

NOTAT

1. februar 2018

FIRE UD AF 66 EUROPÆISKE BORGERINITIATIVER HAR VÆRET SUCCESFULDE

Kontakt:

**Projektmedarbejder,
Jasmia Maria Wredstrøm
+45 51 88 22 65
jwr@thinkeuropa.dk**

RESUME Med Kommissionens nye forslag til en revision af drikkevandsdirektivet, er det første gang, at et europæisk borgerinitiativ har ført til et konkret lovgivningsforslag. Kommissionens forslag udspringer nemlig af initiativet "Right2Water", der er ét af i alt 66 borgerinitiativer, som er lanceret siden EU i 2012 gjorde det muligt at fremsætte initiativer på europæisk plan. Det europæiske borgerinitiativ giver almindelige borgere mulighed for at påvirke EU's udvikling.

En gennemgang viser imidlertid, at blot fire ud af i alt 66 initiativer er vellykkede i den forstand, at Kommissionen har skullet tage stilling til dem. Omkring en tredjedel af initiativerne er blevet afvist, fordi de ikke har formået at samle tilstrækkelig folkelig opbakning. Næste lige så mange er afvist, fordi Kommissionen ikke har kompetence på området. Kigger man på de fire vellykkede initiativer, er der dog grund til forsigtig optimisme. Initiativerne fører til lov- og politikændringer, der delvist imødekommer formålene. Samtidig forventes domstolsafgørelser at føre til en mindre restriktiv praksis fremadrettet, hvilket måske kan højne succesraten.

Der er dog stadig andre tekniske barrierer for, at flere borgerinitiativer kan nå igennem nåleøjet. Evalueringer viser, at indsamlingsperioden er for kort, og at datasikkerhed og værktøjer til indsamling spænder ben for indsamlerne. Det forsøger Kommissionen at imødekomme med et nyt forslag til revision af reglerne for borgerinitiativet.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Knap seks år efter EU's højtprofilerede borgerinitiativ blev igangsat, er et europæisk initiativ blevet til et konkret lovgivningsforslag, da Kommissionen i går lagde op til at revidere drikkevandsdirektivet.
- Af i alt 66 borgerinitiativer, som er lanceret siden 2012, er blot fire nået så langt, at Kommissionen har skullet tage stilling til dem.
- At så få initiativer lykkes, skyldes især, at mange forslag ikke samler den nødvendige opbakning, samt at mange afvises, fordi de ligger uden for EU's kompetenceområder.
- Det kræver én million stemmer fra mindst syv medlemslande for at få Kommissionen til at tage stilling til et borgerinitiativ.
- Evalueringer viser desuden, at det er besværligt at få indsamlet underskrifterne inden for tidsrammen, at der er sprogbarrierer, og at datasystemer mangler.
- Siden 2012 er antallet af nye borgerinitiativer faldet år for år. Dog har 2017 budt på en lille fremgang.
- Trods fire vellykkede borgerinitiativer er der ikke nogen af dem, der er blevet fuldstændigt imødekommet af Kommissionen. Det ene af initiativerne – "One Of Us" – er helt blevet afvist.
- Kigger man nærmere på Kommissionens begrundelser og senere handlinger, er det dog klart, at initiativerne ikke har været forgæves. Tre af de fire vellykkede borgerinitiativer har haft effekt i europæisk ret og/eller politik.
- Det gælder f.eks. revision af drikkevandsdirektivet, som er en direkte konsekvens af borgerinitiativet "Right2Water". Det er også meldt ud, at der på baggrund af "Ban Glyphosate"-initiativet vil blive fremlagt ny lovgivning, som imødekommer initiativet.
- Noget tyder dog på, at Kommissionen har været for skrap i vurderingerne. Flere af afvisningerne er søgt annulleret ved EU-Domstolen, og i to sager har initiativtagerne fået medhold. Det kan medføre en mindre restriktiv praksis fra EU-Domstolens side fremadrettet.
- Samtidig har Kommissionen i efteråret 2017 foreslået en række ændringer til forordningen om borgerinitiativet, der skal gøre processen mere brugervenlig og mindre byrdefuld for både indsamlere og underskrivere.

1. februar 2018 fremsatte Kommissionen et forslag til revision af drikkevandsdirektivet. Forslaget fremsættes på baggrund af det europæiske borgerinitiativ "Right2Water". Initiativet er det første af i alt fire vellykkede initiativer, siden muligheden for at fremsætte borgerinitiativer i EU-regi blev indført i april 2012.

