



Europeiska kommissionens tredje rapport om ekonomisk och social sammanhållning

Näringsdepartementet

2004-04-19

Dokumentbeteckning

COM (2004) 107 final

A new partnership for cohesion - convergence competitiveness cooperation

Sammanfattning

Kommissionen lämnade den 10 februari 2004 sitt förslag till finansiellt perspektiv för perioden 2007-2013 i ett utvidgat EU med 27 medlemsstater. Däri ingick ett förslag till utgiftsnivå för sammanhållningspolitiken. I den tredje rapporten om ekonomisk och social sammanhållning den 18 februari 2004 lämnade kommissionen sedan sitt förslag till en reformerad sammanhållningspolitik.

Den framtida sammanhållningspolitiken föreslås inriktad på konvergens, konkurrenskraft och gränsöverskridande samarbete.

Huvuddelen av resurserna föreslås gå till stöd för tillväxt och jobbskapande i de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna. För övriga regioner föreslås stöd för att främja regional konkurrenskraft och sysselsättning i linje med Lissabonagendan. En förstärkning av det gränsöverskridande samarbete föreslås också.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Som utgångspunkt för sina förslag menar kommissionen att EU står inför fyra utmaningar:

1. Utvidgningen innebär att de socioekonomiska skillnaderna fördubblas i unionen. Samtidigt måste unionen hantera effekter av globaliseringen, den teknologiska revolutionen och kunskapsekonomin, men också hög arbetslöshet, en åldrande befolkning och ökande invandring.
2. Lissabonagendan om tillväxt och hållbar utveckling tar sikte på att göra Europa till världens mest konkurrenskraftiga kunskapsbaserade ekonomi 2010. Sammanhållningspolitiken måste bli en nyckelfaktor för att realisera dessa mål genom att alla regioner kan bidra till den ekonomiska utvecklingen i unionen.
3. Förstärkning av den regionala konkurrenskraften i hela unionen genom målinriktade investeringar i kompetenshöjning, innovation m.m
4. För att få ökad effektivitet och transparens i sammanhållningspolitiken behövs tydligare prioriteringar och en förstärkning av den institutionella kapaciteten på alla nivåer.

Kommissionen föreslår tre prioriteter (mål) som ersätter dagens olika mål:

1. Konvergens (stöd till tillväxt och jobbskapande i de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna). I första hand ingår regioner med en BNP per capita under 75 % av EU:s genomsnitt dvs. samma huvudkriterium som för dagens mål 1-områden. Konvergensmålet föreslås också omfatta regioner som skulle ha varit under EU-snittet om inte utvidgningen medfört att detta sjunker (den s.k. statistiska effekten). Denna utfasning föreslås ske under hela programperioden och på en högre stödnivå än vad som gäller utfasning under innevarande period. Stöd kommer att lämnas från regionalfonden och socialfonden. Medlemsstater med en BNP under 90 % av EU:s BNP kommer liksom hittills att få stöd även från sammanhållningsfonden.

2 Regional konkurrenskraft och sysselsättning. Utanför de minst utvecklade regionerna menar kommissionen att det finns ett stort behov av anpassning till snabba ekonomiska och sociala förändringar på en mängd områden. Gemenskapsfinansiering behövs som katalysator för att driva på Lissabonagendan. För genomförandet föreslås dels regionala program och dels nationella program.

De regionala programmen skall finansieras via regionalfonden med inriktning på ekonomisk omstrukturering i industri-, stads- eller landsbygdsområden. Tre teman skall prioriteras: Innovation och kunskapsekonomin, Tillgänglighet och service av allmänt intresse samt Miljö och riskprevention. Regioner som i dag ingår i mål 1, men som på grund av

egen tillväxtkraft kommit över 75 %-nivån, föreslås få högre stödnivå (jämförbar med dagens utfasningsnivåer) än andra regioner utanför mål 1.

2003/04:FPM92

De nationella programmen avser strukturell reformering av arbetsmarknaden och förstärkning av social inkludering i linje med målen och riktlinjerna för den europeiska sysselsättningsstrategin. Det handlar bl.a. om kompetenshöjande insatser, att få fler människor i arbete och insatser för grupper som har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Finansiering sker via socialfonden. Lärdomarna från det hittillsvarande gemenskapsinitiativet Equal skall tas tillvara i de nya sysselsättningsrelaterade programmen.

3. Europeiskt territoriellt samarbete. Här byggs vidare på erfarenheterna från det nuvarande INTERREG initiativet. Gränsöverskridande samarbete (dagens INTERREG III A) kommer att gälla alla interna och externa gränser och i fortsättningen också maritima gränser. För att underlätta samarbetet över externa gränser inrättas ett nytt grannskapsinstrument. Transnationellt samarbete (dagens INTERREG III B) kommer att fortsätta men dagens indelning i 13 zoner kommer att ses över. När det gäller interregionalt samarbete (dagens INTERREG III C) föreslås det bli integrerat i de regionala programmen.

