

Grundnotat om Kommissionens grøn bog om europæiske borgerinitiativer

KOM(2009) 0622

Nyt notat.

1. Resumé

Kommissionens grøn bog om borgerinitiativet blev vedtaget den 11. november 2009 med henblik på at forberede et forslag til en gennemførelsesforordning. Kommissionen lægger i grøn bogen op til en åben høringsprocedure, hvor alle interesserede parter kan fremkomme med synspunkter vedrørende udformningen af borgerinitiativet.

Grøn bogen berører en række af de spørgsmål, som borgerinitiativet rejser. Det gælder dels spørgsmål i relation til sikring af repræsentation, herunder f.eks. antal repræsenterede medlemsstater og tærskler for mindstedeltagelse fra hver medlemsstat etc. Dels spørgsmål af mere teknisk karakter, herunder certificering af underskrifter, tidsfrister for behandling af anmodning etc. Det er kommissionens ambition, at en forordning om de nærmere procedurer og betingelser for anvendelse af borgerinitiativet er vedtaget inden for et år efter Lissabon-traktatens ikrafttræden. Grøn bogen har ikke umiddelbart nogen konsekvenser for dansk lovgivning.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2009)622 endelig af 11. november 2009 fremsendt grøn bog om europæiske borgerinitiativer.

Med Lissabon-traktatens artikel 11 indføres et borgerinitiativ, hvorefter ”et antal unionsborgere på mindst en million, der kommer fra et betydeligt antal medlemsstater, kan tage initiativ til at opfordre Europa-Kommissionen til inden for rammerne af dens beføjelser at fremsætte et egnet forslag om spørgsmål, hvor en EU-retsakt efter borgernes opfattelse er nødvendig til gennemførelse af traktaterne.” De nærmere procedurer og betingelser, der er nødvendige for at fremsætte et borgerinitiativ, skal fastlægges i en forordning, der skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet efter forslag fra Europa-Kommissionen. På den baggrund har Kommissionen fremlagt en grøn bog om europæiske borgerinitiativer, som berører en række spørgsmål, som borgerinitiativet rejser samt lægger op til en åben høringsprocedure, hvor alle interesserede parter kan fremkomme med synspunkter.

3. Hjemmelsgrundlag

Artikel 11, stk. 4 i traktaten om Den Europæiske Union. Jf. TEUF, art. 24, stk. 1 sker fastlæggelse ved forordning, som rummer bestemmelser om de procedurer og betingelser, der er nødvendige for fremsættelsen af et borgerinitiativ. Forordning vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure.

4. Nærhedsprincippet

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der ikke er tale om et lovgivningsinitiativ.

5. Formål og indhold

Da der er tale om et nyt initiativ på et område, som ikke hidtil har været omfattet af EU-regulering, er grøn bogen sonderende og beskriver række af spørgsmål, som et efterfølgende forslag til forordning vil kunne omfatte.

Grønbogens behandling af emner kan overordnet opdeles i to: På den ene side spørgsmål i relation til sikring af repræsentation, herunder f.eks. antal repræsenterede medlemsstater etc., og på den anden side spørgsmål af mere teknisk karakter om eksempelvis certificering af underskrifters ægthed, tidsfrister for behandlingen af anmodninger etc.

Spørgsmålet om repræsentation vedrører dels, hvor mange medlemsstater, der bør være repræsenteret, dels mulige krav til en passende (ligelig) fordeling af underskrifter blandt medlemsstaterne. For så vidt angår definitionen af ”*et betydeligt antal medlemslande*” lægges der i grønningen op til en løsning, som hviler på en afvejning mellem hensynet til en passende repræsentation af medlemslandene og hensynet til at betingelserne skal være mulige at opnå. På den baggrund lægger Kommissionen i grønningen op til en tærskelværdi på en tredjedel af medlemslandene (dvs. p.t. ni medlemslande) som udgangspunkt. Som grundlag peges på reglerne i de medlemslande, hvorfra man kender borgerinitiativer, samt andre bestemmelser i traktaterne, hvor der stilles krav om repræsentation fra et vist antal medlemslande. Som led i spørgsmålet om repræsentation drøftes det også, om der ikke bør sikres en hvis fordeling af underskrifterne mellem de pågældende medlemslande, således at man undgår en situation, hvor langt hovedparten af underskrifterne stammer fra én medlemsstat og kun et meget lavt antal stammer fra øvrige medlemsstater. Kommissionen lægger her op til fastlæggelse af en tærskelværdi for antallet af underskrifter, som bør udgøre mindst 0,2 pct. af en medlemsstats borgere. Fastsættelse af en procentsats vil – efter Kommissionens opfattelse – være den bedste måde at sikre en nogenlunde ligestilling landene imellem i lyset af de store forskelle i befolkningsantal mellem eksempelvis Malta med 410.000 og Tysklands med 82 mio. indbyggere. Som grundlag peges på, at 1 million borgere, som er det påkrævede antal underskrifter, udgør 0,2 pct. af EU’s befolkning.