Selvom Kommissionens forslag om at ændre drikkevandsdirektivet ikke fuldstændigt imødekommer initiativtagernes målsætning om at gøre adgangen til vand til en menneskeret, tager direktivet dog højde for den del af Right2Water-initiativet, som handler om at fremme adgangen til rent vand og sanitet. Forslaget kan altså ses som en delvis sejr til de borgere, der har ønsket, at Kommissionen skulle tage stilling til initiativet. Det er samtidig første gang, at et borgerinitiativ på EU-niveau ser ud til at blive til konkret lovgivning.

Skal sikre borgerinddragelse i EU

Ligesom på nationalt niveau er det en grundlæggende udfordring at få unionsborgerne med i EU's politiske beslutningsproces. Bl.a. som konsekvens heraf bliver EU undertiden kritiseret for at lide af et demokratisk underskud. Derfor har EU forsøgt at øge borgerinddragelsen med en række tiltag. Igennem flere traktatændringer er Europa-Parlamentet blevet styrket, og med Lissabontraktaten, der trådte i kraft i 2009, blev der givet en rolle til de nationale parlamenter og direkte borgerinddragelse via et europæisk borgerinitiativ. Borgerinitiativet har siden 2012 været en mulighed for alle stemmeberettigede EU-borgere til at deltage i udformningen af EU's politikker.¹

Sådan fungerer borgerinitiativet

Trin 1: Borgerkomitéen, bestående af min. syv unionsborgere fra syv forskellige medlemslande, anmoder Kommissionen om registrering af initiativforslaget.

Trin 2: Kommissionen kontrollerer, om forslaget opfylder de krav, der er fastsat i traktaten og i forordningen. Er dette tilfældet, registreres initiativet. (Næsten en tredjedel af initiativerne afvises her, da forslagene er uden for EU's kompetence.)

Trin 3: Indsamling af 1 mio. underskrifter fordelt på min. en fjerdedel af EU's medlemslande, dvs. syv pt. Før et medlemsland kan tælles med som et af de syv lande, skal en individuel minimumstærskel for støttetilkendegivelser være nået. I Danmark er minimumstærsklen på 9.750. Indsamlingsperioden er på 12 måneder.

Trin 4: Nationale myndigheder kontrollerer underskrifterne inden for tre måneder. Så indsendes initiativet til Kommissionen.

Trin 5: Kommissionen tager initiativforslaget op til vurdering. Der arrangeres en høring i Europa-Parlamentet, hvorefter Kommissionen i en meddelelse offentliggør sine konklusioner og eventuelt planlagte tiltag. Kommissionen er ikke forpligtet til at følge initiativforslaget.

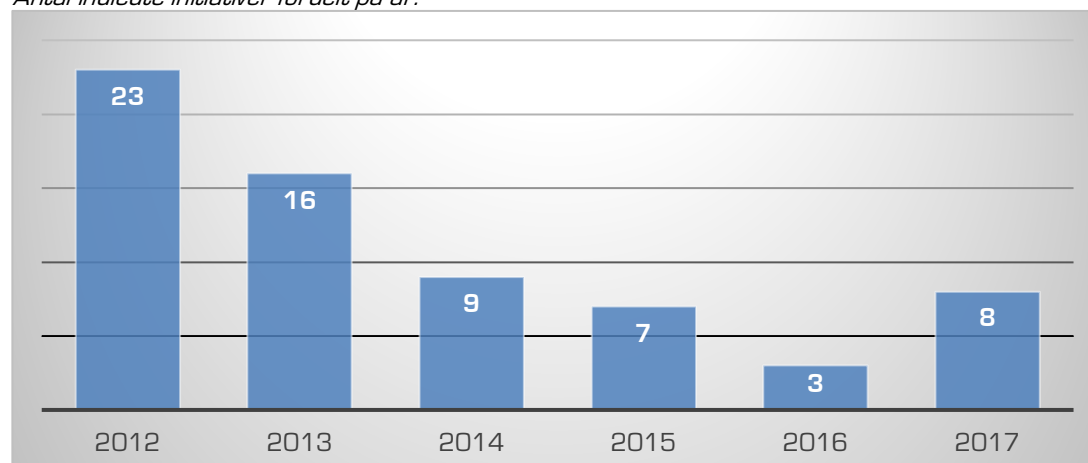
Kilde: Forordning nr. 211/2011.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 211/2011 af 16. februar 2011 om borgerinitiativer.

