

EL

EL

EL



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 21.3.2007
COM(2007) 127 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Παρακολούθηση της εφαρμογής της Πράσινης Βίβλου "Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια"

{SEC(2007) 360}

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Παρακολούθηση της εφαρμογής της Πράσινης Βίβλου "Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια"

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 3 Μαΐου 2006, η Επιτροπή εξέδωσε Πράσινη Βίβλο¹ με σκοπό να προωθήσει την «ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια»².

Ο στόχος της Πράσινης Βίβλου ήταν να αρχίσει ευρεία δημόσια διαβούλευση σχετικά με τα βασικά στοιχεία της πρωτοβουλίας αυτής, και συγκεκριμένα:

- την ανάγκη για ένα πιο διαρθρωμένο πλαίσιο των δραστηριοτήτων των εκπροσώπων ομάδων ειδικών συμφερόντων·
- την ανάδραση όσον αφορά τις ελάχιστες προδιαγραφές που εφαρμόζει η Επιτροπή στις διαβουλεύσεις³ («προδιαγραφές για τη διαβούλευση»)·
- την υποχρέωση κοινοποίησης πληροφοριών σχετικά με τους δικαιούχους κονδυλίων της ΕΕ υπό κοινή διαχείριση.

Από το Μάιο έως τον Αύγουστο του 2006, η Επιτροπή διεξήγαγε ευρύτατες και σφαιρικές διαβουλεύσεις, με τη βοήθεια ιδίως ανοιχτής διαβούλευσης στο Διαδίκτυο. Επιπλέον, οι αντιπροσωπίες της Επιτροπής διοργάνωσαν συνεδριάσεις διαβούλευσης σε διάφορα κράτη μέλη. Τον Ιούνιο του 2006, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) διοργάνωσε ακρόαση στην οποία έλαβαν μέρος περισσότερες από 60 ευρωπαϊκές ομάδες συμφερόντων και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, και η οποία προσέφερε μία ακόμη πολύτιμη ευκαιρία για ανταλλαγή απόψεων σχετικά με τις προτάσεις της Επιτροπής⁴.

Σε απάντηση στη διαβούλευση που διοργανώθηκε μέσω του Διαδικτύου, η Επιτροπή έλαβε συνεισφορές από περισσότερα από 160 ενδιαφερόμενα μέρη. Οι συνεισφορές αυτές περιελάμβαναν παρατηρήσεις ορισμένων κρατών μελών της ΕΕ, ομάδων συμφερόντων του ιδιωτικού τομέα, της κοινότητας των ΜΚΟ και πολλών πολιτών. Στη διαδικασία διαβούλευσης έλαβαν μέρος τόσο ευρωπαϊκές, όσο και εθνικές και περιφερειακές οργανώσεις. Σύμφωνα με τις προδιαγραφές της Επιτροπής για τη διαβούλευση, όλες οι συνεισφορές δημοσιεύθηκαν στον δικτυακό τόπο διαβούλευσης για την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια⁵.

¹ COM(2006) 194.

² SEC(2005) 1300.

³ COM(2002) 704.

⁴ http://esc.europa.eu/sco/events/11_07_06_transparency/minutes-en.pdf

⁵ http://ec.europa.eu/transparency/eti/index_en.htm

Όσον αφορά τη συνεισφορά των συμβουλευτικών οργάνων της ΕΕ, τόσο η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή⁶ όσο και η Επιτροπή των Περιφερειών⁷ εξέδωσαν γνωμοδότηση σχετικά με την Πράσινη Βίβλο της Επιτροπής.

Η Πράσινη Βίβλος της Επιτροπής προκάλεσε μεγάλο ενδιαφέρον στην κοινή γνώμη. Κάθε μήνα, καταγράφονταν χιλιάδες επισκέψεις στον δικτυακό τόπο διαβούλευσης για την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια. Με βάση την παρούσα Ανακοίνωση, η Επιτροπή προτίθεται τώρα να απαντήσει στα επιχειρήματα που διατυπώθηκαν κατά τη διαδικασία διαβούλευσης και να αποφασίσει σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την παρακολούθηση της εφαρμογής της Πράσινης Βίβλου.

2. ΑΝΑΔΡΑΣΗ ΚΑΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗ

2.1. Εκπροσώπηση των ομάδων συμφερόντων

2.1.1. Γενική προσέγγιση, ορολογία και πεδίο εφαρμογής

Σε γενικές γραμμές, η δυνατότητα εξέτασης του θέματος της εκπροσώπησης των συμφερόντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο έγινε ευνοϊκά δεκτή, παρότι πολλοί συμμετέχοντες στη διαδικασία διαβούλευσης επέκριναν τη χρησιμοποίηση της φράσης «δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων» από την Επιτροπή για την περιγραφή του φαινομένου αυτού. Επομένως, πρέπει να τονιστεί για άλλη μια φορά ότι ο ορισμός της φράσης «δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων» που έδωσε η Επιτροπή δεν έχει σε καμία περίπτωση αρνητική χροιά. Οι δραστηριότητες αυτές περιγράφονται ως "δραστηριότητες που αναπτύσσονται με στόχο να επηρεάσουν τη διαμόρφωση της πολιτικής και τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων". Η Επιτροπή υπογράμμισε ρητά τη χρησιμότητα και το θεμιτό χαρακτήρα των δραστηριοτήτων των ομάδων συμφερόντων στα δημοκρατικά συστήματα. Ωστόσο, το νέο μητρώο της Επιτροπής (βλ. παρακάτω) θα ονομαστεί «Μητρώο των εκπροσώπων συμφερόντων».

