

Grund- og Nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg – Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om de fælles bestemmelser for den Europæiske Regionaludviklingsfond, den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af landdistrikterne og den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den Fælles Strategiske Ramme, og generelle bestemmelser for den Europæiske Regionaludviklingsfond, den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og ophævelse af Forordning (EF) Nr. 1083/2006

KOM (2011) 615

21. november 2011

Revideret udgave af samlenotat af 4. oktober for Rådsmødet for Almindelige Anliggender den 11. oktober. Ændringer er markeret med streg i marginen.

1. Baggrund

Kommissionen har den 6. oktober 2011 fremlagt forslag til de nye strukturfondsforordninger, der skal erstatte de nuværende forordninger EF 1080/2006 om den Europæiske Regionaludviklingsfond, EF 1081/2006 om den Europæiske Socialfond, EF 1082/2006 om Europæiske Gruppe for Territorialt Samarbejde, EF1083/2006 om generelle bestemmelser for samhørighedspolitikken og EF 1084/2006 om Samhørighedsfonden. Forslaget erstatter desuden dele af den nuværende RFO (EF) nr. 1698/2005 om støtte til udvikling af landdistrikterne fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og dele af den nuværende RFO (EF) nr. 1198/2006 om Den Europæiske Fiskerifond.

2. Hjemmelsgrundlag

Kommissionens forslag til den overordnede strukturfondsforordning har hjemmel i artikel 177 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde, der berettiger Rådet og Europa-Parlamentet til at fastlægge strukturfondenes hovedopgaver, formål og indretning.

3. Nærhedsprincippet

Idet forslaget til forordning vedrører EU's samhørighedspolitik, den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik, kan det kun behandles på EU-niveau. Det er således i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. Formål og indhold

Det foreliggende forslag til forordning vil danne grundlag for implementeringen af målsætningen om en harmonisk udvikling af EU som fastlagt i TEUF artikel 174 for perioden 2014 til 2020.

Den generelle forordning fastlægger de *overordnede principper for indhold og forvaltning af fondene under den fælles strategiske ramme* i de enkelte lande (artikel 1 til 6). Disse principper skal gælde både for samhørighedsfonden, strukturfondene samt landdistrikts- og fiskerifonden. Kommissionens forslag sigter på at opnå en bedre effekt af de anvendte midler i fondene. Dette skal opnås gennem en mere stringent planlægnings- og evalueringsproces og krav til koncentration af indsatsen på bestemte tematiske målsætninger i overensstemmelse med Europa-2020 strategien. Den

nye institutionelle ramme knyttes eksplicit an til EU's vækst- og beskæftigelsesstrategi, som koordineres i det nyligt skabte europæiske semester.

Den nye ramme består af

1. en *fælles strategisk ramme*, som vedtages af Kommissionen (og ikke Rådet, som det er tilfældet under den nuværende forordning) for alle EU-lande (artikel 10 til 12 i forslag til den generelle strukturfondsforordning), som udover samhørighedspolitikken ligeledes omfatter landdistriktsfonden (EAFRD) og fiskerifonden (EMFF), der begge er en del af den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik.
2. Efterfølgende indgår landene en *partnerskabskontrakt* med Kommissionen, der fastlægger de nationale rammer for samhørighedspolitikken i det enkelte land for hele programperioden (artikel 13 til 15). Kontrakterne udarbejdes af medlemslandet ved inddragelse af partnerskaber (for eksempel arbejdstager- og erhvervsorganisationer) og skal være baseret på analyser af landenes udviklingsbehov i forhold til den fælles strategiske ramme, de nationale reformprogrammer og tage højde for relevante henstillinger fra Rådet.
3. Samtidigt fastlægger kontrakterne rammerne for implementering og forvaltning af de forskellige *operationelle programmer*, som indsatsen udrulles igennem.
4. Endeligt indeholder partnerskabskontrakten en liste over de *forudsætninger*, der skal være opfyldt (artikel 17 om *ex ante konditionalitet*) vedrørende de forskellige tematiske målsætninger. Kommissionen lægger til grund, at sådanne forudsætninger – for eksempel af administrativ eller lovgivningsmæssig karakter – skal være til stede for at opnå en god effekt af EU-midlerne. Hvor disse endnu ikke er opfyldt, skal landene fastlægge en tidsplan for deres opfyldelse. Ikke-opfyldelse af de fastlagte betingelser kan danne grundlag for, at Kommissionen suspenderer udbetaling af samhørighedsmidlerne. Forudsætningerne vil ligeledes fremgå af partnerskabskontrakten.