I 2012, hvor borgerinitiativet blev gjort til en mulighed, blev der indgivet 25 initiativer i alt. Siden er antallet faldet år for år, og i 2016 blev der kun lanceret tre initiativer. I 2017 blev der dog fremsat otte initiativer. *Se figur 1 nedenfor.*

Figur 1. Mange initiativer blev taget de første år

Antal indledte initiativer fordelt på år.



Bemærkning: Initiativer, som Kommissionen afviser, er også medtaget. **Kilde:** Kommissionen.

Førend det er muligt at fremsætte et borgerinitiativ i EU-regi, er der en række krav, initiativet skal leve op til. Kravene er undertiden blevet kritiseret for at være for høje, men sammenlignet med nationale krav i de EU-lande, som har lignende initiativer, er de ikke svære at leve op til. Én million underskrifter på EU-niveau svarer til knap 0,2 pct. af EU's samlede befolkning. I Spanien og Litauen, hvor det er muligt at fremsætte borgerinitiativer på nationalt niveau, er kravene hhv. 500.000 og 50.000 underskrifter, hvilket svarer til hhv. 1,1 pct. og 1,8 pct. af befolkningen.² I Letland kræves der opbakning fra hele 10 pct.³

En eurobarometermåling fra 2015 viser, at Danmark ligger sidst, mht. hvor villige borgerne er til at gøre brug af borgerinitiativet i EU-regi. Blot 19 pct. af danskerne tilkendegiver, at det er sandsynligt, at de vil komme til at gøre brug af det europæiske borgerinitiativ.⁴

I 2017 blev en ny lov vedtaget i Danmark, der fra januar 2018 gør det muligt for danske statsborgere at få behandlet et beslutningsforslag i Folketinget – altså en

² Towards Increased Citizen Participation in Europe: Impact of Current Developments on Political Decision Making and Democracy, Helle Krunke m.fl., International Journal of Open Governments, nr. 2 2016.

³ Ibid. Bemærk, at procentsatsen i Letland er bemærkelsesværdig høj, hvilket kan have noget at gøre med, at borgerne i Letland har krav på at få et succesfuldt initiativ til folkeafstemning, uanset om det lettiske parlament måtte modsætte sig forslaget.

⁴ Standard Eurobarometer 83, Spring 2015, http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb83/eb83_citizen_en.pdf.

art dansk borgerinitiativ.⁵ Her er kravet, at 50.000 stemmeberettigede danskere støtter op om beslutningen inden for 180 dage.⁶ Med kravet kommer et vellykket dansk borgerinitiativ til at kræve 0,9 pct. af befolkningens støtte.

D. 26. januar 2018 blev danmarkshistoriens første borgerforslag "Forslag om at afskaffe uddannelsesloftet!" oprettet. Det går ud på at afskaffe begrænsningen af dobbeltuddannelser – det såkaldte uddannelsesloft, som regeringen indførte i 2016. Forslaget om afskaffelse af uddannelsesloftet har mødt særlig stor opbakning blandt de unge studerende og det indsamlede mere end 7.000 af de 50.000 krævede underskrifter på ét enkelt døgn. Og blot fem dage efter initiativet blev oprettet, har det allerede indsamlet over 20.500 underskrifter. Selvom forslaget er populært blandt unge, kritiseres det imidlertid af eksperter og politikere for ikke at være tilstrækkeligt gennearbejdet. Uddannelsesloftet blev indført i 2016 for at spare 308 mio. kr. på uddannelsesområdet, der skulle gå til at reparere dagpengesystemet. I borgerforslaget fremgår det ikke, hvor midlerne til at finansiere dobbeltuddannelserne skal komme fra, hvis uddannelsesloftet bliver afskaffet.

Ifølge Ritzau står både Socialdemokratiet, Venstre og Dansk Folkeparti indtil videre fast på deres beslutning om at begrænse muligheden for dobbeltuddannelse. Derfor vil partierne sandsynligvis heller ikke vil bakke op om forslaget, hvis det kommer til afstemning i Folketinget. Det betyder dog ikke, at forslaget er afvist på forhånd, for når det hele vejen til Folketinget, bliver borgerforslaget til et beslutningsforslag, hvilket forpligter politikerne til at tage det op og behandle det på samme måde som Folketingets øvrige beslutningsforslag.⁷

Hvad er status for det europæiske borgerinitiativ?

