



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

---

*Utskottet för regional utveckling*

---

**2009/2232(INI)**

26.2.2010

# FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om öppenhet och finansiering inom regionalpolitiken  
(2009/2232(INI))

Utskottet för regional utveckling

Föredragande: Michail Tremopoulos

PR\_INI

## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION .....	3
MOTIVERING .....	8

## FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

### om öppenhet och finansiering inom regionalpolitiken (2009/2232(INI))

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i synnerhet artiklarna 174–178,
- med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden<sup>1</sup>,
- med beaktande av kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden<sup>2</sup>,
- med beaktande av rådets förordning (EG) nr 284/2009 av den 7 april 2009 om ändring av förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden vad gäller vissa bestämmelser om den ekonomiska förvaltningen<sup>3</sup>,
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 397/2009 av den 6 maj 2009 om ändring av förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden vad gäller stödberättigande för investeringar i energieffektivitet och förnybar energi i bostäder<sup>4</sup>,
- med beaktande av Europaparlamentets beslut av den 22 april 2008 om ansvarsfrihet för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2006, avsnitt III – kommissionen<sup>5</sup>,
- med beaktande av Europaparlamentets beslut av den 23 april 2009 om ansvarsfrihet för genomförandet av Europeiska unionens allmänna budget för budgetåret 2007, avsnitt III – kommissionen<sup>6</sup>,
- med beaktande av sin resolution av den 19 februari 2008 om öppenhet i ekonomiska frågor<sup>7</sup>,

---

<sup>1</sup> EUT L 210, 31.7.2006, s. 25.

<sup>2</sup> EUT L 371, 27.12.2006, s. 1.

<sup>3</sup> EUT L 94, 8.4.2009, s. 10.

<sup>4</sup> EUT L 126, 21.5.2009, s. 3.

<sup>5</sup> EUT L 88, 31.3.2009, s. 23.

<sup>6</sup> EUT L 255, 26.9.2009, s. 24.

<sup>7</sup> EUT C 184 E, 6.8.2009, s. 1.

- med beaktande av sin resolution av den 21 oktober 2008 om styrelseformer och partnerskap på nationell och regional grundval samt på projektbasis inom regionalpolitiken<sup>1</sup>,
- med beaktande av sin resolution av den 24 mars 2009 om genomförandet av strukturfondsförordningen 2007–2013: resultatet av samrådet om sammanhållningspolitikens nationella strategier och program<sup>2</sup>,
- med beaktande av Europaparlamentets undersökning med titeln ”Initiativet om öppenhet i fråga om uppgifter och konsekvenserna för sammanhållningspolitiken”,
- med beaktande av kommissionens grönbok av den 3 maj 2006 om Europeiska öppenhetsinitiativet (KOM(2006)0194),
- med beaktande av kommissionens meddelande av den 21 december 2009 med titeln ”Tjugonde årsrapporten om genomförandet av strukturfonderna (2008)” (KOM(2009)0617),
- med beaktande av artikel 48 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för regional utveckling (A7-.../2010), och av följande skäl:
  - A. Europeiska öppenhetsinitiativet antogs av kommissionen 2005, vilket resulterade i offentliggörandet av grönboken 2006 med syftet att öka insynen, öppenheten och ansvarigheten i alla styrelseformer i EU. Offentliggörandet av information om mottagare av EU-medel är en hörnsten i öppenhetsinitiativet.
  - B. Enligt systemet för delad förvaltning hanteras informationen om mottagare av EU-medel på medlemsstatsnivå, men i frånvaro av en särskild skyldighet inom EU och stark ”styrning” från kommissionen skiljer sig graden av offentligt tillhandahållande av sådan information avsevärt åt mellan medlemsstaterna, vilket gör det svårt att göra jämförelser inom EU.
  - C. Det har inte upprättats någon koppling mellan öppenhetsinitiativet och de mer reglerade och tvingande ekonomiska kontrollerna och revisionerna.
  - D. Öppenhetsinitiativet bör spela en betydande roll för att garantera öppna partnerskap i alla faser av programplaneringen inom sammanhållningspolitiken. I förordningarna klargör man dock inte uttryckligen i vilken utsträckning partnererna bör delta i de olika programplaneringsförfarandena, och inte heller klargör man arrangemangen för ett sådant deltagande.
  - E. Informationen om vad som legat till grund för kommissionens beslut om finansiering av större projekt är otillräcklig. Det föreligger sålunda en brist på öppenhet, vilken bör åtgärdas.

