



React-EU och ändringar i lagstiftningspaketet för sammanhållningspolitiken 2021–2027

Näringsdepartementet

2020-07-01

Dokumentbeteckning

COM (2020) 450

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering

COM (2020) 451

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 1303/2013 vad gäller exceptionella ytterligare medel och genomförandebestämmelser inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning för att tillhandahålla stöd för främjande av krisreparation i samband med covid-19-pandemin och förberedande av en grön, digital och resilient återhämtning av ekonomin (React-EU)

COM (2020) 452

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden

COM (2020) 460

Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Fonden för en rättvis omställning

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 27 och 28 maj 2020 ett reviderat lagstiftningspaket om EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021–2027 samt förslag om mindre ändringar av innevarande fleråriga budgetram. Där ingick bland annat det nya initiativet React-EU som ska stödja insatser för att

hjälpa viktiga sektorer att möjliggöra en grön, digital och motståndskraftig återhämtning av medlemsstaternas ekonomier. Förslagen innebär ett tillskott på cirka 55 miljarder euro i fasta priser för 2020–2022 för Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf). Möjlighet till upp till 100 procents EU-finansiering föreslås genom React-EU initiativet. Medlemsstaterna föreslås också ha möjlighet att använda en del av dessa medel för att öka anslagen till program som får stöd från fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead).

Samtidigt presenterades fyra ändringsförslag i lagstiftningspaketet 2021–2027 i förordning om gemensamma bestämmelser (CPR), Europeiska Regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden plus (ESF+) samt Fonden för en rättvis omställning (JTF) med syftet att utvidga stödberättigade insatser för återhämtning. Förslagen öppnar för stödberättigande insatser till nationella hälsovårdssystem, turism och kultur, stöd till små och medelstora företag, ungdomssysselsättning, utbildning och kunskapsinsatser samt motverkande av barnfattigdom. Ändringsförslagen syftar bl.a. till ökad flexibilitet i överföringar mellan fonder. JTF föreslås öka från redan föreslagna 7,5 miljarder euro till 40 miljarder euro.

Regeringen anser att React-EU ska finansieras genom omprioriteringar inom EU-budgeten. Regeringen anser vidare att omfattningen av React-EU måste begränsas. Föreslagna fördelningskriterier vad gäller React-EU tar viss hänsyn till respektive lands behov av återhämtning efter covid 19-krisen, men kriterierna bör i högre utsträckning spegla krisen och återhämtningsutmaningen oavsett medlemsstaternas relativa välbefinnande.

Regeringen anser att den föreslagna drygt fyrdubblingen av JTF:s budget riskerar leda till absorptionssvårigheter och överlappning med sammanhållningspolitiken.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade den 27 och 28 maj 2020 ett reviderat lagstiftningspaket om EU:s fleråriga budgetram för perioden 2021–2027 samt förslag om mindre ändringar i innevarande fleråriga budgetram. I meddelandet ”EU-budgeten som motor i den europeiska återhämtningsplanen” beskrivs hur EU:s budget ska användas för rivstarta den europeiska ekonomin, bidra till den gröna och digitala omställningen och hur unionen ska utvecklas i en mer rättvis, motståndskraftig och hållbar riktning för framtida generationer.

1.2 Förslagets innehåll

React-EU

Genom React-EU föreslås att ytterligare medel kan sättas in snabbt i den reala ekonomin om de görs tillgängliga inom ramen för de pågående programmen under programperioden 2014–2020.

Det föreslås därför att ytterligare medel på 58,3 miljarder euro i löpande priser görs tillgängliga för strukturfonderna för perioden 2020–2022. Tillskott på cirka 5 miljarder euro i löpande priser föreslås komma från en ökning av de samlade medlen för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning i den fleråriga budgetramen för 2014–2020 och utgör ytterligare samlade medel för Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Europeiska socialfonden (ESF) för den aktuella perioden. Resterande del, 53,3 miljarder euro, föreslås komma från återhämtningsfonden.

Dessa belopp kommer att fördelas mellan medlemsstaterna med beaktande av deras relativa välbefinnande och omfattningen av den nuvarande krisens konsekvenser på deras ekonomier och samhällen. De kommer att följa de tillämpliga reglerna i förordningen om gemensamma bestämmelser.

Medlemsstaterna kan använda dessa belopp inom målet Investering för tillväxt och sysselsättning i Eruf eller ESF för att stödja insatser för främjande av krisreparation i samband med covid-19-pandemin i de regioner vars ekonomi och sysselsättning har drabbats hårt och förberedande av en grön, digital och resiliert återhämtning av deras ekonomier, eller för att öka anslagen till program som får stöd från Fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt (Fead).