Selvom kravet til antallet af underskrifter på EU-plan relativt er lavere end forskellige nationale borgerinitiativer, er det kun fire af de i alt 66 initiativforsøg, der er vellykkede, hvilket vil sige, at Kommissionen tager initiativforslaget op til vurdering. Figuren nedenfor viser en status over alle europæiske initiativer, der er forsøgt fremsat i årene 2012-2017.

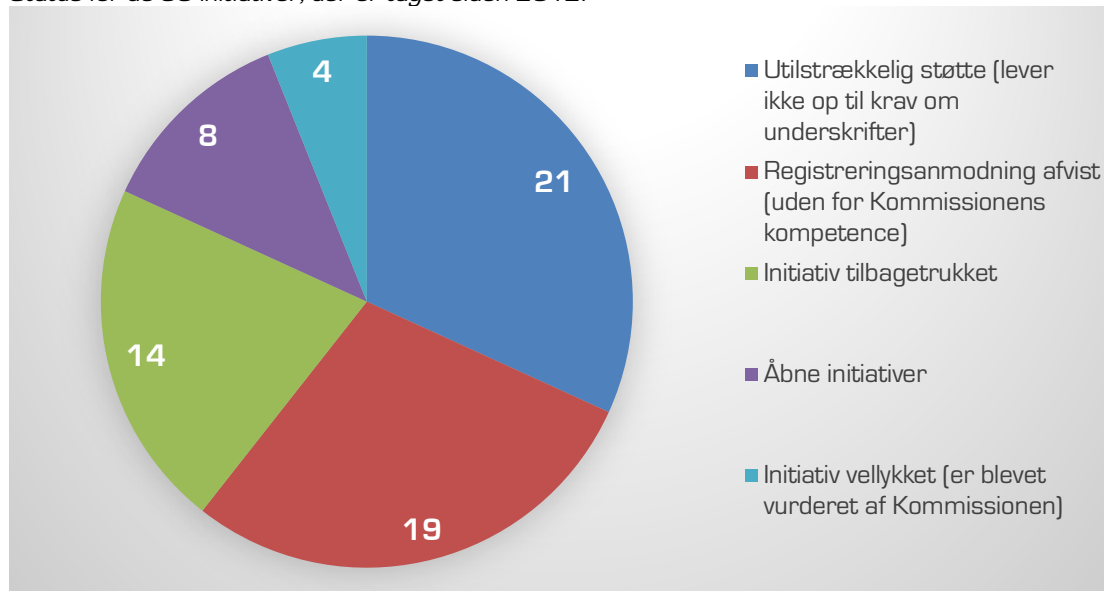
⁵ Lovforslag nr. L 108, om etablering af en ordning for borgerforslag med henblik på behandling i Folketinget. Folketingstidende A, 2017-18, 16. november 2017.

⁶ Læs mere her: <https://www.borgerforslag.dk>.

⁷ Se <https://www.borgerforslag.dk/om-borgerforslag/>.

Figur 2. Få initiativer klarer cuttet

Status for de 66 initiativer, der er taget siden 2012.



Kilde: Kommissionen.

Næsten en tredjedel af initiativerne har ikke opnået tilstrækkelig befolkningsmæssig støtte. Næsten lige så mange initiativer bliver afvist før registrering, fordi de ligger uden for Kommissionens kompetenceområde. Dvs., at Kommissionen ikke har mulighed for at gøre noget ved det forhold, som initiativet vedrører.

Manglende kompetence har indtil videre været Kommissionens begrundelse bag alle afviste registreringsanmodninger. Hele EU-samarbejdet bygger på kompetencetildelingsprincippet, der kort sagt går ud på, at EU kan lovgive og træffe beslutninger på de områder, der er skrevet ind i traktaten.⁸ Alle andre kompetencer forbliver hos medlemslandene. F.eks. har EU enekompetence til at indgå de fleste handelsaftaler, men ingen lovgivningsmæssig kompetence på uddannelsesområdet. På andre områder er der delt kompetence, hvor EU kan regulere, men kun hvis det vurderes at give mere værdi at regulere på EU-plan end på nationalt, regionalt eller lokalt plan.