Γραφεία μελετών για δημόσιες υποθέσεις, ομάδες άσκησης πίεσης εντός των επιχειρήσεων (εκπρόσωποι των εργαζομένων στις επιχειρήσεις), ΜΚΟ, ομάδες προβληματισμού, επαγγελματικές ενώσεις και δικηγορικά γραφεία θα παροτρυνθούν να εγγραφούν στο μητρώο και θα έχουν τη δυνατότητα να δηλώσουν σε ποια κατηγορία ανήκουν.

2.1.2. Προτάσεις που διατυπώνονται στην Πράσινη Βίβλο

Στην Πράσινη Βίβλο με τίτλο «ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια», η Επιτροπή πρότεινε ένα νέο πλαίσιο για τις δραστηριότητες των ομάδων συμφερόντων, το οποίο θα βασίζεται στα ακόλουθα στοιχεία:

- ένα σύστημα εκούσιας εγγραφής στο μητρώο που θα παρέχει κίνητρα στους εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων να εγγραφούν. Μεταξύ των κινήτρων θα

⁶ ΕΟΚΕ 1373/2006.

⁷ ΕΤΠ 235/2006.

περιλαμβάνεται η αυτόματη ειδοποίηση για διαβουλεύσεις που αφορούν θέματα τα οποία παρουσιάζουν ενδιαφέρον για τους εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων·

- κοινό κώδικα συμπεριφοράς για όλους τους εκπροσώπους των ομάδων συμφερόντων ή τουλάχιστον προσδιορισμό των ελάχιστων κοινών προδιαγραφών·
- σύστημα ελέγχου και επιβολής κυρώσεων που θα εφαρμόζεται σε περίπτωση εσφαλμένης εγγραφής και/ή παράβασης του κώδικα συμπεριφοράς.

2.1.3. Μητρώο των εκπροσώπων συμφερόντων

Πολλοί συμμετέχοντες υποστήριξαν, στις συνεισφορές τους, τη δημιουργία μητρώου εκούσιας εγγραφής. Ωστόσο, πολλοί από τους φορείς των οποίων ζητήθηκε η γνώμη, ιδίως οι ΜΚΟ, πρότειναν να χρησιμοποιηθεί υποχρεωτικό σύστημα, ως το μόνο μέσο διασφάλισης πλήρους διαφάνειας.

Για την Επιτροπή, διασφάλιση της πλήρους διαφάνειας σημαίνει κατ'αρχάς όσο το δυνατό πληρέστερη κάλυψη ολόκληρου του φάσματος των ευρωπαϊών εκπροσώπων συμφερόντων. Προς το σκοπό αυτό, η Επιτροπή πρότεινε ένα σύστημα εκούσιας εγγραφής που βασίζεται σε κίνητρα. Οι εκπρόσωποι συμφερόντων που καταχωρούν συγκεκριμένα στοιχεία για τις δραστηριότητές τους, θα έχουν τη δυνατότητα να αναφέρουν τα ειδικά συμφέροντά τους και, ως αντάλλαγμα, θα ειδοποιούνται για τη διοργάνωση διαβούλευσης στους ειδικούς αυτούς τομείς.

Υποστηρίχθηκε ότι το κίνητρο αυτό για την εκούσια εγγραφή είναι σχετικά χαλαρό. Στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβούλευσης, φαίνεται ότι η αυτόματη ειδοποίηση δεν θα αποτελέσει, πιθανώς, ικανοποιητικό κίνητρο για την εγγραφή στο μητρώο, ιδίως για τις ομάδες συμφερόντων με έδρα τις Βρυξέλλες που παρακολουθούν καθημερινά τις δραστηριότητες της Επιτροπής.

Επομένως, είναι σκόπιμο να προστεθεί ένα επιπλέον κίνητρο στο σύστημα, το οποίο θα ενισχύει παράλληλα τόσο την εφαρμογή όσο και την εκτέλεση της σημερινής πολιτικής της Επιτροπής στον τομέα της διαβούλευσης (βλ. επίσης κεφάλαιο 2.2.). Σύμφωνα με τις προδιαγραφές διαβούλευσης της Επιτροπής, τα ενδιαφερόμενα μέρη που επιθυμούν να υποβάλουν παρατηρήσεις στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων μέσω του Διαδικτύου, πρέπει να είναι διατεθειμένα να παρέχουν στην Επιτροπή και στην κοινή γνώμη γενικότερα πληροφορίες σχετικά με τους στόχους και τη διάρθρωσή τους. Η διακηρυγμένη πολιτική της Επιτροπής είναι ότι "εάν οι εν λόγω πληροφορίες δεν παρέχονται, τα υποβαλλόμενα στοιχεία θα θεωρούνται ως ατομικές συνεισφορές"⁸.

