

Grundnotat til Folketingets Europaudvalg Kommissionens grøn bog om et europæisk gennemsigtighedsinitiativ KOM (2006) 194

1. Resumé

Kommissionen lancerede i november 2005 "Det Europæiske Åbenhedsinitiativ" som oplæg til en revision af sin generelle politik for åbenhed. I initiativet afgrænsede Kommissionen bl.a. tre centrale områder, hvor der skal gøres en indsats på grundlag af en åben offentlig høring. Disse tre områder behandles i grønbogen om et europæisk åbenhedsinitiativ fra maj 2006 og vedrører (1) åbenhed og interesserepræsentation (lobbyvirksomhed), (2) feedback om gennemførelse af minimumsstandarder for høring og (3) oplysning om navne på støttemodtagere af EU-midler. Kommissionen stiller en række spørgsmål til hvert af områderne, som alle interesserede parter opfordres til at besvare. Alle besvarelser vil blive offentliggjort på Internettet.

2. Baggrund

Kommissionen anfører, at efter dennes opfattelse udgør en høj grad af åbenhed en del af enhver moderne administrations legitimitet, og at offentligheden med fuld ret kan forvente, at de offentlige institutioner er effektive, ansvarlige og forvaltes med omhu samt aldrig misbruges med henblik på personlig vinding. På baggrund heraf lancerede Kommissionen i november 2005 gennem "Det Europæiske Åbenhedsinitiativ" (SEK (2005) 1300) en revision af sin generelle politik for åbenhed.

Initiativet bygger videre på de åbenhedsfremmende foranstaltninger, som Kommissionen allerede har gennemført herunder navnlig "aktindsigt"-forordningen, som fastlægger rammerne for adgang til ikke-offentliggjorte dokumenter, oprettelsen af et register over dokumenter, der vedrører arbejdet i komitologiudvalgene, etablering af databaser med information om organer og ekspertgrupper, der rådgiver Kommissionen, bred høring af interesserede parter og grundige konsekvensanalyser forud for lovforslag og et kodeks for god administrativ adfærd, der udgør Kommissionens reference for god service i forhold til offentligheden.

Kommissionen skelnede ved lanceringen af åbenhedsinitiativet mellem tre forskellige indsatsområder. For det første traf Kommissionen beslutning om omgående iværksættelse af foranstaltninger vedrørende oprettelse af et særligt websted, der giver nem adgang til eksisterende oplysninger om støttemodtagere under forskellige projekter og programmer med henblik på at muliggøre bedre kontrol med anvendelsen af EU-midler. Samtidig besluttede Kommissionen at ville udbygge sit register over dokumenter, navnlig med henblik på at gøre flere dokumenter direkte tilgængelige online. For det andet ville Kommissionen igangsætte en debat med de andre EU-institutioner om fagets regler og standarder vedrørende politiske embeder i EU's institutioner, revision af lovgivningen om aktindsigt samt en revision af lovgivningsrammerne for EU's kontor for bekæmpelse af svig, OLAF. For det tredje afgrænsede Kommissionen tre centrale områder under EU's åbenhedsinitiativ, hvor der skal gøres en indsats på grundlag af en kommende åben offentlig høring.

Det er disse tre områder, der behandles i grønbogen. De tre områder vedrører åbenhed og interesserepræsentation (lobbyvirksomhed), feedback om gennemførelse af minimumsstandarder for høring og oplysning om navne på støttemodtagere af EU-midler.

3. Hjemmelsgrundlag

Spørgsmålet om hjemmelsgrundlaget er ikke relevant, idet der ikke er tale om lovgivningsforslag.

4. Nærhedsprincippet

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

5. Formål og indhold

Formålet med grønbogen er at opfordre interesserede parter til at give deres mening til kende ved besvarelse af en række spørgsmål vedrørende (a) åbenhed og interesserepræsentation (lobbyvirksomhed), (b) feedback om gennemførelse af minimumsstandarder for høring og (c) oplysning om navne på støttemodtagere af EU-midler.

(a) Åbenhed og interesserepræsentation (lobbyvirksomhed)

Det første centrale område under EU's åbenhedsinitiativ, der behandles i grønbogen, vedrører behovet for skærpede regler for lobbyvirksomhed¹. Grønbogen fastslår, at åbenhed altid har været Kommissionens ledende princip for kontakter med interesserepræsentanter, og at politikken på området i de seneste år er blevet styrket og videreudviklet, men at større medindflydelse også medfører et større ansvar. Det skal være muligt for udenforstående at undersøge forbindelserne mellem Kommissionen og interesserepræsentanter, hvorfor Kommissionen, blandt andet på baggrund af bekymring udtrykt af medier, universitetsfolk og interesserepræsentanter angående illegitime lobbymetoder, har fundet, at det var på tide at revidere rammerne for lobbyvirksomheden og indhente høringssvar om behovet for nye initiativer.