<sup>1</sup> Antagna texter, P6\_TA(2008)0492.

<sup>2</sup> Antagna texter, P6\_TA(2009)0165.

1. Europaparlamentet anser att insyn i sammanhållningspolitiken och dess programplaneringsperiod, fördelning av kostnader och tillgång till information för möjliga mottagare av medel från strukturfonderna är nödvändiga villkor för att man ska kunna uppfylla sammanhållningspolitikens övergripande mål, och att insyn därför bör införas som en sektorsövergripande princip inom sammanhållningspolitikens programplaneringsförfaranden.

### ***Information om mottagare av sammanhållningsfinansiering***

2. Europaparlamentet noterar med tillfredsställelse att interaktiva kartor med länkar till förteckningarna över mottagare av medel från Eruf och Sammanhållningsfonden, som finns tillgängliga på både nationella och regionala webbplatser, har offentliggjorts på kommissionens generaldirektorat för regionalpolitikets webbplats, i enlighet med öppenhetskraven.
3. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att göra dessa medlemsstatsdatabaser fullständigt sökbara och kompatibla, i syfte att möjliggöra en EU-omfattande överblick över de aktuella uppgifterna, samtidigt som man bevarar deras lokala relevans. Parlamentet anser att man i detta sammanhang bör beakta tvåspråkiga versioner (lokala språk/engelska).
4. Europaparlamentet betonar att användbarheten av uppgifterna om mottagarna måste förbättras både när det gäller innehåll och presentation. Parlamentet uppmanar därför kommissionen att fastställa ett mer detaljerat och normativt format för att specificera den tillhandahållna informationens struktur, form och innehåll.
5. Europaparlamentet uppmanar till att man ska tillhandahålla kompletterande, nödvändig information när man offentliggör förteckningen över mottagare. Parlamentet rekommenderar därför att man utöver de rådande minimikraven beaktar om man ska inkludera uppgifter om lokalisering och heltäckande kontaktinformation, sammanfattningar av godkända projekt, stödtyper (t.ex. lån, bidrag, riskkapital etc.) och en beskrivning av de partner som deltar i projektet (t.ex. rättslig ställning, storlek etc.) som en del av informationen om mottagarna.
6. Europaparlamentet uppmanar till att, vad beträffar programmen inom ramen för det europeiska territoriella samarbetet, alla mottagare och inte bara de viktigaste förtecknas.
7. Europaparlamentet understryker att en fullständig efterlevnad av öppenhetskraven kan säkras på ett bättre sätt genom kraftfullare bestämmelser och sanktioner i fall då kraven inte efterlevs.

### ***Insyn och delad förvaltning***

8. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att klargöra hur öppenhetsprinciperna bör genomföras i samband med de operativa programmen och deras kommunikationsplaner.
9. Europaparlamentet understryker behovet av att formulera förordningar och genomförandebestämmelser på ett sådant sätt att förfarandena blir öppna, ger bättre tillgång till strukturfonderna för möjliga mottagare och minskar de administrativa

bördorna för deltagarna. Parlamentet upprepar sin åsikt att öppna och tydliga förfaranden är en del av god förvaltning och välkomnar i detta sammanhang de insatser som görs av kommissionen när det gäller att lägga fram förslag om förenklingar.

