



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

Regionaludviklingsudvalget

2009/2232(INI)

26.2.2010

UDKAST TIL BETÆNKNING

om åbenhed i regionalpolitikken og finansieringen heraf
(2009/2232(INI))

Regionaludviklingsudvalget

Ordfører: Michail Tremopoulos

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	3
BEGRUNDELSE	8

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om åbenhed i regionalpolitikken og finansieringen heraf (2009/2232(INI))

Europa-Parlamentet,

- under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, især artikel 174-178,
- der henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 af 11. juli 2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden¹,
- der henviser til Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 af 8. december 2006 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1080/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling²,
- der henviser til Rådets forordning (EF) nr. 284/2009 af 7. april 2009 om ændring af forordning (EF) nr. 1083/2006 om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden, for så vidt angår visse bestemmelser om økonomisk forvaltning³,
- der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 397/2009 af 6. maj 2009 om ændring af forordning (EF) nr. 1080/2006 om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling for så vidt angår støtteberettigede investeringer i energieffektivitet og vedvarende energi i boliger⁴,
- der henviser til Europa-Parlamentets afgørelse af 22. april 2008 om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2006, Sektion III — Kommissionen⁵,
- der henviser til Europa-Parlamentets afgørelse af 23. april 2009 om decharge for gennemførelsen af Den Europæiske Unions almindelige budget for regnskabsåret 2007, Sektion III — Kommissionen⁶,
- der henviser til sin beslutning af 19. februar 2008 om åbenhed i finansielle anliggender⁷,
- der henviser til sin beslutning af 21. oktober 2008 om forvaltning og partnerskab på

¹ EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25.

² EUT L 371 af 27.12.2006, s. 1.

³ EUT L 94 af 8.4.2009, s. 10.

⁴ EUT L 126 af 21.5.2009, s. 3.

⁵ EFT L 88 af 31.3.2009, s. 23

⁶ EUT L 255 af 26.9.2009, s. 24.

⁷ EUT C 184 E af 6.8.2009, s. 1.

nationalt, regionalt og projektplan inden for regionalpolitik¹,

- der henviser til sin beslutning af 24. marts 2009 om gennemførelsen af strukturfondsforordningen 2007-2013: resultaterne af forhandlingerne vedrørende de nationale samhørighedsstrategier og de operationelle programmer²,
 - der henviser til den af Europa-Parlamentet offentliggjorte undersøgelse ”Initiativet om datagennemsigtighed og dets indvirkning på samhørighedspolitikken”,
 - der henviser til Kommissionens grøn bog af 3. maj 2006 om det europæiske åbenhedsinitiativ (KOM(2006)0194),
 - der henviser til rapporten af 21. december 2009 fra Kommissionen: ”Den 20. årsrapport om strukturfondene – gennemførelse 2008” (KOM(2009)0617/2),
 - der henviser til forretningsordenens artikel 48,
 - der henviser til betænkning fra Regionaludviklingsudvalget (A7-0000/2010),
- A. der henviser til, at det europæiske åbenhedsinitiativ blev vedtaget af Kommissionen i 2005, og at der efterfølgende blev offentliggjort en grøn bog i 2006 med det formål at forbedre gennemsigtighed, åbenhed og ansvarlighed i EU’s forvaltning, og til, at offentliggørelsen af oplysninger om modtagerne af EU-støttemidler er en hjørnesteen i det europæiske åbenhedsinitiativ,
- B. der henviser til, at oplysninger om modtagere af EU-støttemidler forvaltes på medlemsstatsniveau under ordningen med delt forvaltning, og til, at det niveau, som sådanne oplysninger lægges frem for offentligheden på, uden en specifik forpligtelse over for EU eller en stærk styring fra Kommissionens side vil være væsentligt forskelligt fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket vil gøre det vanskeligt at foretage en sammenligning på tværs af hele EU,
- C. der henviser til, at der ikke er skabt nogen forbindelse mellem åbenhedsinitiativet og det mere regulerede og bindende område finanskontrol og revision,
- D. der henviser til, at åbenhedsinitiativet bør få betydelig effekt, idet det sikrer gennemsigtige partnerskaber i såvel forudgående som efterfølgende faser af programmeringscyklussen på samhørighedsområdet, og til, at forordningerne imidlertid hverken beskriver præcist, i hvilket omfang partnere involveres i de forskellige programmeringsprocesser, eller beskriver, under hvilke former en sådan involvering foregår,
- E. der henviser til, at der ikke er tilstrækkelige forhåndsoplysninger om Kommissionens afgørelser om at yde støtte til større projekter, og at der således ikke er tilstrækkelig åbenhed, hvilket der bør rettes op på dette,
1. er af den opfattelse, at åbenhed omkring samhørighedspolitikken og dens programmeringscyklus, fordeling af udgifter og adgang til oplysninger for potentielle