På grundlag af partnerskabskontrakten implementeres samhørighedspolitikken, landdistriktsfondspolitikken og fiskerifondspolitikken i de enkelte lande gennem et eller flere programmer (artikel 23 til 27). I forhold til de nuværende forordninger strammes krav om indhold og udformning og anvendelse af indikatorer. Navnlig øges inddragelsen af berørte lokalsamfund i planlægningsprocessen og fordelingen af midler på måder, hvor der ikke tages de samme hensyn til national praksis som hidtil (artikel 28 til 31). Udover en styrkelse af den løbende *overvågning og evaluering* af strukturfondsprogrammerne (artikel 41 til 50) skal Kommissionen i 2017 og 2019 foretage en strategisk gennemgang af implementeringen af programmerne. Resultatet af disse gennemgange skal blandt andet danne grundlag for fordelingen af en europæisk resultatreserve til hvilken der afsættes 5 pct. af ressourcerne (artikel 20).

Forslaget forudser, at *hele samhørighedspolitikken, landdistriktsfonden og fiskerifonden* underlægges en streng *makroøkonomisk konditionalitet* (artikel 21) – afvigende fra tidligere, hvor den makroøkonomiske konditionalitet var begrænset til Samhørighedsfonden. Begrundelsen for den udvidede makroøkonomiske konditionalitet er, at store offentlige underskud og gæld kan hæmme vækst og beskæftigelse. Forslaget har især betydning for de lande, der modtager hjælp fra EU eller euroens krisefonde og ikke efterkommer henstillinger fra Rådet om makroøkonomiske problemer i form af vanskeligheder med konkurrenceevnen eller uholdbare offentlige underskud. Forslaget giver – gennem en kommissionsbeslutning – mulighed for suspendering af betalingerne

til disse lande, hvis medlemslandet ikke ændrer partnerskabskontrakt og programmer og ikke efterkommer de nævnte henstillinger på tilfredsstillende vis. Samtidigt forudses dog også muligheden for en midlertidig højere EU-finansieringssats for kriseramte lande (artikel 22).

Udover – som hidtil – at fremme ligestilling og miljøbeskyttelse forudser Kommissionens forslag, at bekæmpelsen af *klimaforandringer* ligeledes indgår som tværgående hensyn i samhørighedspolitikken (artikel 7 og 8).

Endvidere indeholder forslag til den generelle forordning en række mere tekniske afsnit om finansieringsinstrumenter (artikel 32 til 40), teknisk assistance (artikel 51 og 52), støttebetingelser (artikel 55 til 61), forvaltnings- og kontrolsystemer, blandt andet med krav om etablering af en akkrediteringsmyndighed, om anvendelse af IT-systemer og indførelse af årlige regnskaber for programmerne (artikel 62 til 80).

Den generelle samhørighedsforordning definerer endvidere, hvilke *områder og formål*, der er støtteberettigede (artikel 81 til 86) under den Europæiske Regionaludviklingsfond, den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden. Som hidtil vil især de fattigste regioner (defineret ved et regionalt BNP pr. capita på under 75 pct. af EU-gennemsnittet) være støtteberettigede. Systemet med overgangsstøtte, der blev givet til regioner, som tidligere var fattige, foreslås erstattet ved en ny kategori af støtte til mellem-indkomstregioner (defineret som områder med et regionalt BNP pr. capita på 75 til 90 pct. af EU-gennemsnittet). Principperne for tildeling af støtte til de mere velstående regioner samt støtten gennem samhørighedsfonden (der gives til stater med et nationalt BNP pr. indbygger på under 90 pct. af EU-gennemsnittet) opretholdes principielt som hidtil, om end der indføres en overgangsordning for lande, der ikke længere er berettiget til støtte fra Samhørighedsfonden. Det forventes, at samtlige nye medlemsstater samt Portugal og Grækenland omfattes af samhørighedsfonden eller overgangsordninger herfor. I modsætning til tidligere, hvor medlemslandene selv kunne beslutte fordelingen mellem regionalfond og socialfond, foreskrives nu mindstekvoter for socialfonden. I de mere velstående regioner (blandt andet hele Danmark) foreslås, at 52 pct. af midlerne anvendes under Socialfonden. Endeligt forudses, at det territoriale samarbejde videreføres.

