



Strukturfondsförordningar för perioden 2014-2020

Näringsdepartementet

2011-11-09

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 615

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden som omfattas av den gemensamma strategiska ramen, om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1083/2006

KOM(2011) 614

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden och målet Investering för tillväxt och sysselsättning samt om upphävande av förordning (EG) nr 1080/2006

KOM(2011) 607

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Europeiska socialfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1081/2006

KOM(2011) 612

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om Sammanhållningsfonden och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1084/2006

KOM(2011) 611

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om särskilda bestämmelser för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden till målet Europeiskt territoriellt samarbete

KOM(2011) 610

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett förordningspaket med sex förslag till förordningar som ska reglera genomförandet av sammanhållningspolitiken under programperioden 2014-2020. Budgeten för sammanhållningspolitiken föreslås uppgå till 336 miljarder euro för perioden. En nyhet är förslaget om ett särskilt mål för regioner med en BNP per capita på mellan 75 och 90 procent av EU:s genomsnitt. Vidare föreslås att det maximala taket för hur mycket stöd en medlemsstat kan få sänks till 2,5 procent av dess BNP. En särskild budgetpost på 926 miljoner euro föreslås för de ultraperifera och de glesbefolkade regionerna. Den maximala medfinansieringen från EU föreslås till 85 % med möjlighet till tillfällig höjning för skuldsatta medlemsstater. För att åstadkomma en tydligare koppling mellan sammanhållningspolitiken och Europa 2020-strategin (smart och hållbar tillväxt för alla) föreslås ett gemensamt strategiskt ramverk på EU-nivå samt ett partnerskapskontrakt på medlemsstatsnivå.

Regeringen är kritisk till att reformerna och besparingarna av sammanhållningspolitiken i kommissionens förslag inte är mer omfattande. Regeringen anser att sammanhållningspolitiken bör fokuseras på de mest behövande delarna av unionen. Regeringen motsätter sig förslaget om ett nytt mål för stöd till regioner med en BNP på 75-90 procent av EU-snittet. Däremot stödjer regeringen förslaget att sänka taket för hur mycket stöd en medlemsstat kan få i relation till sin BNP och välkomnar förslaget om en särskild budgetpost för de glesbefolkade regionerna. Regeringen anser att det maximala taket för medfinansiering från EU bör uppgå till 75 % och motsätter sig förslaget om en tillfällig höjning.

Regeringen ser positivt på förslaget till ett gemensamt strategiskt ramverk på EU-nivå och den tydliga kopplingen till Europa 2020-strategins mål om smart och hållbar tillväxt för alla, och de möjligheter till synergier mellan olika politikområden som detta skapar. Även förslaget om partnerskapsavtal är i princip positivt, även om det finns en uppenbar risk att det kan leda till ökad administrativ börda.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Sedan en längre tid har utformningen av den framtida sammanhållningspolitiken diskuterats på EU-nivå såväl som nationellt och

regionalt. Diskussionerna intensifierades när kommissionen den 10 november 2010 presenterade den femte rapporten om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning med förslag till politikens inriktning. Därefter kom den 29 juni i år kommissionens meddelande om den fleråriga budgetramen för perioden 2014-2020, som bl.a. innehöll övergripande förslag för olika sektorspolitikområden och då även för sammanhållningspolitiken. Dessa har nu omsatts i konkreta förordningsförslag, vilka presenterades den 6 oktober.

1.2 Förslagets innehåll

Förordningspaketet innehåller sex olika förordningar för sammanhållningspolitiken. Den som brukar kallas "den allmänna förordningen" innehåller allmänna bestämmelser för regionalfonden, socialfonden och sammanhållningsfonden. Den har i förslaget byggts ut med ett omfattande avsnitt, som inte bara rör de tre nämnda fonderna utan också jordbruksfonden för landsbygdsutveckling samt havs- och fiskerifonden, inom ramen för ett gemensamt strategiskt ramverk.