I syfte att göra det möjligt att rikta dessa medel till de geografiska områden där de behövs som bäst, bör de ytterligare beloppen inte delas upp per regionkategori. Medlemsstaterna förväntas dock ta hänsyn till de olika regionala behoven och utvecklingsnivåerna för att säkerställa att fokus ligger på mindre utvecklade regioner, i enlighet med målen för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.

Dessutom kommer ett nytt övergripande tematiskt mål, Främjande av krisreparation i samband med covid-19-pandemin och förberedande av en grön, digital och resiliert återhämtning av ekonomin, att göras tillgängligt för att förenkla programplaneringen och möjliggöra ett så brett tillämpningsområde som möjligt. Detta tematiska mål kommer endast att vara tillgängligt för programplaneringen och genomförandet av de ytterligare medlen. Dessutom föreslås att de ytterligare medlen kan användas för att medfinansiera stödberättigande utgifter med upp till 100 procent från EU:s budget.

Det klargörs att kraven på tematisk koncentration, inbegripet krav på att anslå en viss andel av Eruf till hållbar stadsutveckling, förhandsvillkor eller bestämmelser om resultatreserven, tillämpning av resultatramen och kommunikationsstrategier inte gäller för dessa ytterligare medel.

Ändrat förslag om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden.

Förslaget innebär ändringar i tillämpningsområdet och de särskilda målen för Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) samt en flexibel mekanism som snabbt kan tillämpas om andra exceptionella omständigheter skulle inträffa och leda till att det uppstår en krissituation i unionen.

För att förbättra EU:s allmänna ekonomiska resiliens och återhämtning föreslås att investeringarna inom programmen ska bli mer flexibla för att åtgärda brister i hälso- och sjukvårdssektorn, förbättra beredskapen i samband med oförutsedda nödsituationer, främja skapandet av arbetstillfällen i små och medelstora och fullt ut utnyttja turism- och kultursektorens ekonomiska potential.

Det föreslås att Eruf ska kunna finansiera förnödenheter för att öka katastrofresiliensen, utöver att förbättra hälso- och sjukvårdssystemens resiliens.

Nedstängningen på grund av covid-19-pandemin kommer att få allvarliga konsekvenser för regioner där kultur- och turismsektorerna i hög grad bidrar till den regionala ekonomin. Det föreslås därför att man, utöver möjligheten att stödja kultur och turism under andra politiska mål, skapar ett separat särskilt mål inom politiskt mål 4 (Ett mer socialt Europa) för att göra det möjligt att utnyttja kulturens och turismens potential att främja ekonomisk utveckling, social inkludering och social innovation. Därutöver föreslås också att Eruf ska kunna stödja företag i svårigheter när tillfälliga statliga stödåtgärder inrättas för att hantera specifika omständigheter.

Ändrat förslag till förordning om inrättande av Fonden för en rättvis omställning (JTF)

Ändringarna föreslås mot bakgrund av att investeringar i den gröna omställningen bör påskyndas för att skapa förutsättningar för Europas långsiktiga tillväxt. Det föreslås därför att ytterligare medel på 32,5 miljarder euro (i fasta priser 2018) görs tillgängliga för JTF så att den totalt uppgår till 40 miljarder euro. Av dessa ytterligare medel bör 2,5 miljarder euro komma från budgetanslag, vilket innebär att programmet under nästa fleråriga budgetram kommer att uppgå till 10 miljarder euro. De återstående ytterligare medlen på 30 miljarder euro kommer att täcka perioden 2021–2024 och kommer att utgöra externa inkomster avsatta för särskilda ändamål från det lånefinansierade europeiska återhämtningsinstrumentet.

Beloppen kommer att fördelas mellan medlemsstaterna i förhållande till deras storlek på utmaningen för grön omställning samt deras kapacitet att

finansiera nödvändiga investeringar för att hantera omställningen till klimatneutralitet i enlighet med den metod som anges i bilaga I till förslaget till förordning om JTF.

Genom undantag från de bestämmelser som gäller för externa inkomster avsatta för särskilda ändamål i budgetförordningen ska dessa tilläggsresurser följa de tillämpliga reglerna i förordningen om gemensamma bestämmelser så snart de har tilldelats program, inbegripet regler om gemensamma bestämmelser för åtaganden och tillbakadraganden av åtaganden.

För att bevara medlemsstaternas och regionernas kapacitet att använda sina sammanhållningspolitiska resurser för att stödja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning kommer de ytterligare medlen från det europeiska återhämtningsinstrumentet till JTF inte att kräva överföringar från nationella anslag inom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden+, till skillnad från delen i JTF som är finansierad från MFF.