Hertil kommer specifikke bestemmelser, der er fælles for den Europæiske Regionaludviklingsfond, den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden. Disse foreskriver udarbejdelsen af operationelle programmer (artikel 87 til 99), overvågning, information og kommunikation (artikel 100 til 111), særlige forvaltningskrav – blandt andet om akkreditering af forvaltningsmyndighederne (artikel 112 til 118), finansforvaltning, herunder udbetaling af forskud fra Kommissionen og krav om erklæringer forbindelse med betalinger (artikel 119 til 139) og undtagelser i forbindelse med antallet af kontroller på stedet for små projekter (artikel 140).

Endeligt indeholder forslaget bestemmelser om komitologi, delegerede retsakter og overgangsbestemmelser (artikel 141 til 147).

5. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets udtalelse foreligger endnu ikke.

6. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forslag til de nye samhørighedsforordninger ventes at nødvendiggøre ændring af Lov nr. 1599

af 20. december 2006 om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Socialfond – som ændret ved lov nr. 1272 af 16. december 2009 og lov nr. 718 af 25. juni 2010 samt afledt, Bekendtgørelse nr. 1132 af 24. november 2008 om henlæggelse af beføjelser til Erhvervs- og Byggestyrelsen efter lov om administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond, Bekendtgørelse nr. 358 af 18. april 2007 om ansvar og kompetencefordeling m.v. i forbindelse med administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond, Bekendtgørelse nr. 1137 af 26. november 2008 om ændring af bekendtgørelse om ansvar og kompetencefordeling m.v. i forbindelse med administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond, Bekendtgørelse nr. 71 af 21. januar 2010 om ændring af bekendtgørelse om ansvar og kompetencefordeling m.v. i forbindelse med administration af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond og Bekendtgørelse nr. 207 af 5. marts 2010 om støtteberettigelse, regnskab, revision og kontrol m.v. i forbindelse med udbetaling af tilskud fra Den Europæiske Regionalfond og Den Europæiske Socialfond.

Ligeledes kan forudses, at forslag til nye samhörighedsforordninger vil nødvendiggøre ændring af Lov nr. 309 af 30. april 2008 om administration af forordning om oprettelse af en europæisk gruppe for territorielt samarbejde (EGTS).

Desuden kan forslaget indebære, at Lov nr. 316 af 31. marts 2007 om udvikling af landdistrikterne (landdistriktsloven), Lov nr. 1552 af 20. december 2006 om udvikling af fiskeri- og akvakultursektoren (fiskeriudviklingsloven) og Lov om erhvervsfremme (Lovbekendtgørelse nr. 1715 af 16. december 2010) skal ændres.

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

Forslag til nye samhörighedsforordninger skal ses i sammenhæng med forslaget til den flerårige finansielle ramme 2014 – 2020, som vil have meget væsentlige statsfinansielle konsekvenser i form af Danmarks årlige bidrag til EU's budget.

Forslaget skal ligeledes ses i sammenhæng med forslaget til ny forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne og forslaget til ny forordning om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, samt forslag om forordning til den Europæiske Fond for Regionaludvikling, forordning om Territorielt Samarbejde, forordning om Grupper for Territorielt Samarbejde, forordning om den Europæiske Socialfond og forordning om Samhörighedsfonden.

Kommissionen lægger op til, at der til samhörighedsfonden og strukturfondene anvendes 336 mia. euro i 2011 priser (ca. 2.503 mia. kr.) over perioden 2014-2020. Danmark finansierer i indværende periode ca. 2 pct. af EU's budget. Opretholdes denne andel, indebærer det, at Danmark vil skulle bidrage med ca. 50 mia. kr. over perioden 2014 til 2020 til finansieringen af EU's samhörighedspolitik.