Därtill kommer särskilda förordningar för regionalfonden, socialfonden och sammanhållningsfonden, för territoriellt samarbete samt för europeisk gruppering för territoriellt samarbete.

Allmänna förordningen

Resurser och målkategorier

Budgeten för sammanhållningspolitiken föreslås till 336 miljarder euro för perioden 2014-2020, vilket är en marginell minskning jämfört med innevarande period på 348 miljarder euro. Som andel av den totala budgetramen minskar sammanhållningspolitikens andel från 37 procent till 33 procent.

Förslaget innebär att alla regioner i EU fortsatt ska omfattas av sammanhållningspolitiken. Inom ramen för det nya målet Investering för tillväxt och sysselsättning definieras mindre utvecklade regioner, liksom i dagens konvergensmål, av att de har en BNP per capita under 75 procent av EU:s genomsnitt. Nytt är kategorin övergångsregioner som berör regioner med en BNP per capita mellan 75 och 90 procent av EU-snittet. Övriga regioner betecknas som mer utvecklade regioner. Liksom hittills föreslås medlemsstater som har en BNI per capita som ligger under 90 procent av EU:s genomsnitt få del av medel från sammanhållningsfonden.

Kommissionen föreslår vidare att det maximala taket för hur mycket stöd en medlemsstat kan få sänks från dagens 3,2-3,8 procent av landets BNP till 2,5 procent.

En ökad andel av budgeten föreslås gå till målet Europeiskt territoriellt samarbete, ofta kallat Interreg, och som fortsatt ska omfatta gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete.

En särskild budgetpost på 926 miljoner föreslås för de ultraperifera och de glesbefolkade regionerna. Beloppet är dock lägre än dagens s.k. gleshetsbonus.

Befolkningstätheten (glesheten) kommer enligt förslaget fortsatt att vara ett av kriterierna för fördelningen av medel mellan medlemsstaterna.

Fördelningen av medel mellan regionalfonden och socialfonden har hittills fastställts i förhandling mellan kommissionen och berörd medlemsstat, men nu föreslås att miniminivåer för socialfondens andel fastställs i förordningen.

Av resurserna för varje fond ska 5 procent avsättas till en resultatreserv på medlemsstatsnivå, som kommissionen i samarbete med medlemsstaten senare ska fördela till de program som bedöms ha nått uppsatta mål.

EU:s medfinansiering föreslås, liksom hittills, variera beroende på vilken målkategori en region tillhör. Den maximala andelen EU-finansiering föreslås fortsatt uppgå till 85 procent för mindre utvecklade regioner och 50 procent för mer utvecklade regioner. För medlemsstater med allvarliga ekonomiska svårigheter föreslås dock möjlighet till tillfällig förhöjning.

Strategisk inriktning

Förslaget innebär att sammanhållningspolitiken ska bidra till att uppnå målen i Europa 2020-strategin för smart och hållbar tillväxt för alla. För att åstadkomma detta föreslås ett *gemensamt strategiskt ramverk på EU-nivå*, inte bara för sammanhållningspolitikens fonder utan också för jordbruksfonden för landsbygdsutveckling samt havs- och fiskerifonden. Ramverket föreslås beslutas av kommissionen.

I det gemensamma ramverket ska fondernas uppgifter kopplas till målen för Europa 2020-strategin och ligga till grund för att identifiera de viktigaste insatserna, som ska göras inom respektive tema. Totalt föreslås fonderna stödja 11 tematiska mål, vilka i olika utsträckning berör respektive fond. Vidare ska de viktigaste utmaningarna identifieras för olika geografiska områden som städer, landbygdsområden, kustregioner och regioner med särskilda särdrag. För respektive område ska åtgärder redovisas för att hantera utmaningarna.