Επομένως, η Επιτροπή σκοπεύει να συνδυάσει το μητρώο εκούσιας εγγραφής με νέο τυποποιημένο υπόδειγμα για τις διαβουλεύσεις μέσω του Διαδικτύου. Οι οργανώσεις που παρουσιάζουν τις συνεισφορές τους στο πλαίσιο διαβουλεύσεων αυτού του τύπου θα καλούνται συστηματικά να χρησιμοποιούν το μητρώο αυτό για να δηλώνουν τα πρόσωπα που εκπροσωπούν, την αποστολή τους και τον τρόπο χρηματοδότησής τους.

⁸

COM(2002) 704.

Τα στοιχεία αυτά είναι αναγκαία, επειδή η διάθεση επαρκών πληροφοριών για τις οργανώσεις που συμμετέχουν σε μια διαβούλευση αποτελεί αναπόφευκτα προαπαιτούμενο για κάθε έγκυρη αξιολόγηση της καταλληλότητας και της χρησιμότητας των συνεισφορών που παρέχουν.

Το νέο σύστημα όχι μόνο θα ενισχύσει τη συνολική διαφάνεια, αλλά και θα συμβάλει στην επίτευξη των στόχων της Επιτροπής για «τη βελτίωση της νομοθεσίας». Η διοργάνωση ανοιχτών διαβουλεύσεων, που θα καλύπτουν το σύνολο των ενδιαφερόμενων φορέων, αποτελεί βασικό εργαλείο για την πραγματοποίηση αναλύσεων επιπτώσεων και την ενίσχυση της διαδικασίας χάραξης πολιτικών με βάση τις γνώσεις.

Όσον αφορά τη δημοσιοποίηση των χρηματοοικονομικών στοιχείων που απαιτούνται για την εγγραφή στο μητρώο, η Επιτροπή κρίνει αναγκαίο και σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας να ζητήσει από τους αιτούντες εγγραφή να δηλώνουν τα σχετικά δημοσιονομικά στοιχεία που αφορούν τους κυριότερους πελάτες τους και/ή τις πηγές χρηματοδότησής τους, καθώς και την κατανομή τους. Ο κύριος στόχος της αποκάλυψης του τρόπου χρηματοδότησης των εκπροσώπων συμφερόντων είναι να διασφαλιστεί ότι οι υπεύθυνοι για τη λήψη αποφάσεων και η κοινή γνώμη θα είναι σε θέση να καθορίζουν τους κυριότερους παράγοντες που διέπουν μια δεδομένη δραστηριότητα των ομάδων συμφερόντων και να εκτιμούν την ισχύ τους.

Σύμφωνα με το σύστημα αυτορρύθμισης, εναπόκειται πάντα στους αιτούντες εγγραφή να υπολογίζουν επακριβώς και αντικειμενικά, καθώς και να δημοσιοποιούν, τις πηγές χρηματοδότησής τους. Με βάση τις πληροφορίες αυτές, η Επιτροπή θα εφαρμόζει τα ακόλουθα ελάχιστα κριτήρια για να εκτιμήσει κατά πόσο τα παρεχόμενα στοιχεία αρκούν για την εν λόγω εγγραφή:

- τα γραφεία ειδικών συμβούλων και τα δικηγορικά γραφεία που λειτουργούν ως ομάδες συμφερόντων στα όργανα της ΕΕ πρέπει να δηλώνουν τον κύκλο εργασιών που προκύπτει από τις δραστηριότητες αυτές, καθώς και τη σχετική βαρύτητα των επιμέρους πελατών σ'αυτόν τον κύκλο εργασιών·
- οι ομάδες συμφερόντων εντός των επιχειρήσεων, οι περιφερειακές αντιπροσωπίες και οι επαγγελματικές ενώσεις που λειτουργούν ως ομάδες συμφερόντων πρέπει να παρέχουν εκτίμηση του κόστους που συνδέεται με τις άμεσες δραστηριότητες των εν λόγω ομάδων συμφερόντων στα όργανα της ΕΕ·
- οι ΜΚΟ και οι ομάδες προβληματισμού πρέπει να δηλώνουν το συνολικό προϋπολογισμό και να αναφέρουν την κατανομή των κυριότερων πηγών χρηματοδότησης (ποσά και προέλευση των δημόσιων χρηματοδοτήσεων, δωρεές, εισφορές μελών κ.λπ.).

Ο κανονισμός αριθ. 1367/2006 για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Århus ορίζει ότι οι ΜΚΟ (που πληρούν ορισμένες συγκεκριμένες απαιτήσεις) θα μπορούν να ζητούν εσωτερική επανεξέταση ορισμένων διοικητικών πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο του περιβαλλοντικού δικαίου. Επομένως, ως πιθανό επιπλέον κίνητρο για την εγγραφή στο μητρώο, η Επιτροπή θα εξετάσει σε ποιο βαθμό θα μπορούσε να χρησιμεύσει το μελλοντικό μητρώο ως εργαλείο προσδιορισμού των ΜΚΟ που είναι

εξουσιοδοτημένες να κινήσουν μια τέτοια διαδικασία (για παράδειγμα, υπό μορφή εκ των προτέρων αναγνώρισης).