Kommissionen tar särskilt upp områden med specifika territoriella karakteristika. Det gäller bl.a. områden med geografiska eller naturgivna handikapp men också städer och landsbygdsområden.

När det gäller *städerna* föreslås ingen fortsättning på Urban-initiativet utan i stället en integrering i övriga program.

De speciella svårigheter som möter *unionens yttre randområden* och som erkänns i Fördragets artikel 299.2 kommer inte som hittills att medföra mål 1-status. Däremot föreslås ett speciellt program inom konvergensmålet.

Det *glest befolkade regionerna*, särskilt i norra Europa, behandlas i rapporten tillsammans med andra områden med geografiska handikapp såsom många öar och vissa bergsområden. Den särställning som gleshetsområdena i norra Sverige och Finland har tillsammans med de yttre randområdena, och som resulterat i mål 1-status, beaktas alltså inte. Något särskilt program inom konvergensmålet, som för de yttre randområdena, föreslås inte heller. I stället föreslås regioner med geografiska handikapp bli hanterade inom det nya mål 2 (Regional konkurrenskraft och sysselsättning). Vid fördelningen av

resurser och bestämmande av EU:s medfinansiering föreslås ett territoriellt kriterium användas, som avspeglar de relativa nackdelarna för dessa regioner.

De resurser inom mål 1 för *landsbygdsutveckling och fiske* som hittills finansierats från jordbruksfonden respektive fiskefonden föreslås föras bort från sammanhållningspolitiken till en landsbygdsutvecklingsfond inom jordbrukspolitiken samt en fiskefond. Gemenskapsinitiativet LEADER+ föreslås integrerat i landsbygdsutvecklingsprogrammet.

Samordningen med konkurrenspolitiken lyfts fram. Liksom hittills förbehålls de högsta statsstödsnivåerna enligt artikel 87.3(a) i fördraget för de minst utvecklade regionerna. Regionerna som drabbats av den s.k. statistiska effekten samt de yttre randområdena föreslås också starta på denna nivå men sedan fasas ut för att år 2013 vara nere på nivåer enligt artikel 87.3(c). Utanför nämnda områden tänker sig Kommissionen andra statsstödsregellösningar än detaljerade statsstödskartor.

När det gäller genomförandet av sammanhållningspolitiken vill Kommissionen se ett mera strategiskt angreppssätt, ytterligare decentralisering, bättre kvalitet och förenkling. Vidare eftersträvas en tydligare koppling mellan unionens politiska prioriteringar och genomförandet av sammanhållningspolitiken.

Den *strategiska inriktningen* avser man uppnå genom att Kommissionen lägger förslag till ett strategiskt dokument som skall godkännas av ministerrådet efter hörande av Europaparlamentet. I detta dokument skall bl.a. synergien med Lissabonagendan specificeras. Kommissionen skall sedan årligen ta fram en lägesrapport till rådet och parlamentet om framstegen i medlemsstaterna.

Utifrån det av Rådet antagna strategiska dokumentet är avsikten att varje medlemsstat ska utarbeta ett policydokument med en utvecklingsstrategi som, efter det att den godkänts av Kommissionen, skall ligga till grund för utarbetande av tematiska och regionala program.

Finansieringsprincipen blir en fond per program i stället för dagens flerfondssystem och utbetalning sker på prioritetsnivå i stället för på åtgärdsnivå. Det hittillsvarande programkomplementet slopas. Principen om automatiskt återtagande av outnyttjade medel, den s.k. N+2-regeln bibehålls. När det gäller finansiell kontroll skall proportionalitetsprincipen tillämpas så

att lägre gemenskapsmedfinansiering möjliggör för medlemsstat att använda nationella kontrollsystem. Kommissionen kommer fortsatt att kontrollera att additionalitetsprincipen (EU-medel får inte ersätta nationella medel) följs inom konvergensmålet, medan medlemsstaterna får detta ansvar för det nya mål 2. En resultatreserv för att belöna medlemsstater och regioner som lyckats kommer att upprättas.

Utgiftsnivån för sammanhållningspolitiken föreslås bli 0,41 % av BNI i EU 27, vilket motsvarar 336 miljarder euro (i 2004 års priser). Då har motsvarande 0,05 % av BNI förts bort till landsbygds- och fiskeinstrumenten. Förslaget innebär en kraftig ökning jämfört med i dag. Förslaget leder också till att drygt hälften av resurserna hamnar i de nuvarande medlemsstaterna.