Ser man på de afviste registreringsanmodninger, er der mange, som ligger åbenlyst uden for EU's kompetence. F.eks. er det klart, at EU ikke har kompetence til at stoppe Storbritanniens forestående udmeldelse af Unionen, som var formålet med det afviste initiativ, "Stop Brexit", fra 2017.⁹ Det samme var tilfældet med et initi-

⁸ Traktaten for den Europæiske Unions Funktionsmåde afsnit 1 om kompetencer.

⁹ Se <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/3511>.

ativ fra 2012, der foreslog, at den europæiske hymne skulle synges på det paneuropæiske kunstsprog, esperanto.¹⁰ Der er også forsøgt registreret et initiativ, som gik ud på at opløse Europa-Parlamentet, hvilket ville kræve traktatændringer.¹¹

Omvendt er der også andre initiativer, hvor der er usikkerhed om, hvorvidt det falder inden for EU's kompetenceområde. Kompetencespørgsmål er kompliceret og har givet anledning til mange sager ved EU-Domstolen. Det er et område, der er svært for almindelige borgere at gennemskue. Kommissionen er blevet kritiseret for at have afvist for mange initiativer pga. manglende kompetence. Det har ført til flere sager ved EU-Domstolen, hvor initiativtagerne har søgt om at få annulleret Kommissionens afvisning. I to af sagerne fik borgerne medhold.

Den ene sag handlede om et afvist borgerinitiativ vedrørende mindretalsrettigheder i EU.¹² Konkret ville initiativtagerne have EU til at vedtage en række retsakter, der skulle forbedre beskyttelsen af personer, der tilhører nationale og sproglige mindretal, og styrke den kulturelle og sproglige mangfoldighed i EU.¹³ Initiativet ("Minority SafePack") blev afvist af Kommissionen pga. manglende EU-kompetence på området. EU-Domstolen fastslog dog i februar 2017, at Kommissionens afslag ikke var tilstrækkeligt begrundet og annullerede afgørelsen pga. procedurerejl.¹⁴ Siden afgørelsen har borgerkomitéen fået registreringsanmodningen delvist godkendt og underskriftindsamlingen er nu åben.

Den anden sag blev afgjort i maj 2017 og handlede om et afvist borgerinitiativ, der havde betegnelsen "Stop TTIP".¹⁵ Initiativet gik ud på at ophæve forhandlingsmandatet for frihandelsaftalen med USA (TTIP) og at forhindre handelsaftalen med Canada (CETA). I dommen slog EU-Domstolen fast, at Kommissionen uretmæssigt havde afvist registreringen af initiativet.¹⁶ Domstolen lagde vægt på, at forordningen om borgerinitiativet skulle fortolkes i lyset af demokratihensyn. "Stop TTIP" blev registreret den 10. juli 2017 og er på nuværende tidspunkt et åbent initiativ.

Sagerne viser, at selvom der kan være gode grunde til, at Kommissionen afviser registrering af initiativerne, er det ikke altid berettiget. Kommissionen er dog altid forpligtet til at give en begrundelse for afslaget. Sagerne ved EU-Domstolen er interessante, da de giver et indtryk af, at Kommissionen har fortolket forordningen

¹⁰ Se <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/449>.

¹¹ Se <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/1754>.

¹² Sag T-646/13, Minority SafePack, one mio. signatures for diversity in Europe mod Kommissionen.

¹³ Læs mere om initiativet her: <http://www.minority-safepack.eu>.

¹⁴ Sag T-646/13, Minority SafePack, one mio. signatures for diversity in Europe mod Kommissionen.

¹⁵ Commission Decision of 4.7.2017 on the proposed citizens' initiative entitled "Stop TTIP" (C(2014) 650).

¹⁶ Sag T-754/14, Efler m.fl. mod Kommissionen.

om borgerinitiativet indskrænkende, og at denne tolkning ikke er korrekt. I fremtiden vil Kommissionen skulle tage hensyn til førnævnte domme, når den skal vurdere, om nye initiativer opfylder betingelserne. Dette ændrer dog ikke, at det fortsat vil være kompliceret for borgere at gennemskue, hvad der er EU-kompetence, og hvad der ikke er.