¹ Vedtagne tekster, P6_TA(2008)0492.

² Vedtagne tekster, P6_TA(2009)0165.

modtagere af støttemidler fra strukturfondene er nogle af de vigtigste forudsætninger for, at man kan opfylde samhørighedspolitikens overordnede mål, og at åbenhed derfor bør indføres som et ledende princip på tværs af alle sektorer i programmeringsprocessen på samhørighedsområdet;

Adgang til oplysninger om modtagere af samhørighedsstøtte

2. bemærker med tilfredshed, at Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik i overensstemmelse med åbenhedsinitiativets krav på sin webside offentliggør interaktive kort med links til de fortegnelser over modtagere af støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden, som er til rådighed på de respektive nationale eller regionale websider;
3. opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at indrette disse medlemsstatsdatabaser på en sådan måde, at der kan søges i dem, og at de er kompatible, således at det er nemmere at få et overblik over de tilgængelige oplysninger på EU-niveau samtidig med, at de bevarer deres relevans på lokalt niveau; er af den opfattelse, at der i denne forbindelse bør overvejes tosprogede versioner (det/de lokale sprog og engelsk);
4. understreger, at det er nødvendigt at forbedre anvendeligheden af de tilgængelige oplysninger om støttemodtagere, hvad angår såvel indhold som præsentation; opfordrer derfor Kommissionen til at fastlægge et mere detaljeret og præskriptivt format med specifikation af strukturen, formen og indholdet af de oplysninger, der skal stilles til rådighed;
5. opfordrer til i forbindelse med offentliggørelsen af fortegnelsen over støttemodtagere at stille yderligere væsentlige oplysninger til rådighed; anbefaler derfor, ud over de nuværende minimumskrav at overveje, hvorvidt de offentliggjorte oplysninger om støttemodtagere skal omfatte oplysninger om beliggenhed, omfattende kontaktoplysninger, korte beskrivelser af godkendte projekter, arten af den ydede støtte (f.eks. lån, tilskud, risikokapital osv.) og en beskrivelse af partnerne i et projekt (f.eks. juridisk status, størrelse osv.);
6. anmoder om, at samtlige støttemodtagere fra programmer inden for rammerne af målet for det europæiske regionale samarbejde anføres og ikke kun de største støttemodtagere;
7. understreger, at fuld overholdelse af kravene i åbenhedsinitiativet bedre kan sikres gennem indførelse af skrapere regulering og sanktioner i tilfælde af manglende overholdelse;

Åbenhed og delt forvaltning

8. opfordrer Kommissionen til at gøre det klart, hvordan åbenhedsinitiativets principper bør omsættes i praksis ud fra en operationel synsvinkel, for så vidt angår de operationelle programmer og de dertil hørende kommunikationsplaner;
9. understreger behovet for at formulere retsregler og gennemførelsesbestemmelser på en sådan måde, at procedureerne er gennemsigtige, giver bedre adgang til strukturfondene for potentielle støttemodtagere og mindsker deltagernes administrative byrder; gentager sit

synspunkt, at gennemsigtige og klare procedurer er elementer i god forvaltning, og glæder sig i denne forbindelse over Kommissionens indsats for at fremlægge forslag om forenklinger;