Cirka 78 % av medlen beräknas gå till konvergensmålet (mål 1). Då har beaktats ett bibehållande av 4 %-spärren dvs. att ingen medlemsstat med hänvisning till absorptionskapaciteten kan få mer struktur- och sammanhållningsfundsmedel (inkluderat de medel som förs bort till landsbygds- och fiskeinstrumenten) än vad som motsvarar 4 % av landets BNP.

Det nya mål 2 föreslås få cirka 18 % av resurserna med en 50-50 fördelning mellan regionalfonden (regionala program) och socialfonden (nationella program).

För territoriellt samarbete avsätts cirka 4 % av föreslagna medel.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

-

1.3 Budgetära konsekvenser

Förslaget om sammanhållningspolitiken utgör en av delarna i kommissionens förslag till finansiellt perspektiv för perioden 2007-2013 och skulle, med nuvarande principer för beräkningen av avgiften, medföra en kraftig ökning av Sveriges avgift till EU:s budget.

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige hävdar tillsammans med flera andra medlemsstater (Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Nederländerna och Österrike) att en total utgiftsnivå för nästa finansiella perspektiv på 1,00 % av EU:s BNI väl rymmer de utgifter som unionen finner angelägna. Då krävs emellertid tydliga prioriteringar inom sammanhållningspolitiken och en avsevärt lägre utgiftsnivå för ändamålet än de 0,41 % av BNI som kommissionen föreslagit.

Sverige menar att sammanhållningspolitiken måste koncentreras på de nya medlemsstaterna, som har störst behov av stöd. Detta bör ske genom att relativt välmående medlemsstater själva utjämnar regionala skillnader. Kommissionens förslag, som i stället baseras på utjämning mellan regioner och generösa utfasningsstöd till nuvarande medlemsstater, innebär varken budgetrestriktivitet eller fokus på de nya medlemsstaterna. Sveriges grundinställning är att få till stånd en sänkt utgiftsnivå för politikområdet, där resurserna tydligt fokuserar på de nya medlemsländerna, således en utjämning mellan länder snarare än mellan regioner. Utifrån denna utgångspunkt kommer Sverige att agera i de kommande förhandlingarna baserade på Kommissionens förslag.

Regeringen kan stödja flera av de resonemang som förs fram i rapporten t.ex. den tydliga kopplingen till tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling i linje med målsättningarna i Lissabonstrategin. De insatser som skall finansieras med EU-medel måste dock ha ett verkligt mervärde på gemenskapsnivå.

Sverige välkomnar den föreslagna förstärkningen av samarbetet över nationsgränser och då inte minst att sjögränser jämställs med landgränser, vilket ligger i linje med regeringens strävanden om utökat samarbete med våra grannar på andra sidan Östersjön.

Sverige kan inte godta Kommissionens förslag rörande gleshetsområdena i norra Sverige. Dessa områdens särställning baserad på anslutningsfördraget har inte tillräckligt beaktats. Det kommer att vara ett svenskt krav att dessa extremt glesbefolkade områden placeras under det föreslagna konvergensmålet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

2003/04:FPM92

Eftersom rapporten nyss har presenterats finns inte tydliga positioner i alla frågor. Av tidigare kända ståndpunkter kan dock konstateras att utgiftsnivån blir en stridsfråga mellan nettobetalarerna till EU:s budget och de medlemsstater som får stora strukturfondsåterflöden. Stödet för linjen att relativt rika medlemsstater skall utjämna inomregionala skillnader själva är svagt. Fortsatt tillämpning av 75 %-kriteriet som grund för avgränsning av de minst utvecklade regionerna accepteras av en majoritet liksom utfasningsmekanismer, även om det råder delade meningar om omfattningen av dessa. Ett bibehållande av den s.k. 4 %-spärren förordas framför allt av de nuvarande medlemsstaterna, medan vissa av de nya medlemsstaterna har invändningar. Bred uppslutning råder kring värdet av fortsatt gränsöverskridande samarbete och många medlemsstater välkomnar ett nytt mål 2 för tillväxt i linje med Lissabonagendan.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

-

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ett informellt regionalministermöte hölls på Irland den 27 februari 2004 där delar av rapporten diskuterades. Eftersom sammanhållningspolitiken utgör en del av förslaget till nytt finansiellt perspektiv 2007-2013 kommer frågor om utgiftsnivåer att diskuteras inom ramen för den processen. Förslag till strukturfondsförordning väntas i juli, varefter förhandlingar i rådet kan inledas under det nederländska ordförandeskapet för att sedan avslutas kring årsskiftet 2005/2006.

På nationell nivå eftersträvar regeringen en fortsatt dialog med riksdagen samt med företrädare för Sveriges regioner, myndigheter och organisationer.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 159 i Fördraget utgör grunden för rapporten. Denna föranleder inga beslut utan kommer att omsättas i förordningsförslag som beslutas av Rådet med enhällighet efter samtycke från Europaparlamentet enligt artikel 161.

-