För den nationella nivån föreslår kommissionen att varje medlemsstat ska utarbeta ett förslag till *partnerskapskontrakt* mellan kommissionen och respektive medlemsstat. Kontraktet syftar till att omsätta prioriteringarna i det gemensamma strategiska ramverket på EU-nivå till den nationella nivån. Det ska visa på de åtaganden som görs när det gäller fördelningen av resurser i linje med Europa 2020-strategin med tydliga målsättningar och indikatorer för att mäta framsteg.

Kommissionens förslag innebär ökade krav på medlemsstaterna i form av villkor (konditionalitet) för att erhålla EU-medel. Kontraktet föreslås innehålla ett antal i förväg bestämda villkor som måste vara uppfyllda för att utbetalning ska kunna ske. Det kan t.ex. gälla att fungerande regelverk på olika områden ska finnas på plats liksom tillräcklig administrativ kapacitet. Det föreslås också att medlemsstatens efterlevnad av rådets rekommendationer kopplat till stabilitets- och tillväxtpakten ska ingå som ett villkor.

Kontraktet ska tas fram i dialog med kommissionen och i samarbete med partnerskapet, som består av representanter för regional och lokal nivå, arbetsmarknadens parter, andra intresseorganisationer och organ inklusive de som främjar jämställdhet och icke-diskriminering.

Inom ramen för vad som fastställts i partnerskapskontrakten ska, liksom tidigare, *program* utarbetas för det konkreta genomförandet, med insatsområden och redovisning av hur ett effektivt genomförande har säkerställts samt vilka mål som ska uppnås inom ramen för programmen. När det gäller genomförandet av programmen föreslås inga radikala ändringar i förvaltnings- och kontrollsystemet jämfört med innevarande period.

Regionalfondsförordningen

Regionalfondens syfte är enligt fördraget att bistå med att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna i unionen. I förordningen anges vilken typ av investeringar fonden ska stödja. Det gäller bl.a. forskning och utveckling, informationsteknologi, små och medelstora företags konkurrenskraft, energieffektivitet och förnybar energi, anpassning till klimatförändringar, skydd av miljön och hållbara transporter. Samtidigt ställer förordningen krav på en tematisk koncentration, som för de mer utvecklade regionerna innebär, att minst 80 procent av de EU-medel som tilldelats en medlemsstat ska satsas inom tre tematiska mål: - forskning, teknologisk utveckling och innovation – förstärkt konkurrenskraft i små och medelstora företag – övergång till en "low-carbon economy". Det senare handlar bl.a. om energieffektivitet och förnybar energi. Enligt förordningen ska minst 20 procent av medlen användas för detta tematiska mål i de mer utvecklade regionerna. Förordningen innehåller också ett förslag om att 5 procent av resurserna ska

avsättas för hållbar stadsutveckling. Program som omfattar områden med allvarliga och permanenta naturliga eller demografiska handikapp ska särskilt uppmärksammas och hantera dessa speciella svårigheter.

2011/12:FPM24

Socialfondsförordningen

Socialfondens syfte är enligt fördraget bl.a. att främja sysselsättning och arbetstagarnas rörlighet samt att genom utbildning underlätta arbetstagarnas anpassning till förändringar på arbetsmarknaden. I förordningsförslaget anges att fonden ska inriktas på följande tematiska mål:

- främja sysselsättning och stödja arbetskraftens rörlighet
- investera i utbildning, kompetens och livslångt lärande
- främja social integration och bekämpa fattigdom
- stärka institutionell kapacitet och en effektiv offentlig administration.

Den sista punkten gäller enbart för de mindre utvecklade regionerna.

De prioriterade investeringarna inom dessa tematiska mål ska enligt förslaget bl.a. vara att stödja tillgång till sysselsättning, rörlighet bland arbetstagarna, jämställdhet, stärkt tillgång till livslångt lärande, aktiv inkludering och åtgärder mot diskriminering.