For Den Europæiske Hav- og Fiskerifond lægger Kommissionen op til, at der anvendes ca. 6,4 mia. euro (ca. 48 mia. kr.) i 2011-priser for perioden 2014-2020. Under forudsætning af Danmark fortsat betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, indebærer det, at Danmark vil skulle bidrage

med ca. 128 mio. euro (1 mia. kr.) over perioden 2014 til 2020 til finansieringen af den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

For den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) lægger Kommissionen op til, at der i faste 2011-priser anvendes ca. 89,9 mia. euro (ca. 674 mia. kr.) for perioden 2014 – 2020. Under forudsætning af Danmark fortsat betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, indebærer det, at Danmark vil skulle bidrage med ca. 1,8 mia. euro (ca. 13,5 mia. kr.) over perioden 2014 til 2020 til finansieringen af den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

Forslaget ventes at styrke beskyttelsesniveauet, idet bekæmpelse af klimaforandringer udover miljøbeskyttelse indgår både som tværgående hensyn og støtteværdigt formål i samhørighedspolitikken.

8. Høring

Forslaget har været i høring hos Danske Regioner, Kommunernes Landsforening, DA, DI, SALA, LO, FTF, Danske Handicaporganisationer, Forbrugerrådet, Kvinderådet, Sammenslutningen af Danske Småøer, Landbrug og Fødevarer, Danmarks Fiskeriforening, Danish Seafood Association, Dansk Akvakultur, Landdistrikternes Fællesråd, Greenpeace og WWF Danmark, Håndværksrådet, Finansrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, AC, Danske Arkitektvirksomheder, Foreningen af Rådgivende Ingeniører, Tekniq, og de 6 regionale Vækstfora og Danmarks Vækstråd.

Danske Regioner ønsker, at samhørighedspolitikken fortsat omfatter alle regioner, hvorfor man er bekymret over, at regeringen ønsker en reduceret budgetramme for samhørighedspolitikken. Danske Regioner er som udgangspunkt positiv over for hovedarkitekturen i tilrettelæggelsen af den næste strukturfondsperiode mens man i forhold til tematisk koncentration fremhæver nødvendigheden af fleksibilitet i udmøntningen. Danske Regioner finder det tilfredsstillende, at der lægges stor vægt på flerniveaustyring af strukturfondsmidlerne, og at det i forordningen er nøje præciseret, at de regionale parter obligatorisk skal involveres i beslutningerne. Endeligt er det vigtigt at sikre, at forvaltningen af de nye programmer ikke bliver tungere end de nuværende.

Kommunernes Landsforening betoner, at der er vigtigt, at Danmark fortsat modtager støtte fra samhørighedspolitikken. Man er positiv overfor den nye planlægningsramme og ønsker, at kommunerne inddrages i udarbejdelsen af de nye partnerskabskontrakter; samtidigt bør kommunerne indgå i de lokale aktionsgrupper. Vedrørende støtte mellem-indkomstregioner frygter Kommunernes Landsforening, at dette kan svække incitamentet for videre udvikling. Kommunernes Landsforening støtter fokus på de ligestilling, miljø og klimaforandring som tværgående hensyn og ser gerne at proportionalitetsprincippet styrkes yderligere. Endeligt argumenterer Kommunernes Landsforening for øget dokumentation af de opnåede resultater.

Landbrug & Fødevarer er enige i, at de indsatser, der igangsættes via fondene skal ske koordineret, så det sikres, at de komplementerer hinanden. Det er ligeledes vigtigt, at indsatsen måles og evalueres, så den bedste effekt af pengene opnås. Det er dog helt afgørende, at det ikke resulterer i et administrativt tungt set-up. Endvidere bemærker Landbrug & Fødevarer, at ifølge

forordningsforslaget art. 59, stk. 1 kan der ikke ydes 100 pct. tilskud til ansøgers bidrag i form af naturalier. Landbrug & Fødevarer mener, det i visse tilfælde bør være muligt at yde 100 pct. tilskud til ansøgers eget arbejde. Endelig finder Landbrug- og Fødevarer, at det er positivt, at forslaget giver mulighed for at yde tilskud til overhead (art. 58), idet man dog vurderer, at satsene er for lave til at dække de reelle indirekte omkostninger.