2.1.4. *Κώδικας συμπεριφοράς*

Στην Πράσινη Βίβλο αναφέρεται ότι οι αιτούντες εγγραφή στο μητρώο «*πρέπει επίσης να προσυπογράψουν κώδικα συμπεριφοράς, ο οποίος θα εφαρμοστεί με αξιόπιστο και διαφανή τρόπο.*»

Με ποιο τρόπο θα γίνεται η επεξεργασία του κώδικα αυτού, και συγκεκριμένα με ποιον ακριβώς τρόπο θα ελέγχεται στην πράξη η εφαρμογή του κώδικα αυτού, είναι ένα πρόβλημα που δεν έχει ακόμη εξεταστεί λεπτομερώς. Έχουν γίνει βέβαια ορισμένες συζητήσεις σχετικά με το αν ένας κοινός κώδικας που γίνεται αποδεκτός σε εκούσια βάση και έχει εκπονηθεί και ελέγχεται από τους ίδιους τους εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων (και ο οποίος συμπεριλαμβάνει την επιβολή κυρώσεων), μπορεί να αποτελεί προτιμότερη επιλογή. Ωστόσο, οι αντιδράσεις στην Πράσινη Βίβλο αφήνουν να εννοηθεί ότι θα είναι δύσκολο να επιτευχθεί, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, σύγκλιση απόψεων μεταξύ των διαφόρων ομάδων συμφερόντων, ιδίως όσον αφορά τη συνεργασία μεταξύ του ιδιωτικού τομέα και των ΜΚΟ.

Είναι προφανές ότι θα εναπόκειται πάντα στην Επιτροπή να διατηρεί καλές σχέσεις με τους εκπροσώπους εξωτερικών συμφερόντων. Επομένως, θα ήταν δύσκολο να προβλέψει κανείς ότι η Επιτροπή μπορεί να αναθέσει σε εξωτερικούς φορείς την ευθύνη του ορισμού και του ελέγχου ενός κώδικα συμπεριφοράς. Η αυτορρύθμιση των εκπροσώπων συμφερόντων δεν θεωρείται ως βιώσιμη λύση. Αντίθετα, η Επιτροπή πρέπει να επανεξετάσει και να αναπροσαρμόσει τις σημερινές ελάχιστες απαιτήσεις που υιοθέτησε το 1992. Το περιεχόμενο ενός τέτοιου αναπροσαρμοσμένου κώδικα θα εξεταστεί με τα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι εκπρόσωποι συμφερόντων που επιθυμούν να εγγραφούν στο νέο μητρώο, πρέπει επίσης να προσυπογράψουν τον κώδικα αυτό, σύμφωνα με το παράδειγμα που έδωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Εννοείται ότι όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη πρέπει να παρέχουν ακριβή πραγματικά στοιχεία κατά την εγγραφή τους. Οι αιτούντες εγγραφή που διαπιστώνεται ότι υπέβαλαν ανακριβείς πληροφορίες, θα καλούνται, ενδεχομένως δημοσίως, να τις διορθώνουν. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η Επιτροπή μπορεί να διαγράψει από το μητρώο τους εκπροσώπους συμφερόντων που έχουν κοινοποιήσει ανακριβή στοιχεία. Ανάλογη διαδικασία θα εφαρμόζεται για τις τυχόν παραβάσεις του κώδικα συμπεριφοράς.

2.1.5. *Πιθανή διοργανική συνεργασία*

Πολλοί από τους συμμετέχοντες στη διαβούλευση για την Πράσινη Βίβλο σχετικά με την ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια τάχθηκαν υπέρ διοργανικής προσέγγισης της εκπροσώπησης συμφερόντων. Ζήτησαν το μελλοντικό μητρώο και ο κώδικας συμπεριφοράς να είναι κοινά τουλάχιστον στην Επιτροπή και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η Επιτροπή συμμερίζεται πλήρως την άποψη αυτή και θεωρεί ότι η "μονοαπευθυντική" εγγραφή θα παρότρυνε περισσότερο τους ενδιαφερόμενους

φορείς να εγγραφούν στο μητρώο. Επομένως, η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να εξετάσουν τη δυνατότητα στενότερης συνεργασίας στον τομέα αυτό.

2.1.6. Χρονοδιάγραμμα και επανεξέταση

Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα νέα μέτρα που περιγράφονται στην παρούσα Ανακοίνωση θα αποτελέσουν ισόρροπο και σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας πλαίσιο που θα συμβάλει στην ενίσχυση της διαφάνειας των δραστηριοτήτων των ομάδων συμφερόντων. Πριν από το θέρους του 2007, η Επιτροπή θα αρχίσει συζητήσεις με τους ενδιαφερόμενους φορείς σχετικά με έναν κοινό κώδικα συμπεριφοράς και, την άνοιξη του 2008, θα ανοίξει το μητρώο των εκπροσώπων συμφερόντων. Όταν ανοίξει το μητρώο, οι υπηρεσίες της Επιτροπής θα λάβουν οδηγίες για τον τρόπο με τον οποίο θα ενθαρρύνουν δραστήρια την εγγραφή και θα διαχειριστούν τις σχέσεις με τους μη εγγεγραμμένους εκπροσώπους. Την άνοιξη του 2009, η Επιτροπή θα προβεί σε επανεξέταση για να εξακριβώσει κατά πόσο το νέο σύστημα έχει αποφέρει τα αναμενόμενα αποτελέσματα, και μεταξύ άλλων, κατά πόσο έχει καλυφθεί η ομάδα που προοριζόταν για εγγραφή στο μητρώο. Διαφορετικά, θα μπορούσαν να εξεταστούν αυστηρότερα μέτρα, υπό τη μορφή υποχρεωτικής εγγραφής και πληροφόρησης.