10. understreger betydningen af, at medlemsstaterne giver præcise og rettidige oplysninger som en forebyggende foranstaltning i forbindelse med kontrolsystemet, og understreger dermed behovet for at skabe en forbindelse mellem åbenhedsinitiativet og finanskontrol og revision; gentager sit synspunkt, at varslingsystemet (Early Warning System, EWS) ligeledes bør omfatte EU-midler, der forvaltes i partnerskab med medlemsstaterne;
11. gentager sin opfordring til, at der stilles oplysninger til rådighed vedrørende inddrivelses og annulleringer under åbenhedsinitiativet; opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at stille disse oplysninger til rådighed i fuldt omfang, og Kommissionen til at stille dem til rådighed for budgetmyndigheden og offentligheden på linje med oplysninger om finansielle korrektioner og svig;
12. opfordrer indtrængende revisorer til at stramme op omkring kommunikations- og oplysningskrav, herunder ”naming and shaming”-procedurerne og brugen af finansielle korrektioner i tilfælde af manglende opfyldelse af kravene;
13. glæder sig over Kommissionens og Revisionsrettens indsats for at harmonisere deres revisionsmetoder;

Åbenhed og partnerskab

14. understreger, at minimumsstandarder for høring indgår i åbenhedsinitiativet, og glæder sig over, at disse standarder er blevet fremmet og anvendt af Kommissionen i forbindelse med samhørighedspolitikken; opfordrer dog Kommissionen til at give involverede parter mulighed for at give relevant tilbagemelding om kvaliteten af selve høringsprocessen; opfordrer regionerne og medlemsstaterne til at trække på eksisterende erfaring i EU med at høre interesserede parter;
15. gentager sin opfattelse, at partnerskaber kan bidrage til øget åbenhed, lydhørhed, effektivitet og legitimitet i alle faser af programmeringen og gennemførelsen af samhørighedsfondstiltag og kan styrke engagementet i og ejerskabsfølelsen over for programmernes resultater; opfordrer derfor medlemsstaterne og forvaltningsmyndighederne til at involvere partnere mere i alle faser af programmeringen og gennemførelsen på samhørighedsområdet på et tidligt tidspunkt og at give dem fuld adgang til samtlige projektdokumenter med henblik på at gøre bedre brug af deres erfaring og viden;
16. kræver mere vejledning fra Kommissionens side i, hvordan man kan anvende partnerskabsbestemmelsen i praksis inden for rammerne af de nuværende programmer, og kræver tilstrækkeligt bindende regler om partnerskab i kommende lovgivningsmæssige tekster;
17. opfordrer til, at der stilles mere målrettede og mere regelmæssige oplysninger til rådighed for partnerorganisationer, og at der gøres øget brug af teknisk bistand til at understøtte partnerskaber med, bl.a. ved at give partnerorganisationerne mulighed for at deltage i

kursusarrangementer organiseret for leverandører i bred forstand;

Forbedring af åbenhed i forbindelse med EU-støtte til større projekter

18. opfordrer til rettidig offentliggørelse af onlineoplysninger, herunder direkte adgang til projektdokumentation (anvendelse, gennemførlighedsundersøgelse, cost-benefit-analyse, vurdering af virkningerne på miljøet osv.) for større projekter så hurtigt som muligt, efter at Kommissionen har modtaget en ansøgning om støtte fra en medlemsstat, og før den træffer nogen som helst afgørelse om finansiering; mener, at der på denne webside hos Kommissionen bør være mulighed for at komme med kommentarer til sådanne projekter;
19. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen.

BEGRUNDELSE

OFFENTLIGT TILGÆNGELIGE OPLYSNINGER OM MODTAGERE AF SAMHØRIGHEDSSTØTTEMIDLER

Det at stille offentlige oplysninger om modtagerne af EU-støttemidler til rådighed er en hjørnesten i det europæiske åbenhedsinitiativ. Ifølge artikel 30, stk. 3, og artikel 53b, stk. 2, litra d), i finansforordningen skal medlemsstaterne oplyse om, hvordan EU-midler under delt forvaltning anvendes, især ved hjælp af efterfølgende offentliggørelse af oplysninger om modtagerne af midler. Med hensyn til offentliggørelse af oplysninger om modtagere af midler fra strukturfondene og Samhørighedsfonden er denne forpligtelse nærmere beskrevet i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006. I henhold til denne forordnings artikel 7, stk. 2, litra d), kræves offentliggørelse af tre kategorier af oplysninger: a) fortegnelsen over støttemodtagere, b) titlerne på operationerne og c) støttebeløbet med offentlige midler til hver operation.