Vellykkede initiativer har effekt

I perioden 2012-2017 er der i alt fire initiativer, der har formået at leve op til kravene. Tre af initiativerne blev registreret i 2012 og et i 2017. *Se boks 2 nedenfor.*

Figur 3. Fire vellykkede initiativer

	Registre- rings- og afslutnings- dato	Underskrif- ter	Lande, hvor min. underskrifter blev opnået
"Right2Water" : Vi opfordrer Europa-Kommissionen til at foreslå en lovgivning, der implementerer den menneskelige ret til vand og sanitet, som anerkendt af FN, og fremmer adgang til rent vand og sanitet, som væsentlige offentlige tjenester for alle.	10-05-2012- 20-12-2013	1.659.543	BE, EL, IT, LT, LU, NL, SK, SI, ES, DE, AT.
"One of Us" : Juridisk beskyttelse af ethvert menneskes værdighed, ret til livet og ukrænkelighed fra udfangelsen på de områder inden for EU's kompetence.	11-05-2012- 27-02-2014	1.721.626	CY, FR, EL, IT, HR, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, ES, DE, HU, AT.
"Stop Vivisection" : Forslag til en lovgivningsramme i EU med henblik på afskaffelse af dyreforsøg.	12-06-2012- 03-03-2015	1.173.130	FI, FR, IT, PL, SK, SL, ES, DE, HU.
"Ban Glyphosate" : Vi opfordrer Kommissionen til at foreslå medlemsstaterne at indføre et forbud mod glyphosat, reformere godkendelsesproceduren for pesticider og fastsætte obligatoriske EU-reduktionsmål for anvendelsen af pesticider.	25-01-2017- 02-07-2017	1.070.865	BE, DK, FR, IT, LU, NL, ES, DE, AT.

Kilde: Kommissionens database over borgerinitiativer.

Ud af de fire succesfulde initiativer er der endnu ingen, der er blevet til direkte EU-lovgivning. Det betyder dog ikke, at de har været forgæves. En gennemgang af de fire vellykkede initiativer viser, at tre ud af fire initiativer har fået indflydelse i den forstand, at Kommissionen har forpligtet sig til at yde en særlig indsats på det pågældende område – enten politisk eller via lovgivning.

"Right2Water"-initiativet gik hovedsageligt ud på at skabe EU-lovgivning, der kræver, at EU-institutionerne og medlemslandene sikrer alle borgeres adgang til rent drikkevand og sanitet.¹⁷ En af bekymringerne var, at koncessionsdirektivet,

¹⁷ Se <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>.

der dengang var under forhandling, ville blive en bagdør til privatisering af vandsektoren. Vand er nu fjernet fra direktivets anvendelsesområde.¹⁸ Kommissionen har også lanceret en offentlig EU-høring om drikkevandsdirektivet med henblik på at styrke gennemførelsen af reglerne og vil sikre en mere struktureret dialog mellem interessenter om åbenhed i vandsektoren. Kommissionen har endvidere lavet en REFIT-evaluering af drikkevandsdirektivet og har netop fremsat et revisionsforslag. Kommissionen ventes også at foreslå en forordning om mindstekravet til kvaliteten af genbrugt vand til kunstvanding i landbruget og grundvandsdannelse.¹⁹ Bliver forslagene gennemført, vil det være første gang, at man i EU vedtager lovgivning på baggrund af et borgerinitiativ.

”One of Us”, der blev registreret dagen efter ”Right2Water”, ser menneskelivet som ukrænkeligt, og borgerkomitéen forsøger at stoppe finansieringen af abort inden for forskning, udviklingsbistand og den offentlige sundhed.²⁰ Initiativet minder om ”Global Gag Rule” som blev genindført kort efter den amerikanske præsident, Donald Trump, blev indsat. Det betyder, at USA ikke længere giver økonomisk støtte til internationale organisationer, der tilbyder, informerer eller henviser kvinder til abort.²¹ En beslutning, som den danske regering har været kraftigt imod, og som har ført til, at Danmark har sat sig i spidsen for at få EU til at øge finansiering til de ramte organisationer.²²

Kommissionen afviste da også at fremsætte lovgivning på området, da medlemslandene og Europa-Parlamentet kort tid forinden havde drøftet og vedtaget EU's finansieringsramme. Hertil tilføjede Kommissionen, at EU's traktater allerede fastsætter principper, som den menneskelige værdighed og retten til liv, som finansforordningen er forpligtet til at overholde. Af denne grund så Kommissionen ikke et behov for at foreslå ændringer af finansforordningen.