2.2. Πρότυπα διαβούλευσης

Έχουν ληφθεί πάνω από 100 συνεισφορές⁹ σχετικά με το κεφάλαιο της Πράσινης Βίβλου που αφορά τις «ελάχιστες προδιαγραφές». Οι περισσότερες από αυτές προέρχονται από διάφορες ομάδες συμφερόντων των επιχειρήσεων και τις ΜΚΟ.

Σε γενικές γραμμές, οι συμμετέχοντες στη διαβούλευση εξέφρασαν ικανοποίηση για τις προδιαγραφές διαβούλευσης της Επιτροπής και τις προσπάθειες της τελευταίας για τη βελτίωση των διαδικασιών διαβούλευσης. Συγχρόνως, οι συμμετέχοντες επισήμαναν ορισμένα αδύνατα σημεία κατά την εφαρμογή των προδιαγραφών διαβούλευσης. Ειδικότερα, υπάρχουν ελλείψεις όσον αφορά τις γενικές αναδράσεις, και συγκεκριμένα δεν εξηγείται επαρκώς με ποιο τρόπο και σε ποιο βαθμό η Επιτροπή έχει λάβει υπόψη τις συνεισφορές· επίσης, δεν τηρείται η ελάχιστη προθεσμία των οχτώ εβδομάδων που προβλέπεται για τις ανοικτές δημόσιες διαβουλεύσεις (για παράδειγμα, στις περιπτώσεις στις οποίες η προθεσμία περιελάμβανε μεγαλύτερη περίοδο διακοπών). Επιπλέον, παρατηρήθηκε ότι οι στοχοθετημένες διαβουλεύσεις δεν πραγματοποιήθηκαν πάντα με αρκετά ισόρροπο τρόπο μεταξύ των διαφόρων τομέων.

Αν και, στο στάδιο αυτό, δεν προβλέπεται επανεξέταση του περιεχομένου των προδιαγραφών διαβούλευσης¹⁰, είναι σκόπιμο να ενισχυθεί η εφαρμογή τους για να βελτιωθεί περισσότερο το γενικό επίπεδο ποιότητας των διαβουλεύσεων της

⁹ Οι συνεισφορές βρίσκονται στην ακόλουθη διεύθυνση: <http://ec.europa.eu/comm/eti/contributions.htm>
¹⁰ Με την επιφύλαξη των πιθανών μέτρων που απαιτούνται για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την εφαρμογή στα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας των διατάξεων της σύμβασης του Århus σχετικά με την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα.

Επιτροπής. Μια τέτοια ενισχυμένη εφαρμογή θα δώσει ιδίως έμφαση στη βελτίωση των αναδράσεων, στην ανάπτυξη περισσότερο συντονισμένης προσέγγισης έναντι των διαβουλεύσεων και στην ανάγκη διαφύλαξης της πολυφωνίας των απόψεων και των συμφερόντων που εκφράζονται στο πλαίσιο των διαβουλεύσεων. Η προσέγγιση αυτή θα επιτρέψει να βελτιωθεί η ποιότητα των αναλύσεων επιπτώσεων της Επιτροπής και, με τον τρόπο αυτό, θα συμβάλει στην εφαρμογή της πολιτικής που ακολουθεί η Επιτροπή για τη «βελτίωση της νομοθεσίας».

Επομένως, η Επιτροπή θα δώσει μεγαλύτερη έμφαση στα ακόλουθα μέτρα:

- την κατάρτιση και την κατάλληλη ευαισθητοποίηση του προσωπικού·
- τις ανταλλαγές πληροφοριών και καλών πρακτικών μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων όσον αφορά τις διαβουλεύσεις των ενδιαφερόμενων μερών·
- την επανεξέταση των πρακτικών κατευθυντήριων γραμμών για τη διαβούλευση των ενδιαφερόμενων φορέων·
- τη δημιουργία νέου τυποποιημένου μοντέλου διαβούλευσης για τη βελτίωση της συνοχής των ανοιχτών δημόσιων διαβουλεύσεων.

Μόλις εφαρμοστούν και δοκιμαστούν τα νέα αυτά μέτρα, η Επιτροπή σκοπεύει να υποβάλει σε εξωτερική αξιολόγηση την πολιτική διαβούλευσης που ακολουθεί.