Der hersker mange forskelle mellem medlemsstaterne og forvaltningsmyndighederne, hvad angår fortolkningen af disse minimumskrav under åbenhedsinitiativet. De afspejler forskelle i både administrative ressourcer og kulturelle og administrative traditioner og holdninger. Det, at der kan være forskellige tilgange til eller fortolkninger af åbenhedsinitiativets minimumskrav, skyldes den forholdsvist løse lovgivningsmæssige ramme, hvori forpligtelsen til at stille oplysninger om støttemodtagere til rådighed for offentligheden er fastlagt. Navnlig hersker der usikkerhed om definitionen på støttemodtagere og om, hvilket støttebeløb med offentlige midler udbetalt til en støttemodtager (forpligtede beløb i modsætning til reelt udbetalte beløb), der skal offentliggøres.

Kommissionen begrænser sin rolle til at foreslå en fælles vejledende standard for offentliggørelse af oplysninger og til via websiden for sit Generaldirektorat for Regionalpolitik at give offentligheden i EU links til medlemsstaternes internetadresser, hvor de ønskede oplysninger om modtagere af støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden offentliggøres. Når de ovennævnte fondes aktiviteter finder sted under "delt forvaltning", henhører disse links og deres indhold under medlemsstaternes eneansvar og er baseret på oplysninger fra forvaltningsmyndighederne. På grund af forskellene i præsentationen og i betingelserne for adgang til oplysningerne er der ikke mulighed for at foretage fuldstændige sammenligninger på EU-plan.

Ingen medlemsstat offentliggør færre oplysninger end minimumskravene (omend nogle territoriale samarbejdsprogrammer ikke helt opfylder kravene), men der er dog medlemsstater, der vælger at offentliggøre yderligere oplysninger (f.eks. formålet med projekterne, målgrupper i forbindelse med ESF, osv.), men dette er ikke et krav i det gældende lovgrundlag.

ÅBENHED I UDFORMNING OG GENNEMFØRELSE AF PROGRAMMERNE

1) Delt forvaltning

I artikel 69 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 hedder det: ”Medlemsstaten og forvaltningsmyndigheden for det operationelle program oplyser om og offentliggør operationer og medfinansierede programmer. Informationen rettes mod Den Europæiske Unions borgere og støttemodtagerne med det formål at fremhæve Fællesskabets rolle og sikre fuld åbenhed omkring fondens interventioner”.

I afdelingen om information og public relations i Kommissionens forordning (EF) nr. 1828/2006 defineres de enkelte aspekter af kravene om offentlighed. For samtlige operationelle programmer, der medfinansieres af strukturfondene, skal der foreligge en kommunikationsplan, der er udarbejdet af forvaltningsmyndigheden eller medlemsstaten og fremsendt til Kommissionen til udtalelse og godkendelse. I kommunikationsplanen fastlægges pr-aktiviteterne for hvert enkelt af de operationelle programmer, såvel som hvordan EU's retningslinjer for synliggørelse gennemføres. Præsentationen af åbenhedsinitiativets minimumskrav til offentliggørelse af oplysninger om støttemodtagere indgår i kommunikationsplanen, selv om der ikke er nogen formel forbindelse mellem åbenhedsinitiativet og kommunikationsplanen. Til informationsaktiviteterne hører, at myndigheden for et givet program skal investere i vejledning og undervisning til støttemodtagere og andre, der er involveret i at gennemføre et program. Kommissionen sørger også for vejledning og undervisning, men hvis det skal være effektivt, skal denne information formidles videre hele vejen ned gennem kæden af støttemodtagere.

I gennemførelsesforordningen kræves det, at der etableres et EU-netværk af kommunikationsmedarbejdere, som har fået tildelt ansvar på forvaltningsmyndighedsniveau. På det grundlag blev INFORM-netværket etableret for EFRU. Sammenhæng på EU-niveau skabes også ved hjælp af en rådgivende struktur i form af, at Koordinationsudvalget for Fondene afholder møder adskillige gange om året. Det øger informationsudvekslingen mellem de forskellige strukturfonde og stimulerer samarbejde på nationalt niveau om at fremme EU's strukturfondstøtte. Gennem ordningen med disse netværk og pres fra deres ligestillede vælger Kommissionen en tilgang med at fremme åbenhedsinitiativet frem for at gennemtvinge forordningen over for forvaltningsmyndighederne, mens det er medlemsstaternes ansvar at garantere nøjagtigheden af de offentliggjorte oplysninger.