”Stop Vivisection” er det tredje succesfulde initiativ, som Kommissionen har behandlet. Det har til formål at udfase brugen af dyreforsøg. Baggrunden for initiativet er, at der ifølge initiativtagerne er ”klare etiske indvendinger mod dyreforsøg og solide videnskabelige principper, der underkender ’dyremodellen’ som metode til at forudsige reaktioner hos mennesker”.²³ Komitéen har derfor opfordret Kommissionen til at forkaste det eksisterende EU-direktiv om beskyttelse af dyr, der

¹⁸ Kommissionen, Directive of the European Parliament and of the Council on the award of Concession Contracts – Frequently Asked Questions, 15. januar 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-19_en.htm.

¹⁹ Kommissionens arbejdsprogram fra 2017 og 2018.

²⁰ Se <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000005>.

²¹ Den danske regering går imod Trumps abortlov, Politiken, 6. februar 2017, <http://politiken.dk/indland/politik/art5822390/Den-danske-regering-går-imod-Trumps-abortlov>.

²² Ibid.

²³ Se <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>.

anvendes til videnskabelige formål, og i stedet foreslå ny lovgivning om decideret afskaffelse af dyreforsøg.

Til forslaget meldte Kommissionen tilbage, at det på nuværende tidspunkt ikke ville være hensigtsmæssigt at forbyde dyreforsøg, da forsøgene stadig er vigtige, når det gælder beskyttelsen af menneskers og dyrs sundhed.²⁴ Derfor afviste Kommissionen at forkaste direktivet og foreslå ny lovgivning. Kommissionen forpligtede sig dog til at yde en særlig indsats på området bl.a. ved at fremme udviklingen af nye videnskabelige tilgange uden brug af dyr, opmuntre til vidensdeling på tværs af sektorer samt validere nye metoder og fremme deres optagelse i lovgivningen. Derudover lovede Kommissionen at overvåge overholdelsen af direktiv 2010/63/EU om beskyttelse af dyr, der anvendes til videnskabelige formål.

"Ban Glyphosate" er det seneste vellykkede initiativ. Det går ud på at indføre et forbud mod glyphosat med henblik på at beskytte mennesker og miljø mod giftige pesticider.²⁵ Et emne, der er særdeles aktuelt i lyset af den opmærksomhed, der har været på fornyelsen af EU-godkendelsen af glyphosat. Debatten har været intensiv i mange lande, herunder i Danmark, hvor der har været uenighed om, hvorvidt glyphosat skulle forbydes eller ej. Den danske regering stemte sammen med 17 andre lande for at tillade stoffet. Danmarks engagement i netop denne sag understreges af, at det fremsatte initiativ er det eneste af de fire vellykkede initiativer, hvor Danmark er nået op på det krævede antal støttetilkendegivelser. Initiativet formåede at få 13.942 danske underskrifter på under et halvt år, hvilket er 4.192 flere end minimumskravet for Danmark på et helt år. Initiativet blev besvaret af Kommissionen den 12. december 2017. Kommissionen fastholdte den netop forlængede tilladelse for glyphosat, men kom samtidig initiativtagerne i møde ved at forpligte sig til at fremsætte et lovforslag om Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet med henblik på at øge gennemsigtigheden og kvaliteten af undersøgelser, der anvendes i den videnskabelige vurdering af stoffer i maj 2018.²⁶

Overordnet kan man sige, at selvom ingen af initiativerne er nået helt igennem med de konkrete forslag, de har indeholdt, har de stadig fået indflydelse. Både "Right2Water", "Stop Vivisection" og "Ban Glyphosate" har ført til – eller vil føre til – ændringer enten politisk eller juridisk. Via initiativerne er der også blevet skabt en opmærksomhed i medlemslandene og i Kommissionen.

²⁴ Meddelelse fra Kommissionen om det europæiske borgerinitiativ "One of Us", COM(2014) 355 final.

²⁵ Se <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2017/000002>.

²⁶ Communication from the Commission on the European Citizens' Initiative "Ban glyphosate and protect people and the environment from toxic pesticides", C(2017) 8414 final.

Hvad viser erfaringerne os?