I grønningen rejses også mere tekniske spørgsmål, herunder overvejelser om, hvordan man sikrer ægtheden af de afgivne underskrifter.

Endelig er der en mere kortfattet gennemgang af spørgsmålene om formkrav til borgerinitiativets indhold, skal der gælde tidsfrister for indsamlingen af underskrifter og for Kommissionens behandling af indkomne anmodninger. Der foreslås frister på et år for indsamling af underskrifter og en frist på seks måneder for at reagere på en anmodning. Overvejelserne om Kommissionens svarfrist afvejer på den ene side hensynet til rimelig sagsbehandlingsfrist og på den anden side hensynet til, at Kommissionen omhyggeligt kan undersøge indholdet af det initiativ, der er fremlagt. I tilknytning hertil rejses spørgsmålet om registrering af igangsatte borgerinitiativer, eventuelt via en særlig internetside oprettet af Kommissionen. Tidspunktet for registrering vil i givet fald kunne udgøre starttidspunktet tidsfristen for indsamlingen af underskrifter. Grønningen lægger desuden op til, at der bør fastsættes regler for åbenhed om, hvordan et borgerinitiativ er finansieret. Der er desuden beskrevet overvejelser, om hvorvidt et kommende regelsæt bør indeholde begrænsninger eller særlige formkrav for, hvem der kan stå bag et initiativ (eksempelvis krav om, at et initiativ, der indgives af borgere eller af komiteer, skal bestå af et vist antal borgere). Kommissionen lægger umiddelbart op til at undgå sådanne begrænsninger, og henviser til reglerne for indgivelse af sager eller spørgsmål til Europa-Parlamentet, hvorefter enhver fysisk eller juridisk person med bopæl eller hjemsted i EU vil kunne indgive sager. Endelig overvejes det, om der bør indføres

begrænsende regler, der dels kan sikre, at der ikke iværksættes flere initiativer, som uafhængigt af hinanden dækker det samme emne. Tilsvarende rejses spørgsmålet, om der bør indføres en tidsbegrænsning for genfremsættelse af anmodninger, som ikke er blevet imødekommet.

Det er Kommissionens ambition, at en forordning om de nærmere procedurer og betingelser for anvendelsen af borgerinitiativet er vedtaget inden for et år efter Lissabon-traktatens ikrafttræden.

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ikke udtalt sig om grønbogen.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Grønbogen har ikke umiddelbart nogen konsekvenser for dansk lovgivning. Når der fremkommer en konkret forordning vedrørende borgerinitiativet, vil konsekvenserne heraf blive vurderet.

8. Forslagets konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet eller beskyttelsesniveauet.

Borgerinitiativet forventes ikke i sig selv at have sådanne konsekvenser. Der vil blive taget konkret stilling til sådanne overvejelser i forbindelse med de forslag, som Kommissionen måtte fremkomme med som følge af borgerinitiativet.

9. Høring

Grønbogen har været i høring hos EU-specialudvalget for institutionelle anliggender. Kommissionen har i forbindelse med lanceringen af grønbogen åbnet for modtagelse af høringssvar indtil den 31. januar 2010. Henvendelse kan ske elektronisk pr. e-mail.

Med henblik på så bredt som muligt at få gjort opmærksom på Kommissionens initiativ er det besluttet, at henvende sig til samtlige formænd for specialudvalgene med anmodning om at gøre medlemmerne af de pågældende udvalg opmærksomme på Kommissionens grønbog og Kommissionens høringsfrist 31. januar 2010.

Udenrigsministeriet vil i tilknytning til Kommissionens høringsprocedure oprette en e-mailadresse: borgerinitiativ@um.dk, hvortil organisationer vil kunne indsende kopi af de høringssvar, de måtte sende til Kommissionen.

Modtagne høringssvar eller en sammenfatning af høringssvarene vil blive oversendt løbende til Folketingets Europaudvalg frem mod Kommissionens frist 31. januar 2010.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser grønbogen velkommen som et bidrag til at sætte fokus på de nærmere procedurer og betingelser for anvendelsen af borgerinitiativet. Sammenfattende ses grønbogen umiddelbart at være dækkende for de spørgsmål, som synes at opstå i forbindelse med borgerinitiativet. Regeringen finder det væsentligt, at Kommissionen lægger op til at finde en passende balance mellem på den ene side, at borgerinitiativer sikres en bred repræsentation

blandt medlemsstaterne og på den anden side hensynet til, at den praktiske gennemførelse af borgerinitiativet ikke bliver for vanskelig.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Andre medlemslande har endnu ikke ytret sig om grønbogen, men det forventes, at den generelt vil blive modtaget positivt.

12. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.