Inom programmen ska stödet omfatta ett begränsat antal av de prioriterade investeringarna. För program i mer utvecklade regioner gäller att minst 80 procent av resurserna ska avsättas för högst fyra av dessa investeringar. I varje medlemsstat ska vidare minst 20 procent av de totala socialfondsmedlen användas för det tematiska målet att främja social inkludering och bekämpa fattigdom.

Sammanhållningsfondsförordningen

Sammanhållningsfonden ska enligt fördraget användas till projekt inom miljöområdet och för infrastrukturinvesteringar inom ramen för de transeuropeiska nätverken. Sammanhållningsfonden finns i de medlemsstater som har en BNI per capita under 90 procent av unionens genomsnitt och berör därmed inte Sverige.

Förordningen för europeiskt territoriellt samarbete

Detta är en ny förordning med särskilda bestämmelser för gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete. Hittills har det funnits vissa bestämmelser i regionalfondsförordningen, men mot bakgrund av att flera medlemsstater och regioner med olika administration, lagar och andra bestämmelser deltar i programmen, har hittillsvarande bestämmelser lett till vissa genomförandeproblem.

I förordningen anges kriterier för geografisk avgränsning som följer dagens system, kriterier för stödberättigande, de finansiella resurserna och kriterier för tilldelningen. Vidare fastställs bestämmelser för ekonomisk förvaltning och kontroll av programmen. Kommissionen vill se en ökad koncentration av insatserna, varför det föreslås att ett program bara får välja högst fyra av de elva tematiska mål som gäller i den allmänna förordningen.

Förordningen om en Europeisk Gruppering för Territoriellt Samarbete (EGTS)

Förordningen är inte ny utan förslaget innebär bara vissa ändringar av gällande förordning. För att minska de betydande svårigheter som medlemsstaterna och i synnerhet regionala och lokala myndigheter mött vid genomförandet av territoriellt samarbete infördes från 2007 en möjlighet att bilda samarbetsgrupperingar (EGTS) som har status som juridisk person. Utifrån hittillsvarande erfarenheter av instrumentet föreslås nu vissa förtydliganden och ökas flexibiliteten, allt i syfte att underlätta för kommande grupperingar. Sverige deltar inte i någon gruppering.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Samtliga sex förordningar är bindande i sin helhet och direkt applicerbara i alla medlemsstater. Därmed är svensk lagstiftning med anledning av förordningarna ytterst begränsad och väntas endast marginellt behöva anpassas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget om sammanhållningspolitiken utgör en av delarna i kommissionens förslag till flerårig budgetram för perioden 2014-2020. Kommissionens förslag till flerårig budgetram innebär en ökning med 7 procent. Den svenska EU-avgiften riskerar att öka med i storleksordningen 10 miljarder kronor per år, som en direkt följd av den ökade åtagandenivån och de minskade rabatterna på EU-avgiften samt utestående åtaganden från innevarande budgetram.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning i förhandlingarna om nästa fleråriga budgetram är en oförändrad EU-avgift. Regeringen är därför kritisk till att reformerna och besparingarna inom sammanhållningspolitiken i kommissionens förslag inte är mer omfattande. Politikområdet ska fokuseras på de mest behövande delarna av unionen. Stödet till de mer utvecklade delarna av unionen bör minskas betydligt och tydligt styras mot att stödja framväxten av ett innovativt och kunskapsbaserat näringsliv i linje med målen för Europa 2020-strategin.

Regeringen motsätter sig förslaget om en ny mellankategori för stöd för regioner med en BNP mellan 75 och 90 procent av EU-genomsnittet. Eventuella övergångslösningar bör vara begränsade i såväl tid som omfattning.

Regeringen stödjer förslaget att sänka taket för hur mycket stöd en medlemsstat kan få i relation till sin BNP. I många fall innebär det en anpassning till den faktiska absorptionskapaciteten och har dessutom en budgetbegränsande effekt. Den exakta utformningen och hur det kan påverka enskilda medlemsstater kan dock behöva analyseras.