Ändrat förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet förgränsförvaltning och visering

För att säkerställa gynnsamma omständigheter för en snabb återhämtning, samtidigt som man uppfyller fördragets mål om att främja konvergens och minska skillnaderna föreslås även ändringar i de gemensamma bestämmelserna för sammanhållningspolitiken för perioden 2021–2027. Särskild tonvikt ska fortsatt läggas på de regioner som drabbats hårdast av krisen och som är mindre rustade att återhämta sig.

Kommissionen anser att den plötsliga och till stora delar oväntade förekomsten av pandemin visat på behovet av större flexibilitet och reaktivitet i sammanhållningspolitiken. Framför allt behöver medlemsstaterna ges ytterligare flexibilitet för att överföra resurser mellan fonderna, när som helst under programperioden.

Mot bakgrund av det anges i förslaget att det är nödvändigt att den rättsliga ramen för sammanhållningspolitiken föreskriver om mekanismer som snabbt kan återopas om unionen skulle drabbas av ytterligare chocker under de kommande åren. På motsvarande sätt föreslås åtgärder för användning av fonderna som svar på exceptionella och ovanliga omständigheter för att säkerställa att det under sådana omständigheter, för vilka kriterier fastställts, kan göras undantag för att underlätta hanteringen av sådana omständigheter. Kommissionen föreslår att den ges befogenhet att anta genomförandeakter för att införa tillfälliga åtgärder för att hantera exceptionella och ovanliga omständigheter.

1.3 Gällande svenska regler och förslagetts effekt på dessa

Samtliga förordningar är bindande i sin helhet och direkt tillämpliga i alla medlemsstater. På nationell nivå finns ett antal lagar och förordningar som kompletterar och reglerar de fonder som täcks av förordningarna. Vad gäller förslag till förordningar för sammanhållningspolitiken och JTF kommer den befintliga lagstiftningen på området att behöva anpassas. Ändringsförslagen kommer sannolikt att leda till mindre ändringar i svensk lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Totalt för 2021–2027 föreslås en budgetram om 1100 miljarder euro innanför taken och ca 1146 miljarder euro inklusive instrument utanför i 2018 års priser.

Den svenska årliga avgiften beräknas preliminärt öka med närmare 50 % mätt som genomsnitt mellan perioderna. I beloppstermer skulle detta innebära en ökning av den genomsnittliga årsavgiften med ca 18 mdr kronor (i 2018 års priser). Avgiftsökningen är beräknad utan rabatter och med nuvarande system för EU:s egna medel. Kommissionen nämner i sitt meddelande en långsammare utfasning av rabatter men inga belopp. De två huvudsakerna till den kraftigt ökade svenska avgiften är dels att Sveriges, och alla andra medlemsstaters, finansieringsandel ökar när Storbritannien lämnar unionen, och att rabatterna upphör vid utgången av 2020 och att förslaget saknar siffror för förnyade sådana.

Sveriges andel av de 500 mdr euro i återhämtningsinstrumentet som föreslås finansiera löpande utgifter uppgår till totalt i storleksordningen 190 mdr i 2018 års priser, till detta kommer eventuella räntekostnader. Under den föreslagna återbetalningstiden 2028–2058 ökar den svenska EU-avgiften med ca 6 mdr årligen i 2018 års priser plus eventuella räntekostnader jämfört med vad som annars skulle ha varit fallet.

Dessa siffror är en uppskattning utifrån den begränsade information regeringen än så länge har tillgång till kring förslaget.

Förslaget kommer att leda till ytterligare åtaganden under 2020, som finansieras genom en ökning av taket för den fleråriga budgetramen för 2014–2020. Det kommer också att leda till ytterligare åtaganden för 2021 och 2022, som finansieras genom externa inkomster avsatta för särskilda ändamål genom återhämtningsinstrumentet. Stödberättigandeperioden är fram till och med 2023 och utbetalningar kan ske till stödmottagare till och med första halvåret 2024. Av medlen för 2020 kommer 50 procent att betalas ut som inledande förskott till de berörda programmen. Det inledande

förskottet behöver vara helt avräknat i kommissionens räkenskaper senast när programmet avslutas. Förslaget ger också en möjlighet för medlemsstaterna att begära en medfinansieringsgrad på upp till 100 procent från EU.

Genom React-EU föreslås budgeten för sammanhållningspolitiken öka med 58,3 miljarder euro i löpande priser som ska göras tillgängliga för strukturfonderna för perioden 2020–2022, jämfört med kommissionens förslag till fleråriga budgetram 2021–2027 från 2018.

För Eruf och sammanhållningsfonden innebär föreslagna ändringen inte några ändringar av förslaget till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2021–2027 av den 2 maj 2018 (COM (2018) 322).