Det europæiske borgerinitiativ har været aktivt i snart seks år og er et relativt nyt instrument sammenlignet med de initiativer, som findes på nationalt plan i flere EU-lande. Det er derfor for tidligt at konkludere endeligt, hvorvidt initiativet har forbedret EU's demokratiske proces.

De første erfaringer viser, at den største udfordring er, at mange af de fremsatte borgerinitiativer går ud på at ændre retstilstanden på områder, hvor EU ikke har kompetence. Næsten 30 pct. af initiativerne er blevet afvist før registrering af denne grund. De to afgørelser fra EU-Domstolen tyder dog også på, at Kommissionen har været for hurtig til at afvise initiativer eller ikke har begrundet afvisningerne godt nok. Disse retningslinjer fra EU-Domstolen er Kommissionen forpligtet til at følge fremadrettet. Omvendt vil det aldrig blive ukompliceret at vurdere, om EU har kompetence på et område eller ej. Det kræver en del forhåndsviden om EU's kompetencer.

Evalueringer fra 2014 og 2015 viser, at tidsfristen på 12 måneder til at indsamle det krævede antal støttetilkendegivelser ikke har været tilstrækkelig henset til de midler, som initiativtagerne har haft til rådighed.²⁷ Det har f.eks. været en udfordring for de ansvarlige at skaffe det nødvendige onlineudstyr til at leve op til Kommissionens krav om databeskyttelse. Derudover har det været tidskrævende for borgerkomitéen at oversætte det enkelte borgerinitiativ til de forskellige EU-sprog, som har været en nødvendighed for at kunne indsamle én million underskrifter fra syv forskellige lande (minimumskravet).²⁸ En kritik, som vinder genklang hos de tidligere involverede initiativtagere, der både har været udfordrede på tid og ressourcer for at leve op til kravene.²⁹ Det er altså kort sagt en meget omstændelig proces at gøre et initiativ vellykket.

Erfaringerne viser også, at det kan lade sig gøre at opfylde alle kravene til et vellykket borgerinitiativ – men, at det sjældent sker. På fem år er blot fire initiativer gået igennem. Og når det lykkes, er det ikke af den grund givet, at initiativet omsættes til EU-lovgivning. Tre af de fire vellykkede borgerinitiativer har dog haft en effekt i europæisk ret og politik, hvilket måske kan inspirere til flere nye initiativer efter en årrække med faldende tendens. Som med alt andet EU-lovgivning er det

²⁷ Implementation of the European Citizens' Initiative, European Parliamentary Research Service, 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU\(2014\)509982_DA.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/509982/IPOL_STU(2014)509982_DA.pdf) og Det europæiske borgerinitiativ – De første erfaringer, Generaldirektoratet for interne politikker, 2014, http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS_IDAN_536343_Implementation_of_the_European_Citizens_Initiative.pdf.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

en udfordring, at processen er meget omfattende og tager lang tid. Men nu – seks år efter de første initiativer blev lanceret – er Kommissionen altså på vej med det første (delvise) lovforslag på baggrund af et initiativ.

Mod et nyt forbedret borgerinitiativ?

Efter at have gjort status over borgerinitiativet gennem løbende feedback fra medlemslandene og detaljerede rapporteringer fra borgerkomitéerne har Kommissionen erkendt, at der er plads til forbedring. Kommissionen foreslog den 13. september 2017 en række ændringer til forordningen om borgerinitiativet.³⁰ Forslaget har til formål at gøre den administrative proces mere brugervenlig og mindre byrdefuld for både indsamlere og underskrivere. Håbet er, at flere vil gøre brug af muligheden for at fremsætte og underskrive et europæisk borgerinitiativ.

En af de primære ændringer er, at aldersgrænsen for støttetilkendegivere reduceres fra 18 år til 16 år. Derudover forenkles datakravene og Kommissionen leverer fremadrettet onlinesystemer til indsamling af støttetilkendegivelser, oversætter godkendte initiativer til alle EU-sprog og afholder flere oplysningsaktiviteter. Det nye forslag forsøger at imødekomme den fremsatte kritik og vil formentlig gøre det lettere for initiativtagerne at opnå et succesfuldt initiativ, så flere vil blive motiveret til at fremsætte et initiativforslag i fremtiden.

³⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det europæiske borgerinitiativ, COM(2017) 482 endelig.