2.3. Δημοσίευση της ταυτότητας των δικαιούχων κοινοτικών κονδυλίων

2.3.1. Η νομοθετική διαδικασία

Μετά τη δημοσίευση της Πράσινης Βίβλου για τη διαφάνεια, τα μέσα μαζικής ενημέρωσης κάλυψαν εντατικά το θέμα της δημοσιοποίησης των πληροφοριών για τους δικαιούχους κονδυλίων που υπόκεινται σε κοινή διαχείριση. Τούτο επέτρεψε στην Επιτροπή να αρχίσει εποικοδομητικό διάλογο με τα κράτη μέλη, το Κοινοβούλιο, τους εκπροσώπους συμφερόντων και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, από τον οποίο προέκυψε συναίνεση σχετικά με την σκοπιμότητα δημοσιοποίησης των εν λόγω δεδομένων. Ιδιαίτερα ενθαρρυντικό για την Επιτροπή ήταν το γεγονός ότι πολλά κράτη μέλη έπαψαν να διάκινται κατά της συνεργασίας με την Επιτροπή ως προς το θέμα αυτό, με αποτέλεσμα να υιοθετηθεί γρήγορα η βασική προϋπόθεση για την καθιέρωση του συστήματος αυτού, και συγκεκριμένα η ενσωμάτωση της προϋπόθεσης αυτής στον δημοσιονομικό κανονισμό, ο οποίος υποβλήθηκε στην πρώτη τριετή αναθεώρησή του μετά την έναρξη ισχύος του το 2003.

Στο παράρτημα περιλαμβάνεται περιγραφή των τροποποιήσεων που έχουν επέλθει στις διάφορες νομικές πράξεις.

2.3.2. Πρακτική εφαρμογή

Η ενσωμάτωση διατάξεων στη σχετική νομοθεσία αποτελεί το πρώτο μόνο στάδιο μιας πολύπλοκης, κατ'ανάγκη, διαδικασίας που προϋποθέτει στενή συνεργασία με μεγάλο φάσμα εκτελεστικών φορέων σε ολόκληρη την ΕΕ, καθώς και σταδιακή προσέγγιση.

Ορισμένες παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβούλευσης για την Πράσινη Βίβλο φανερώουν ότι θα ήταν επιθυμητό να δημιουργηθεί μια κεντρική βάση δεδομένων, ανοιχτή στην έρευνα, η οποία θα υπόκειται στη διαχείριση της Επιτροπής και θα περιέχει όλες τις απαιτούμενες πληροφορίες σχετικά με τους δικαιούχους.

Στην πράξη, ωστόσο, τα στοιχεία τα σχετικά με τους δικαιούχους συγκεντρώνονται από τα εκτελεστικά όργανα των κρατών μελών στα οποία ανατίθεται η διαχείριση. Όσον αφορά τις άμεσες ενισχύσεις και τα μέτρα της αγοράς στο πλαίσιο της ΚΓΠ, τα στοιχεία διαβιβάζονται στην Επιτροπή υπό την ευθύνη των οργάνων αυτών και η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να ελέγξει με κανένα τρόπο την αξιοπιστία όλων των επιμέρους στοιχείων που λαμβάνει. Ωστόσο, η Επιτροπή έχει μόλις εκδώσει πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 με σκοπό να υποχρεώσει τα κράτη μέλη να δημοσιεύουν τα στοιχεία αυτά, συμπεριλαμβανομένων των στοιχείων που αφορούν τις δαπάνες για την αγροτική ανάπτυξη. Στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 της Επιτροπής για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής, αναθέτει ρητά στα κράτη μέλη την ευθύνη της συγκέντρωσης και δημοσίευσης των στοιχείων των δικαιούχων, ενώ η Επιτροπή δεν λαμβάνει καν τα απαιτούμενα στοιχεία. Επιπλέον, η Επιτροπή καταβάλλει κάθε προσπάθεια για να λάβει θετική "δήλωση αξιοπιστίας" από το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως προβλέπει το άρθρο 248 της συνθήκης ΕΚ. Τούτο προϋποθέτει σοβαρές προσπάθειες από την Επιτροπή, ιδίως όσον αφορά την άμεση διαχείριση· τα κράτη μέλη, όμως, θα διαδραματίσουν επίσης σημαντικό ρόλο για την αντιμετώπιση των ελλείψεων που επισημαίνει το Ελεγκτικό Συνέδριο όσον αφορά την κοινή διαχείριση. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή θα ήθελε να υπογραμμίσει πόσο σημαντικές είναι οι ευθύνες των κρατών μελών για την εφαρμογή των μέτρων στο πλαίσιο της κοινής διαχείρισης.

Για να επιτευχθεί ο στόχος δημοσίευσης των στοιχείων ήδη από το 2008, η καλύτερη λύση θα ήταν να υιοθετηθεί η ακόλουθη διαδικασία, σε συνεργασία με τον ευρωπαϊκό επόπτη προστασίας δεδομένων:

1^ο στάδιο: Δημοσίευση των στοιχείων υπό τη σημερινή τους μορφή

Σύμφωνα με τις διατάξεις του τροποποιηθέντος δημοσιονομικού κανονισμού και της εφαρμοστέας τομεακής νομοθεσίας, τα κράτη μέλη που δεν το έχουν ακόμη πράξει, θα παρέχουν δημόσια πρόσβαση στα δεδομένα, μέσω των εθνικών δικτυακών τόπων και όλων των άλλων μέσων που θεωρούν κατάλληλα, για όλα τα προγράμματα που υπόκεινται σε κοινή διαχείριση.

