dat een raadplegend referendum wordt gehouden over het Nederlandse EU-lidmaatschap. In het algemene deel is reeds ingegaan op de vraag waarom een referendum over dit onderwerp gehouden dient te worden.

Artikel 12

Aangezien er, anders dan onder artikel 55 van de Wrr, geen referendumcommissie ingesteld wordt die de datum van het referendum vaststelt, waarvoor de redenen reeds zijn toegelicht, zal dit overeenkomstig de systematiek van de Tijdelijke referendumwet bij koninklijk besluit gebeuren.

Een van de aanbevelingen van de referendumcommissie die was ingesteld bij de WrrEG is om de tijd tussen het uitschrijven van een referendum en de daadwerkelijke datum van het referendum langer te laten zijn. Deze aanbeveling vloeide in belangrijke mate voort uit het feit dat de referendumcommissie een samenvatting moest maken van het grondwettelijk verdrag en deze moest verspreiden en tevens een subsidieregeling moest opstellen en uitvoeren. Aangezien in dit voorstel geen samenvatting gemaakt hoeft te worden en er ook geen subsidies worden verstrekt, kan de periode die nodig is voor het organiseren van het referendum op maximaal zes maanden gesteld worden. Dit is overigens ook in lijn met artikel 55, tweede lid, van de Wrr.

Met de periode die in het derde lid uitgezonderd wordt in verband met de zomervakantie, wordt voorkomen dat het referendum gehouden wordt gedurende de zomervakantie. Ook dit sluit aan bij artikel 55, derde lid, van de Wrr.

Artikel 13

Mocht het voorstel van de leden Sneller en Bushoff tot wijziging van de Kieswet in verband met de permanente invoering van de mogelijkheid voor kiezers om gedurende twee dagen voorafgaand aan de dag van de stemming vervroegd te stemmen in het stemlokaal (Wet vervroegd stemmen in het stemlokaal) (36 047) aangenomen worden en vervolgens reguliere verkiezingen samenvallen met het referendum, dan is het de bedoeling dat voor het referendum alléén op de woensdag gestemd kan worden.

Voor de reguliere verkiezingen zou men dan van dinsdag t/m donderdag naar de stembus kunnen en voor het referendum alleen op woensdag. Dat resulteert in de praktijk wellicht in een piekopkomst op woensdag, omdat kiezers omwille van efficiëntie slechts één keer naar de stembus gaan.

Artikel 14

In dit artikel wordt geregeld wat er op het stembiljet wordt vermeld. De vraag die aan de kiezer zal worden voorgelegd, luidt: «Zou Nederland lid moeten blijven van de Europese Unie of zou Nederland uit de Europese Unie (EU) moeten treden?» Het stembiljet zal een vakje hebben met «lid van de EU blijven» en een vakje met «uit de EU treden». Rondom het referendum over de Europese Grondwet ingevolge de WrrEG was er enige onduidelijkheid over de mogelijkheid om blanco te stemmen. Net als bij reguliere verkiezingen is dit mogelijk door het stembiljet oningevuld in te leveren. Bij stemmachines en stemcomputers – indien deze worden gebruikt – is hiervoor op het apparaat een knop aangebracht.

Artikelen 20, 34 en 35

Het stembureau stelt de aantallen stemmen voor behoud van het Nederlandse EU-lidmaatschap onderscheidenlijk voor het uittreden uit de EU, het aantal blanco stemmen en het aantal ongeldige stemmen vast, alsmede het totaal aantal geldig uitgebrachte stemmen, zijnde de som van het aantal stemmen voor behoud van het EU-lidmaatschap onderschei-

denlijk voor uittreding uit de EU en het aantal blanco stemmen. Het centraal stembureau stelt voorgaande aantallen eveneens vast, en daarnaast het totale aantal kiesgerechtigden, het totale aantal stemmen bij volmacht en het verschil tussen het aantal tot de stemming toegelaten kiezers en het aantal getelde stemmen. Tot slot stelt het centraal stembureau aan de hand van die gegevens de uitslag van het referendum vast. In het algemene deel van de toelichting is reeds ingegaan op het feit dat het hier een raadgevend referendum betreft en welke gevolgen dit voor de uitslag heeft.

Voor de overige artikelen zij zoals gezegd verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de Wrr (en incidenteel de WrrEG), nu de bepalingen grotendeels gelijklopend zijn.

Van Houwelingen