WWF finder, at samhørighedspolitikken har potentiale til at bidrage til en acceleration af den grønne omstilling og vækst. WWF opfordrer derfor den danske regering til at arbejde for, at både klima og biodiversitet bliver tværgående hensyn i samhørighedspolitikken, og at investeringer i energibesparelser, vedvarende energi, ressourceeffektivitet, forvaltning af biodiversitet og grøn infrastruktur prioriteres i alle regioner. WWF deler regeringens vurdering af, at Kommissionens forslag om at fastsætte målrettede betingelser, som skal opfyldes for at skabe effektive investeringer fra fondene, er positivt, herunder at finansiering kan suspenderes pga. manglende fremskridt i forhold til de aftalte mål i programmerne. WWF støtter ligeledes etableringen af en europæisk resultatreserve, som vil blive uddelt til de bedste projekter, efter gennemgang i 2017 og 2019 – hvor det selvfølgelig er væsentligt, at miljøkriterier indgår og vægtes i vurderingen af projekternes målopfyldelse.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter overordnet set samhørighedspolitikken og finder det hensigtsmæssigt at forbedre samhørighedspolitikken effektivitet ved at fokusere på at styrke beskæftigelsen og fremme intelligent, bæredygtig og inklusiv økonomisk vækst – navnlig i Europas mindst velstående regioner, der modtager størstedelen af samhørighedsmidlerne. Udmøntningen af samhørighedspolitikken må ligeledes tage hensyn til nationale forskelle for at kunne blive mere effektiv.

Nærværende forslag til forordning fastlægger ikke budgetrammen for fondene. Der mindes dog om, at regeringen ønsker, at budgetrammen for samhørighedspolitikken og landbrugspolitikken reduceres væsentligt. Regeringen ser i den forbindelse gerne, at midlerne for samhørighedspolitikken i højere grad fokuseres på de mindst udviklede regioner på bekostning af de mere velstående regioner og overgangsregionerne. Danmark er således skeptisk overfor etableringen af mellem-indkomstregioner.

Som udgangspunkt er Regeringen positiv overfor målsætningen i Kommissionens nye forslag om at forbedre effektiviteten af i de berørte politikker og støtter etablering af en fælles strategisk ramme og partnerskabskontrakt for udviklingsfondene under samhørighedspolitikken og Landdistriktsfonden og Hav- og Fiskerifonden. Henset at store offentlige underskud og høj gældssætning hæmmer beskæftigelse og økonomisk fremgang, må udvidelsen af makroøkonomisk konditionalitet vurderes positivt. Regeringen støtter forslaget om at fastsætte målrettede betingelser, som skal tilvejebringes med henblik på at skabe grundlag for effektive investeringer fra fondene (ex ante og ex post konditionalitet) og etableringen af en europæisk resultatreserve, i det omfang, at disse tiltag bidrager til en mere effektiv anvendelse af midlerne og fortsat giver den fornødne fleksibilitet til sektorspecifikke indsatser. Regeringen støtter i denne sammenhæng en styrkelse af evaluering af programmerne, og ser samtidigt gerne en øget forenkling i reglerne for støtteberettigelse og en differentiering af kontrollen på baggrund af de opnåede resultater.

Regeringen støtter tematisk koncentration som middel til mere effektivt at fremme beskæftigelse og økonomisk vækst gennem fokus på innovation, konkurrenceevne, grøn omstilling, bekæmpelse af klimaforandringer og ressourceeffektivitet.

Regeringen ser gerne, at proportionalitetsprincippet fremhæves stærkere og at mindre programmer således opnår den nødvendige fleksibilitet til at rette imod de enkelte regioners udfordringer og muligheder. Regeringen lægger vægt på, at det tilstræbes, at den nye struktur for programmeringen ikke gør forvaltningen tungere end det nuværende system.

10. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De første foreløbige drøftelser i Rådet og på lavere niveau tyder på en generel støtte til Kommissionens forslag blandt medlemslandene. Visse lande har dog kritiseret Kommissionens forslag om at udvide makrokonditionaliteten til at omfatte alle fonde, da man finder, at forslaget primært rammer de store modtagere af midler under samhørighedspolitikken. Enkelte lande har tilkendegivet bekymring om en styrket tematisk koncentration, da man frygter tab af fleksibilitet i udmøntningen af forslaget.

Forhandlingslinjerne ventes i væsentligt omfang at blive tegnet mellem på den ene side flere af de store modtagere af samhørighedsmidler, som ønsker stor frihed i anvendelsen af midlerne og begrænset kontrol af de opnåede resultater, og på den anden side en række mindre modtagere, der i højere grad lægger vægt på effektivitet og resultatorientering.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været nævnt i Samlenotat af 4. oktober forud for Rådsmødet for Almindelige Anliggender den 11. oktober 2011.