Η Επιτροπή θα φιλοξενεί κεντρική διαδικτυακή πύλη με συνδέσμους προς τους αντίστοιχους δικτυακούς τόπους των κρατών μελών. Ο δικτυακός αυτός τόπος της Επιτροπής θα συνδέεται, με τη σειρά του, με τον δικτυακό τόπο για τα κονδύλια της ΕΕ στο πλαίσιο της άμεσης διαχείρισης, τον οποίο δημιούργησε η Επιτροπή το 2006. Με τον τρόπο αυτό θα διασφαλίζεται ίση μεταχείριση μεταξύ των προγραμμάτων άμεσης διαχείρισης και των προγραμμάτων κοινής διαχείρισης.

2^ο στάδιο: Διασφάλιση συγκρίσιμων και ανοιχτών στην έρευνα δεδομένων

Η Επιτροπή αναγνωρίζει πλήρως την ανάγκη συγκρίσιμων και ανοιχτών στην έρευνα δεδομένων και, ως επόμενο βήμα, θα προτείνει το φθινόπωρο του 2007 μια κοινή μέθοδο για τη δημοσίευση δεδομένων σχετικών με την κοινή διαχείριση, ούτως ώστε να μπορέσουν τα ενδιαφερόμενα μέρη να διεξαγάγουν συνεκτικές αναλύσεις σε όλη την ΕΕ, χρησιμοποιώντας τα στοιχεία που δημοσιεύουν τα κράτη μέλη μέσω της κεντρικής πύλης της Επιτροπής. Η κοινή αυτή μέθοδος θα λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των διαφόρων πολιτικών υπό κοινή διαχείριση.

3. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ως συνέχεια στην Πράσινη Βίβλο σχετικά με την «Ευρωπαϊκή πρωτοβουλία για τη διαφάνεια», η Επιτροπή θα φροντίσει:

- να δημιουργηθεί και να αρχίσει να λειτουργεί την άνοιξη του 2008 νέο μητρώο σε εκούσια βάση για τους εκπροσώπους συμφερόντων, το οποίο θα διαθέτει μηχανισμό "ειδοποίησης" (το μητρώο αυτό θα αντικαταστήσει σταδιακά τη σημερινή βάση δεδομένων CONECCS)·
- να βελτιωθεί η διαφάνεια, αφενός με την ενισχυμένη εφαρμογή των προδιαγραφών που εφαρμόζονται κατά τις διαβουλεύσεις της με βάση, ιδίως, ενιαίο δικτυακό τόπο για τις διαβουλεύσεις μέσω του Διαδικτύου και, αφετέρου, διεξοδική ανάλυση των συμμετεχόντων. Το εργαλείο αυτό θα συνδέεται με το μητρώο·
- να εκπονηθεί κώδικας συμπεριφοράς που θα εξεταστεί με τους ενδιαφερόμενους φορείς το 2007· ο κώδικας αυτός θα αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την εγγραφή στο μητρώο και θα ελέγχεται από την Επιτροπή·
- να ενισχυθεί η εφαρμογή των προδιαγραφών διαβούλευσης της Επιτροπής με σειρά πρακτικών μέτρων που θα ληφθούν σε εσωτερικό πλαίσιο (βλ. σημείο 2.2.)·
- να συνεχιστεί και να εφαρμοστεί η πολιτική της σχετικά με τη δημοσίευση της ταυτότητας των δικαιούχων κοινοτικών κονδυλίων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Δικαιούχοι κοινοτικών κονδυλίων – Τροποποίηση των νομικών πράξεων

1. Τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού

Ο κανονισμός 1995/2006 για την τροποποίηση του δημοσιονομικού κανονισμού αριθ. 1605/2002 αναφέρει στο προοίμιο:

"Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

(6) Προκειμένου να εξασφαλισθεί η διαφάνεια της χρήσης πόρων που προέρχονται από τον προϋπολογισμό, είναι αναγκαίο να διατίθενται πληροφορίες σχετικά με τους δικαιούχους των εν λόγω πόρων εντός ορισμένων ορίων που επιβάλλονται για λόγους προστασίας νόμιμων δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων και λαμβανομένης υπόψη της ιδιομορφίας του έτους του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Εγγυήσεων."

Μια νέα παράγραφος 3 που προστίθεται στο άρθρο 30 απαιτεί τη δημοσίευση πληροφοριών που αφορούν τους δικαιούχους για όλους τους τρόπους διαχείρισης των προγραμμάτων:

"Η Επιτροπή διαθέτει με τον κατάλληλο τρόπο τις πληροφορίες για τους δικαιούχους πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό τις οποίες κατέχει όταν ο προϋπολογισμός εκτελείται σε συγκεντρωτική βάση και άμεσα από τις υπηρεσίες της καθώς και τις πληροφορίες για τους δικαιούχους πόρων τις οποίες παρέχουν οι οντότητες στις οποίες μεταβιβάζονται καθήκοντα εκτέλεσης του προϋπολογισμού σύμφωνα με άλλες διαχειριστικές μεθόδους."