10. Europaparlamentet betonar vikten av att informationen är korrekt och lämnas i rätt tid av medlemsstaterna som en förebyggande åtgärd inom ramen för kontrollsystemet, och sålunda behovet av att upprätta en koppling mellan öppenhetsinitiativet och de ekonomiska kontrollerna och revisionen. Parlamentet upprepar sin åsikt att systemet för tidig varning också bör omfatta EU-medel som förvaltas tillsammans med medlemsstaterna.
11. Europaparlamentet upprepar sin begäran att man ska tillhandahålla information om indrivningar och uttag enligt öppenhetsinitiativet. Parlamentet uppmanar medlemsstaterna att tillhandahålla fullständig information om detta och kommissionen att tillgängliggöra den för budgetmyndigheten och allmänheten tillsammans med information om finansiella justeringar och bedrägerier.
12. Europaparlamentet uppmanar revisorerna att anta ett strängare förhållningssätt avseende kommunikations- och informationskrav, inbegripet ”uthängning” och användandet av finansiella justeringar i fall där reglerna inte följs.
13. Europaparlamentet välkomnar kommissionens och revisionsrättens insatser för att samordna sina revisionsmetoder.

### ***Insyn och partnerskap***

14. Europaparlamentet betonar att miniminormerna för samråd är en del av öppenhetsinitiativet och välkomnar att dessa normer har främjats och tillämpats av kommissionen med hänsyn till sammanhållningspolitiken. Parlamentet uppmanar dock kommissionen att låta intressenter ge lämplig återkoppling om kvaliteten på själva samrådsprocessen. Parlamentet uppmanar regionerna och medlemsstaterna att dra lärdomar av befintliga EU-erfarenheter när det gäller samråd med berörda parter.
15. Europaparlamentet upprepar sin åsikt att partnerskap kan bidra till insyn, lyhörddhet, effektivitet och legitimitet i alla faser av programplaneringen och genomförandet av sammanhållningspolitiken, och kan öka engagemanget för, och det offentliga ägandet av, programmets resultat. Parlamentet uppmanar därför medlemsstaterna och de förvaltande myndigheterna att i högre grad låta parterna delta i alla faser av programplaneringen och genomförandet av sammanhållningspolitiken på ett tidigt stadium och att ge dem fullständig tillgång till alla projektdokument, i syfte att dra större nytta av deras erfarenheter och kunskaper.
16. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att ge mer vägledning om hur partnerskapsklausulen ska tas i bruk enligt de rådande programmen och efterlyser tillräckligt tvingande bestämmelser om partnerskap i framtida lagtexter.
17. Europaparlamentet uppmanar till tillhandahållande av bättre riktad och mer regelbunden information till partnerorganisationerna, och till ökad användning av teknisk hjälp för att

stödja partnerskap, bl.a. genom att ge partnerorganisationerna möjlighet att delta i utbildningsevenemang för utfärdandeorgan.

***Förbättring av insynen i samband med EU-finansiering av större projekt***

18. Europaparlamentet uppmanar till offentliggörande i rätt tid av information på Internet, inbegripet direkt tillgång till projektdokumentation (ansökan, genomförbarhetsstudie, kostnads-intäktanalys, miljökonsekvensbedömning etc.) om större projekt så snart som möjligt efter det att kommissionen har mottagit en ansökan om finansiering från en medlemsstat och innan den fattar beslut om finansiering. Man bör kunna lämna kommentarer om dessa projekt på denna kommissionswebbplats.
19. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet och kommissionen.

## MOTIVERING

### OFFENTLIG INFORMATION OM MOTTAGARE AV SAMMANHÅLLNINGSFINANSIERING

Tillhandahållande av offentlig information om mottagarna av EU-medel är en hörnsten i Europeiska öppenhetsinitiativet. Enligt artiklarna 30.3 och 53b.2 d i budgetförordningen ska medlemsstaterna tillhandahålla information om hur de använder EU-medel enligt den delade förvaltningen, särskilt genom det offentliggörande av mottagarna som sker i efterhand. När det gäller offentliggörandet av mottagarna av medel från strukturfonderna och Sammanhållningsfonden, specificeras denna skyldighet ytterligare genom kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006. Enligt artikel 7.1 d i förordningen ska tre kategorier av information offentliggöras: a) förteckningen över stödmottagare, b) insatsernas beteckning och c) beviljade offentliga stödbelopp.