Budgeten för JTF föreslås tillföras ytterligare medel på 32,5 miljarder euro (i fasta priser 2018) och skulle då totalt uppgå till 40 miljarder euro. Av dessa ytterligare medel föreslås 2,5 miljarder euro komma från budgetanslag, vilket innebär att programmet under nästa fleråriga budgetram kommer att uppgå till 10 miljarder euro. De återstående ytterligare medlen på 30 miljarder euro kommer att täcka perioden 2021–2024 och kommer att utgöra externa inkomster avsatta för särskilda ändamål från det lånefinansierade europeiska återhämtningsinstrumentet.

Ändrat förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet förgränsförvaltning och visering innebär inte några ändringar i förslaget till nästa fleråriga budgetram för perioden 2021–2027 jämfört med förslaget från 2018.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att EU:s ekonomiska åtgärder till följd av covid-19, inklusive för att stödja återhämtningen, bör vara temporära, välriktade, proportionerliga och budgetrestriktiva. Det är viktigt att åtgärderna är tydligt tidsbegränsade.

Regeringen stödjer att återhämtningen ska vara hållbar, både utifrån ett socialt perspektiv och för att skynda på omställningen till en klimatneutral och cirkulär ekonomi, därför välkomnas skrivningarna om klimat och den gröna och digitala omställningen.

Regeringen anser att de förslag som kommissionen presenterade som ett återhämtningspaket bör hanteras samlat. Förslagen med budgetpåverkan bör hanteras samlat inklusive förslagen som rör återhämtningsinstrumentet. När det gäller återhämtningsinstrumentet har regeringen flera kritiska synpunkter,

vilket framgår av den i överläggning med Finansutskottet fastlagda ståndpunkt som redovisas i separat faktapromemoria.

2019/20:FPM47

Regeringens position i förhandlingarna om EU:s långtidsbudget för åren 2021–2027 ligger fast (se separat faktapromemoria.)

Det är också välkommet att kommissionen föreslår insatser för att bistå medlemsstaterna i att stärka skyddet av medborgarnas hälsa och krisberedskapen i hälso- och sjukvården. Nya insatser bör finansieras genom omprioriteringar.

Regeringen anser att React-EU ska finansieras genom omprioriteringar inom EU-budgeten. Regeringen anser att omfattningen av React-EU måste begränsas. Den stora volymen för React-EU riskerar att leda till absorptionssvårigheter och svag prioritering, fokus bör ligga på åtgärder med EU-mervärde och tydlig koppling till återhämtningen.

Föreslagna allokeringskriterier vad gäller React-EU tar viss hänsyn till respektive lands behov av återhämtning efter covid-19-krisen, men kriterierna bör i högre utsträckning spegla krisen och återhämtningsutmaningen oavsett medlemsstaternas relativa välstånd.

De flexibla implementeringsreglerna som infördes inom ramen för CRII och CRII+ var en krisåtgärd och regeringen är kritisk till att förlänga dessa, framför allt full EU-medfinansiering.

Regeringen anser att den föreslagna drygt fyrdubblingen av JTF:s budget riskerar leda till absorptionssvårigheter och överlappning med sammanhållningspolitiken.

Regeringen anser att hela sammanhållningspolitiken ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv i såväl analys- som genomförande- och uppföljningsfasen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Eftersom förslagen nyligen har presenterats finns inte tydliga positioner i alla frågor. Av tidigare kända ståndpunkter kan dock konstateras att synen på utgiftsnivån skiljer sig åt mellan nettobetalarna och de medlemsstater som har stora strukturfondsåterflöden.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte sänts på remiss.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för ändringsförslagen är artiklarna 175, 177, 178 och 349 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förslagen ska beslutas av rådet och Europaparlamentet genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen ändrar inte förslagen genomförandesättet för sammanhållningspolitiken eller JTF som fortsätter att genomföras med delad förvaltning. Vidare påpekar kommissionen att delad förvaltning bygger på subsidiaritetsprincipen, eftersom kommissionen delegerar strategisk programplanering och genomförandeuppgifter till medlemsstater och regioner. Regeringen har inga invändningar mot vad kommissionen anger i förslagen när det gäller förenligheten med subsidiaritetsprincipen. Regeringen delar därför kommissionens bedömning att förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Enligt kommissionen innebär förslagen en begränsad och riktad ändring som inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen. De föreslagna befogenheterna gör det möjligt för kommissionen att under en begränsad tid vidta en begränsad uppsättning omedelbara åtgärder i händelse av en framtida kris. Enligt kommissionen är förslagen därför förenliga med proportionalitetsprincipen. Enligt regeringens bedömning går förslagen inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen och anser i likhet med kommissionen att förslagen är förenliga med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen av förslagen har inletts i rådsarbetsgruppen för strukturella åtgärder. Det tyska ordförandeskapet tar över den 1 juli 2020 för fortsatt behandlingen av förordningsförslagen.

4.2 Fackuttryck/termer

-