Konkret i forhold til EU-lobbyister foreslår Kommissionen i grønbogen indførelse af et frivilligt (web-baseret) registreringssystem - administreret af Kommissionen - med incitament for lobbyister til at lade sig registrere. Incitamenterne vil omfatte automatisk varsling af konsultationer om emner af kendt interesse for lobbyisterne. Kommissionen foreslår endvidere udarbejdelse af et adfærdskodeks, alternativt minimumsstandarder, for alle lobbyister samt et system for monitorering og sanktioner i relation til tilfælde af ukorrekt registrering og/eller brud på det fælles adfærdskodeks.

Kommissionen mener ikke, at en ordning med obligatorisk registrering er en god løsning, men finder det mere hensigtsmæssigt med en "opstrammet" frivillig ordning². Ifølge grønbogen skal det dog "efter en vis periode" evalueres, om den foreslåede ordning med egne regler har virket

¹ I grønbogen forstås "lobbyvirksomhed" som alle aktiviteter, der gennemføres med det formål at øve indflydelse på formulering af politikker og beslutningstagning i EU's institutioner, og "lobbyister" som personer, der udøver sådanne aktiviteter via deres arbejde i en lang række forskellige organisationer.

² Der henvises i den forbindelse til, at den tyske Bundestag er det eneste nationale parlament i EU med specifikke regler for registrering af lobbyister, mens Europa-Parlamentet har et særligt akkrediteringssystem, der giver de registrerede lobbyister fysisk adgang til Europa-Parlamentet, men som ikke indebærer oplysning om de interesser, som lobbyister repræsenterer. Tilsvarende henvises til, at ingen nationale parlamenter i EU for indeværende har obligatorisk adfærdskodeks for lobbyister, hvilket dog overvejes i Slovakiet og Ungarn, mens Canada tilsyneladende er eneste tredjeland, som anvender en sådan ordning.

efter hensigten I modsat fald, hedder det i grønbogen, kan det overvejes at indføre obligatoriske foranstaltninger – en obligatorisk adfærdskodeks og obligatorisk registrering.

(b) Feedback om gennemførelse af minimumsstandarder for høring

Det andet centrale område, der behandles i grønbogen, vedrører feedback om Kommissionens minimumsstandarder for høring. Kommissionen anfører, at brede høringer er et vigtigt værktøj til forbedring af kvaliteten af Kommissionens lovgivningsforslag. For at sikre at de interesserede parter høres på rette måde i forbindelse med Kommissionens formulering af politikker, vedtog Kommissionen i december 2002 en meddelelse om minimumsstandarder for høring (KOM (2002) 704).

Minimumsretningslinierne har været i kraft siden begyndelsen af 2003 og havde ved udgangen af 2005 været taget i anvendelse i forbindelse med over hundrede vigtige lovgivningsforslag samt 26 grønbøger. Kommissionen har i rapporterne om bedre regulering for 2003 og 2004 undersøgt anvendelsen af minimumsstandarderne, og Kommissionens generelle vurdering er, at overholdelsesgraden har været stor.

Kommissionen anfører, at det er vigtigt at få feedback fra deltagerne i høringerne, der har et førstehåndskendskab til høringerne og til anvendelsen af høringsstandarderne. Specifikt spørger Kommissionen om, hvorvidt de generelle principper og minimumsstandarder for høring er anvendt på en tilfredsstillende måde. Ifølge Kommissionen vil denne feedback gøre det muligt for Kommissionen at forbedre anvendelsen af standarderne og overveje mulige yderligere skridt til omstramning af anvendelsen af standarderne.

(c) Oplysning om navne på støttemodtagere af EU-midler.

Den tredje del Kommissionen fremhæver i grønbogen vedrører muligheden for at tilvejebringe oplysninger om modtagere og brugere af midler fra EU's budget. Kommissionen besluttede allerede i efteråret 2005 i forbindelse med lanceringen af Det Europæiske Åbenhedsinitiativ at tage skridt til på sit eget websted at offentliggøre eksisterende oplysninger om modtagere af EU-midler, der forvaltes centralt dvs. direkte af Kommissionen selv. På webstedet vil der også være henvisninger til medlemsstaternes egne websteder, hvor der kan findes oplysninger om modtagere af EU-støttemidler inden for områder, hvor forvaltningen er delt mellem Kommissionen og medlemsstatens myndigheder. Baggrunden er, at ca. 75 pct. af midlerne, der udbetales fra EU-budgettet, forvaltes i partnerskab mellem Kommission og medlemsstat. I henhold til eksisterende lovgivning kan Kommissionen ikke selv offentliggøre oplysninger om støttemodtagere for denne del af midlerne på EU's budget. Det gælder f.eks. for midler under den fælles landbrugs- og fiskeripolitik samt under strukturfondene.