Det finns många skillnader mellan medlemsstaternas och förvaltningsmyndigheternas tolkning av dessa öppenhetsminimikriterier. De speglar skillnader både i förvaltningskapacitet och kulturella och förvaltningsmässiga traditioner och inställningar. De olika förhållningssätten till eller tolkningarna av öppenhetsminimikriterierna är möjliga p.g.a. den förhållandevis vaga rättsliga ram som styr skyldigheten att offentliggöra uppgifter om stödmottagarna. Det råder särskilt osäkerhet om definitionen av stödmottagare och vilken del av det offentliga stödbeloppet som ska offentliggöras (belopp som man har gjort åtagande för/belopp som har betalats ut).

Kommissionen begränsar sin roll till att föreslå en gemensam vägledande standard för offentliggörande av uppgifter och tillhandahållande, genom GD Regionalpolitikens webbplats, av länkar till medlemsstaternas elektroniska adresser där de begärda uppgifterna om stödmottagare från Eruf och Sammanhållningsfonden offentliggörs. I och med att de nämnda fonderna genomförs enligt ”den delade förvaltningen” är dessa länkar och deras innehåll helt och hållet medlemsstaternas ansvar och grundas på information från förvaltningsmyndigheterna. Skillnaderna vad gäller presentationen av uppgifterna och villkoren för tillgången till dessa omöjliggör en fullständig jämförelse på EU-nivå.

Samtidigt som ingen medlemsstat offentliggör mindre än minimikriterierna (även om vissa territoriella samarbetsprogram inte gör detta fullt ut) väljer vissa medlemsstater att offentliggöra kompletterande information (t.ex. projektens mål, Europeiska socialfondens målgrupper etc.), men detta är inget krav som anges i den aktuella rättsliga ramen.

### ÖPPENHET VAD GÄLLER PROGRAMUTFORMNING OCH GENOMFÖRANDE

#### 1. Delad förvaltning

I artikel 69 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 anges följande: ”Medlemsstaten och förvaltningsmyndigheten för det operativa programmet skall informera om och ge offentlighet åt insatser och medfinansierade program. Informationen skall rikta sig till Europeiska unionens medborgare och till stödmottagarna med syftet att lyfta fram gemenskapens roll och säkerställa att stödet från fonderna är klart och tydligt.”



I avsnittet om information och offentlighet i kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 anges de detaljerade aspekterna av de offentliga kraven. Alla operativa program som medfinansieras genom strukturfonderna måste omfattas av en kommunikationsplan som utarbetas av förvaltningsmyndigheten eller medlemsstaten och inges till kommissionen för kommentarer och godkännande. I kommunikationsplanen anges stödverksamheten för respektive operativt program, och det fastställs hur EU:s riktlinjer för öppenhet ska genomföras. Presentationen av öppenhetsminimiuppgiftskraven vid offentliggörande av stödmottagare utgör en del av kommunikationsplanen, även om det inte finns någon formell koppling mellan öppenhetsinitiativet och kommunikationsplanen. När det gäller programmyndigheternas informationsverksamhet har de åtagit sig att investera i vägledning och utbildning av stödmottagarna och de organ som deltar i genomförandet av programmen. Även kommissionen tillhandahåller vägledning och utbildning, men om den ska få några effekter måste denna information bli tillgänglig för alla stödmottagare.

Enligt genomförandeförordningen krävs ett inrättande av ett EU-nätverk bestående av kommunikationstjänstemän med ett särskilt ansvar på förvaltningsmyndighetsnivå. På denna grundval inrättades nätverket Inform för Eruf. Sammanhållningen på EU-nivå ombesörjs också av en samrådande struktur genom samordningskommittén för fonderna, som håller sammanträden flera gånger per år. Den förstärker informationsutbytet mellan de olika strukturfonderna och främjar det nationella samarbetet genom att främja EU:s strukturfondsstöd. Genom arrangemanget av dessa nätverk och den inbördes granskningen antar kommissionen en främjande inställning gentemot öppenhetsinitiativet snarare än att påtvinga förordningen på förvaltningsmyndigheterna, samtidigt som det är medlemsstaternas ansvar att garantera att de offentligtgjorda uppgifterna stämmer.