Selv om videregivelse af oplysninger er et væsentligt element i god forvaltning og kontrol i et decentraliseret system og bidrager til at forebygge problemer og fremme overholdelse af regler, er der ikke etableret nogen forbindelse mellem initiativet om datagennemsigtighed på den ene side og det mere regulerede og bindende område finanskontrol og revision på den anden side.

2) Partnerskab

Åbenhedsinitiativet bør have en betydelig virkning på reglerne for et gennemsigtigt partnerskab i såvel forudgående som efterfølgende faser af programmeringsprocessen.

Partnerskab og navnlig inddragelse af organisationer fra civilsamfundet i samhørighedspolitikens programmeringsystem kan tjene en række formål. For det første kan det forbedre lydhørheden for programmerne ved på en bedre måde at tilpasse strategierne til politikbehov og bidrage til at gennemføre og forbedre de forhold, der bør tages i

betragtning: miljøbeskyttelse, ligestilling, social inklusion, handicappedes behov osv. For det andet kan det øge programmernes effektivitet ved at tillade forvaltningsmyndighederne at få adgang til ”stedbaseret” viden, hvilket bruges til bedre at målrette tiltagene og følgelig forbedre absorptionen af støttemidlerne og projekternes kvalitet. For det tredje kan det bidrage til en forbedring af muligheden for ansvarliggørelse, for så vidt som partnere agerer som formidlere og multiplikatorer for programoplysninger til deres lokale enheder (og dermed øger åbenhed og informationsniveau) og stiller programmeringsmyndighederne til regnskab for de trufne foranstaltninger og de opnåede resultater. På denne måde bidrager partnerskaber til at øge følelsen af offentligt ejerskab til støttede projekter og give legitimitet til EU's samhørighedspolitik.

I henhold til artikel 11 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 skal partnerskaber omfatte de forskellige etaper af udformning og gennemførelse af programmerne: fra udarbejdelse til gennemførelse, overvågning og evaluering af de operationelle programmer. Ud over forordningens præambel og den særlige artikel om partnerskabsprincippet nævnes partnere eller partnerskab imidlertid næsten ikke i de operationelle dele af de lovgivningsmæssige tekster. Der er ikke nogen præcise og formelt bindende instruktioner eller vejledning fra Kommissionens side om, hvordan partnerskabsprincippet bør anvendes i praksis. Den egentlige fortolkning af, hvordan man agerer i overensstemmelse med artikel 11, er dermed overladt til medlemsstaternes myndigheder med det til følge, at gennemførelsen af partnerskabsprincippet hviler på nationale traditioner og praksisser. Kommissionens rolle synes at være for passiv og observerende.

På trods af, at der hersker bred enighed om, at partnerskaber er vigtige for programmernes succes og effektivitet, er organisationerne fra civilsamfundet mere involverede i programudformningsfaserne end i andre faser af programforvaltningen.

FORBEDRING AF ÅBENHED I FORBINDELSE MED EU'S STØTTE TIL STORE PROJEKTER

I henhold til artikel 41 i Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 har Kommissionen beføjelse til at godkende eller afslå store projekter, som medlemsstaterne har indsendt – dvs. projekter, der koster mere end 25 mio. EUR på miljøområdet eller mere end 50 mio. EUR på andre områder.

Det er almindelig praksis blandt internationale finansielle institutioner, herunder Den Europæiske Investeringsbank og Verdensbanken, at offentliggøre oplysninger på nettet om store projekter, før beslutningen om deres finansiering træffes. Europa-Kommissionen udgør en beklagelig undtagelse. Der er ingen grund til, at dens åbenhedsstandarder skulle være ringere end Investeringsbankens. Generaldirektoratet for Regionalpolitik bør med inspiration fra Investeringsbankens webside udarbejde en webside med en onlinefortegnelse over store projekter. Denne webside bør også indeholde en mulighed for at indsende kommentarer til sådanne projekter, således at Kommissionen kan drage nytte af en række forskellige informationskilder i forbindelse med de indsendte projekter, hvilket vil give den mulighed for at træffe bedre, mere kvalificerede beslutninger.