Regeringen välkomnar den särskilda budgetposten för bl.a. de glesbefolkade regionerna samt förslaget att befolkningstätheten (glesheten) fortsatt ska vara ett av kriterierna för fördelningen av medel mellan medlemsstaterna. Regeringen avser beakta att kriteriet ges tillräcklig tyngd i medelstillelningen.

Regeringen kommer i slutförhandlingen, när den totala utgiftsnivån har stabiliserats, agera för att maximera återflödet inom sammanhållningspolitiken och övriga utgiftsområden.

Regeringen ser positivt på ett gemensamt strategiskt ramverk för sammanhållningspolitikens fonder, jordbruksfonden för landsbygdsutveckling samt havs- och fiskerifonden och därmed en förstärkt strategisk inriktning. Förslaget att koncentrera sammanhållningspolitiken på ett mindre antal prioriteter i linje med målen i Europa 2020-strategin välkomnas för att nå påtagliga resultat. Samtidigt måste det dock finnas utrymme för att beakta regionala särdrag.

Regeringen anser att förslagen om partnerskapsavtal och konditionalitet, dvs. villkor som måste vara uppfyllda för att få del av stöd inom sammanhållningspolitiken, i grunden är motiverade. Villkor och kriterier måste dock vara genomskådliga och tydliga samt enkla att följa upp. Det finns annars en uppenbar risk att systemet blir komplicerat och leder till långdragna förhandlingar och en ökad administrativ börda.

Nationell medfinansiering är en grundläggande princip inom sammanhållningspolitiken, som ger medlemsstaterna incitament för ökad effektivitet och bidrar till att projekt med störst mervärde genomförs. Regeringen vill därför se en sänkning av den maximala EU-finansieringen från 85 till 75 procent. Regeringen är negativt inställd till förslaget att tillfälligt kunna öka EU:s medfinansiering för skuldsatta medlemsstater.

Regeringen anser att fördelningen av medel mellan regionalfonden och socialfonden fortsatt ska ske i förhandling med kommissionen, med beaktande av situationen i respektive medlemsstat, och inte som nu föreslås fastställas i förordning.

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. Samtidigt kan konstateras att det finns ett brett stöd för att sammanhållningspolitiken ska omfatta alla regioner. Däremot är stödet för ett nytt mellanliggande mål svagt. Vissa av de medlemsstater, som drabbas av minskade återflöden till följd av sänkningen av BNP-spärren över hur mycket en medlemsstat maximalt kan erhålla, har protesterat emot vad de betraktar som orättvis behandling. Bred uppslutning finns kring fortsatt territoriellt samarbete över landgränser. En ökad strategisk inriktning och koncentration av insatserna välkomnas generellt, men samtidigt hyser flera medlemsstater farhågor för att det leder till ett alltför styrt system, utan flexibilitet som beaktar nationella och regionala särdrag, samt att det kan leda till ökad administrativ börda.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

-

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 164, 175, 177, 178 och 349 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. För samtliga förordningar gäller kvalificerad majoritet i rådet samt medbeslutande från Europaparlamentet.

Enligt kommissionen är EU-insatser rättfärdigade baserat på subsidiaritetsprincipen och målen som är satta i artikel 174 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Artikel 175 i fördraget uppmanar uttryckligen EU att nå dessa mål genom strukturfonderna. Vidare påpekar kommissionen att för sammanhållningspolitiken tillämpas principen om delad förvaltning, som respekterar de institutionella kompetenserna i medlemsstaterna och regionerna.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att subsidiaritetsprincipen har beaktats.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen av förslagen har inletts i rådsarbetsgruppen för strukturella åtgärder. Det polska ordförandeskapet väntas avge en lägesrapport vid allmänna rådet den 16 december. Därefter fortsätter behandlingen av förordningsförslagen och förhandlingarna väntas bli avslutade tidigast kring årsskiftet 2012/2013.

4.2 Fackuttryck/termer