Även om informationsspridning är en viktig del av god förvaltning och kontroll i ett decentraliserat leveranssystem och hjälper till med att förhindra uppkomsten av problem och ser till att man följer samma linje, finns det ingen koppling mellan initiativet om öppenhet i fråga om uppgifter och den mer reglerade och tvingande frågan om finansiell kontroll och revision.

## **2. Partnerskap**

Öppenhetsinitiativet bör få en betydande effekt på bestämmelserna för ett öppet partnerskap i programplaneringens alla faser.

Partnerskap och i synnerhet icke-statliga organisationers deltagande i sammanhållningspolitikens programplaneringssystem kan tjäna en rad olika funktioner. För det första kan det förbättra lyhördheten inom programmen genom att man på ett bättre sätt samordnar strategierna med politiska behov och hjälper till med att genomföra och förbättra förhållandena, som man bör ta hänsyn till: miljöskydd, jämlikhet mellan män och kvinnor, socialt deltagande, funktionshindrades behov etc. För det andra kan det öka programmets effektivitet genom att ge förvaltningsmyndigheterna tillgång till ”platsbaserad” kunskap som används för att förbättra åtgärdernas precision, vilket därmed förbättrar absorptionen av finansieringen och projektets kvalitet. För det tredje kan det bidra till förbättrad ansvarighet genom att parterna fungerar som sändare och multiplikatorer av programinformation till sina valkretsar (vilket ökar insynen och informationen) och håller programmyndigheterna ansvariga för de vidtagna åtgärderna och de uppnådda resultaten. Partnerskapet bidrar sålunda

till att stärka känslan av offentligt ägande av projekten och EU:s sammanhållningspolitikens legitimitet.

Enligt artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 ska partnerskapet omfatta programmets olika utformnings- och genomförandefaser: från utformningen till genomförandet, övervakningen och utvärderingen av de operativa programmen. Förutom i förordningens ingress och den särskilda artikeln om partnerskapsprincipen nämns emellertid mycket lite om partner eller partnerskap i lagtextens operativa avsnitt. Kommissionen har inte utfärdat några exakta och formellt tvingande instruktioner eller riktlinjer om hur partnerskapsprincipen ska tillämpas i praktiken. Detta lämnar den faktiska tolkningen av hur man ska följa artikel 11 till medlemsstaternas myndigheter, och genomförandet av partnerskapsprincipen bygger således på inhemska traditioner och metoder. Kommissionens roll kan uppfattas som för passiv och observatörmässig.

Trots ett allmänt samförstånd om partnerskapets betydelse för programmets framgång och effektivitet, deltar de icke-statliga organisationerna mer i utformningen av programmen än i andra faser av programförvaltningen.

### **FÖRBÄTTRING AV INSYNEN I SAMBAND MED EU-FINANSIERING AV STÖRRE PROJEKT**

Enligt artikel 41 i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 har kommissionen behörighet att godkänna eller förkasta större projekt – dvs. projekt som kostar över 25 miljoner euro inom miljöområdet eller 50 miljoner euro inom andra områden – som har inlämnats av medlemsstaterna.

Offentliggörande på Internet av större projekt före beslutet om deras finansiering är allmän praxis bland internationella finansinstitut, däribland Europeiska investeringsbanken och Världsbanken. Europeiska kommissionen är ett beklagansvärt undantag. Det finns inga skäl till varför dess insynsnormer ska vara lägre än EIB:s. GD Regionalpolitik bör skapa en webbplats med tillgång till en förteckning över större projekt på samma sätt som EIB har gjort. Man bör på denna webbplats också kunna skicka in kommentarer om denna typ av projekt så att kommissionen kan dra nytta av en rad olika informationskällor om de inlämnade projekten, vilket kommer att göra det möjligt för den att fatta bättre och mer välgrundade beslut.