Kommissionen erindrer, at betydningen af udtrykket "støttemodtager" varierer betydeligt fra den ene politik til den anden og går lige fra enkelte landmænd, fiskere m.m. til ngo'er, uddannelsesinstitutioner eller nationale ministerier, som igangsætter eller gennemfører foranstaltninger af forskellig art.

Kommissionen oplyser i grønbogen at der for 11 lande (herunder Danmark) allerede foreligger visse oplysninger om støttemodtagere under den fælles landbrugspolitik (Kommissionen

nævner som eksempel webstedet www.farmsubsidy.org). Enkelte lande, herunder Danmark, har gjort tilsvarende oplysninger tilgængelige for fiskeriinstrumentet, mens ingen lande endnu har taget skridt til offentliggørelse på struktur- og samhørighedsfundsområdet. Detaljeringsgraden af disse oplysninger varierer imidlertid meget og der er stor forskel på de procedurer, der gælder for offentlighedens adgang. Kommissionen fastslår, at medlemsstaternes varierende praksis ofte skyldes forskellige nationale traditioner og opfattelser. En fælles forpligtelse for offentliggørelse vil derfor ifølge Kommissionen skulle baseres på ny EU-lovgivning, direkte anvendelig i alle medlemsstater, for at sikre sammenhæng og en ensartet fremgangsmåde.

Kommissionen spørger i høringen specifikt om, hvorvidt man er enig i, at der på EU-plan bør indføres en forpligtelse for medlemsstaterne til at fremlægge oplysninger om modtagere af EU-støttemidler i forbindelse med delt forvaltning, hvilke oplysninger der i bekræftende fald skal fremlægges på nationalt plan, og hvordan disse oplysninger bedst kan gøres tilgængelige (omfang af krævede oplysninger, dækket periode og foretrukne medier).

6. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har ligesom andre interesserede parter mulighed for at afgive høringssvar. Europa-Parlamentet har ikke på nuværende tidspunkt afgivet høringssvar, og det vides ikke om Europa-Parlamentet vil benytte sig af mulighed for at afgive et høringssvar.

7. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Grønbogen har ikke umiddelbart konsekvenser for dansk ret.

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

Grønbogen vurderes ikke i sig selv at have konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, miljøet og beskyttelsesniveauet eller indvirkning på EU's budget. Dog vil en senere udmøntning af de initiativer, grønningen lægger op til, kunne have statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's budget, fx i form af udgifter til etablering, tilpasning og drift af databaser med oplysninger om navne på støttemodtagere af EU-midler.

9. Høring

Kommissionen opfordrer alle interesserede parter til at give deres mening til kende ved besvarelse af de spørgsmål, der findes i kapitlerne om hvert af de tre emner, som grønningen omhandler. Høringen blev indledt den 3. maj og afsluttes den 31. august 2006, og alle besvarelser vil blive offentliggjort på et særligt websted, som Kommissionen har oprettet³.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er enig med Kommissionen i, at en høj grad af åbenhed udgør en del af enhver moderne administrations legitimitet. Regeringen hilser Kommissionens grønning velkommen og finder det positivt, at der iværksættes en bred debat, hvor interesserede parter kan give deres mening til kende om, hvor og hvordan der skal ske forbedringer. Regeringen vil følge høringen og på den baggrund vurdere konkrete forslag, som Kommissionen måtte fremsætte i opfølgning af grønningen.

³ <http://ec.europa.eu/comm/eti/contributions.htm>

For så vidt angår grønbogens element vedrørende skærpede regler for lobbyisme i forhold til EU's institutioner, henholder regeringen sig til indholdet af folketingsbeslutning B 134 af 2. juni 2006, som vil blive meddelt Kommissionen inden udgangen af høringsperioden for grønbogen.

For så vidt angår grønbogens element vedrørende oplysning om navne på støttemodtagere af EU-midler, agter regeringen at afgive et høringssvar, der udtrykker generel støtte til, at der på EU-plan indføres en forpligtelse for medlemsstaterne til at offentliggøre passende oplysninger om modtagere af EU-støttemidler inden for områder med delt forvaltning.

11. Generelle forventninger til andre landes holdninger

På nuværende tidspunkt har ingen medlemslande afgivet høringssvar, og det er uklart, hvorvidt andre lande vil afgive høringssvar eller vil afvente stillingtagen i forbindelse med fremlæggelse af konkrete forslag.

12. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Grønbogen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.