Οι πληροφορίες διατίθενται τηρουμένων δεόντως των απαιτήσεων εμπιστευτικότητας, ιδίως δε της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, όπως ορίζεται στην οδηγία 95/46/EK για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 45/2001 (18.12.2000) σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα όργανα και τους οργανισμούς της Κοινότητας και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών, καθώς και των απαιτήσεων ασφαλείας, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε διαχειριστικής μεθόδου που αναφέρεται στο άρθρο 53 και, ανάλογα με την περίπτωση, σύμφωνα με τους οικείους τομεακούς κανόνες."

Ένα νέο άρθρο 53β καθορίζει τη συχνότητα της δημοσίευσης των πληροφοριών και διευκρινίζει ότι οι πρακτικές ρυθμίσεις πρέπει να καθορίζονται από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των τομεακών κανονισμών:

"Άρθρο 53β

1. Οσάκις η Επιτροπή εκτελεί τον προϋπολογισμό με επιμερισμένη διαχείριση, τα εκτελεστικά καθήκοντα μεταβιβάζονται στα κράτη μέλη. Η μέθοδος αυτή εφαρμόζεται ιδίως για τις ενέργειες στις οποίες αναφέρονται οι τίτλοι I και II του μέρους II.

2. Με την επιφύλαξη των συμπληρωματικών διατάξεων που περιλαμβάνονται στις οικείες τομεακές ρυθμίσεις και για να εξασφαλίζεται η χρησιμοποίηση των πόρων σύμφωνα με τους εφαρμοστέους κανόνες και αρχές, τα κράτη μέλη (...)

δ) εξασφαλίζουν, μέσω σχετικών τομεακών ρυθμίσεων και σύμφωνα με το άρθρο 30 παράγραφος 3, επαρκή εκ των υστέρων γνωστοποίηση των δικαιούχων πόρων προερχόμενων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό."

Με βάση ειδική μεταβατική διάταξη, η ταυτότητα των δικαιούχων ενισχύσεων από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΤΕ) θα δημοσιοποιείται μόνο από τη στιγμή του καταλογισμού των πιστώσεων στον προϋπολογισμό του 2008:

«Άρθρο 181

4. Το άρθρο 30 παράγραφος 3 εφαρμόζεται στο ταμείο που αναφέρεται στο άρθρο 148 παράγραφος 1 για πρώτη φορά όσον αφορά τις πιστώσεις που καταλογίζονται στον προϋπολογισμό του 2008."

2. Τομεακή νομοθεσία

2.1. Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας (ΕΤΑ)

Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1198/2006 του Συμβουλίου σχετικά με το ΕΤΑ εκδόθηκε στις 27 Ιουλίου 2006. Η υποχρέωση της διαχειριστικής αρχής να δημοσιοποιεί τον κατάλογο δικαιούχων, τις ονομασίες των πράξεων και το ποσό της δημόσιας χρηματοδότησης που χορηγείται στις πράξεις αναφέρεται ρητά στο σχέδιο του εκτελεστικού κανονισμού (άρθρο 31), που θα πρέπει να υιοθετηθεί από την Επιτροπή έως τα τέλη Μαρτίου 2007. Ωστόσο, υπάρχει ήδη πολιτική συμφωνία των κρατών μελών στο πλαίσιο της επιτροπής του ΕΤΑ.

2.2. Διαρθρωτικά ταμεία – ΕΤΠΑ, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και Ταμείο Συνοχής

Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου καθορίζει τις γενικές διατάξεις για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1828/2006 της Επιτροπής, της 8ης Δεκεμβρίου 2006, που θεσπίζει κανόνες σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού του Συμβουλίου για τα τρία ταμεία, ορίζει στο άρθρο 7 παράγραφος 2 στοιχείο δ) ότι η διαχειριστική αρχή είναι υπεύθυνη για την "...ηλεκτρονική ή με άλλον τρόπο δημοσιοποίηση του καταλόγου δικαιούχων, των ονομασιών των πράξεων και του ποσού της δημόσιας χρηματοδότησης που χορηγείται στις πράξεις. Τα ονόματα των συμμετεχόντων σε πράξη που χρηματοδοτείται από το ΕΚΤ δεν δημοσιοποιούνται."

2.3. Κοινή Γεωργική Πολιτική (άμεσες ενισχύσεις και μέτρα στήριξης της αγοράς, αγροτική ανάπτυξη)

Η Επιτροπή έχει ήδη υιοθετήσει πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1290/2005 του Συμβουλίου, που καθορίζει κανόνες για τη χρηματοδότηση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής, τόσο όσον αφορά τις άμεσες πληρωμές, όσο και τα μέτρα στήριξης της αγοράς και την αγροτική ανάπτυξη, ούτως ώστε να συμπεριληφθεί διάταξη που να καθιστά υποχρεωτική τη δημοσίευση των ονομάτων των δικαιούχων. Μόλις εγκριθεί από το Συμβούλιο, ο κανονισμός αυτός θα πρέπει να συμπληρωθεί με τους σχετικούς κανόνες εφαρμογής.