



Strasbourg, den 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUME AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden

om en mekanisme til at imødegå retlige og administrative hindringer i en grænseoverskridende sammenhæng

om særlige bestemmelser for målet om europæisk territorielt samarbejde (Interreg), der støttes af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og de eksterne finansieringsinstrumenter

{COM(2018) 372 final} - {SEC(2018) 268 final} - {SWD(2018) 282 final}

DA

DA

Resumé af konsekvensanalysen

1. ANVENDELSESOMRÅDE OG FORMÅL

Formålet med Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden fremgår af traktaterne: at bidrage til økonomisk, social og territorial samhørighed. Dette indebærer at formindske de regionale og nationale forskelle inden for en bred vifte af temaer: innovation, konkurrenceevne, beskæftigelse, miljø, transport, uddannelses- og sundhedsinfrastruktur og bæredygtig byudvikling.

En tværgående prioritet er samarbejde på tværs af grænserne under det europæiske territoriale samarbejde ("ETS" eller "Interreg") og den europæiske grænseoverskridende forpligtelse.

For at muliggøre konsistens med andre EU-politikker under delt forvaltning fastlægges reglerne om gennemførelse af EFRU og Samhørighedsfonden så vidt muligt i forordningen om fælles bestemmelser. Denne indeholder fælles bestemmelser for syv fonde med delt forvaltning på EU-plan:

- SF: Samhørighedsfonden
- EHFF: Den Europæiske Hav- og Fiskerifond
- EFRU: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling
- ESF+: Den Europæiske Socialfond Plus
- AMIF: Asyl- og Migrationsfonden
- FIS: Fonden for Intern Sikkerhed
- GFI: Grænseforvaltningsinstrumentet.

2. ERFARINGER FRA TIDLIGERE PROGRAMMER

For så vidt angår **strategien, prioriteterne og virkningen af politikken**, sondrede den efterfølgende evaluering mellem temaer:

- med stor merværdi og virkning: støtte til SMV'er, strategier for intelligent specialisering og bistand til regionerne med at bevæge sig opad i den økonomiske kæde, kulstoffattig økonomi, bæredygtig byudvikling og regionalt samarbejde
- med mindre virkning som f.eks. støtte til store virksomheder og lufthavnsinvesteringer (undtagen i regionerne i den yderste periferi).

Forenkling: behovet for at mindske den administrative byrde. Den efterfølgende evaluering af EFRU og Samhørighedsfonden viste, at forvaltnings-, kontrol- og revisionssystemerne var for komplekse. Dette var en kilde til administrativ usikkerhed og forsinkelser i gennemførelsen. Komplexitet var især et problem i EU-15-lande, hvor finansieringen var forholdsvis mindre, hvilket tyder på et behov for proportionalitet.

Behovet for fleksibilitet for at imødekomme nye behov: Den efterfølgende evaluering af EFRU og Samhørighedsfonden viste, at tilpasningen af programmerne under den økonomiske krise var en af succeshistorierne i perioden 2007-2013, som der bør bygges videre på.

Finansielle instrumenters potentiale: Den efterfølgende evaluering af EFRU og Samhørighedsfonden viste, at finansielle instrumenter har potentiale til at blive et mere effektivt redskab til finansiering af investeringer på visse politikområder, men der er forsinkelser i gennemførelsen, og det er en udfordring at udbrede brugen af dem

Kommissionen gennemførte en offentlig høring om "EU-fonde inden for samhørighedspolitikken" (10. januar 2018 til 9. marts 2018). Hovedkonklusionerne er behovet for forenkling: De interesserede parter fandt, at de komplekse procedurer var langt den vigtigste hindring for succes, efterfulgt af de belastende revisions- og kontrolkrav, manglende fleksibilitet, vanskeligheder med at sikre finansiel bæredygtighed og forsinkelser i betalinger.

Desuden var respondenterne stort set enige om at gå stærkt ind for:

- Samhørighedspolitik for alle regioner (dog med et fortsat fokus på de mindre udviklede).
- Politikinnovation, herunder strategier for intelligent specialisering og intelligente investeringer mere generelt.
- Opretholdelse og udvikling af tematisk koncentration.
- Fokus på lokale udfordringer (især bæredygtig byudvikling).
- Interregionalt samarbejde, både på tværs af grænserne og i hele Europa.

3. LØSNINGSMODELLER

Løsningerne skitserer alternativer i forbindelse med reduktion i budgettet:

- Løsning 1: En nedskæring over hele linjen.
- Løsning 2: Reduktion af bidraget til de mere udviklede regioner.
- Løsning 3: Fortsat støtte inden for centrale områder (tematisk koncentration) og reduktion inden for andre temaer.

Løsning 3 er den foretrukne løsning bl.a. af følgende grunde:

- For at fastholde et fokus på temaer af størst EU-merværdi, hvor evalueringen tyder på, at politikken har haft den største virkning.
- Mange af de største udfordringer (globalisering og økonomiske forandringer, overgangen til kulstoffattig økonomi og cirkulær økonomi, miljømæssige udfordringer, migration og lommer af fattigdom i byerne) plager stadig mange regioner i hele EU, herunder mere udviklede regioner. EU's investeringer er både nødvendige og et tegn på solidaritet.
- Opretholdelse af en kritisk masse — investeringerne i de mere udviklede regioner er allerede små pr. indbygger.
- Et stort flertal af de interesserede parter i den offentlige høring støtter EFRU i alle regioner. Dette scenario sikrer også en bedre synlighed af samhørighedspolitikens fonde i alle medlemsstater.

4. PRIORITEREDE MÅLSÆTNINGER, TEMATISK KONCENTRATION

Elleve tematiske målsætninger, der anvendtes i 2014-2020, er blevet forenklet til fem klare politiske målsætninger i denne forordning:

1. Et mere intelligent Europa — innovativ og intelligent industriel omstilling.
2. Et grønnere, kulstoffattigt Europa.
3. Et tættere sammenknyttet Europa — mobilitet og regional IKT-konnektivitet.
4. Et mere socialt Europa — gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder.
5. Et Europa tættere på borgerne — en bæredygtig og integreret udvikling af byer, landdistrikter og kystområder gennem lokale initiativer.

Denne forenkling giver mulighed for synergier og fleksibilitet mellem de forskellige indsatsområder inden for en given målsætning ved at fjerne kunstige sondringer mellem de forskellige politikker, der bidrager til de samme målsætninger. Den giver også et grundlag for tematisk koncentration.

For at sikre, at der i forbindelse med budgetnedskæringer stadig er en kritisk masse af investeringer, fastholder EFRU- og Samhørighedsfondsforordningen kravene om tematisk koncentration. Størstedelen (65 %-85 %) af midlerne vil blive koncentreret om at bidrage til de politiske målsætninger, som ifølge evalueringsmaterialet og konsekvensanalysen har den største merværdi og bidrager mest til EU's prioriteter:

- PO1: "et mere intelligent Europa ved at fremme innovativ og intelligent økonomisk omstilling"
- PO2: "et grønnere, kulstoffattigt Europa ved at fremme en ren og fair energiomstilling, investering i de grønne og blå økonomier, den cirkulære økonomi, tilpasning til klimaforandringer og risikoforebyggelse og -styring".

Med henblik på at øge fleksibiliteten finder kriterierne for tematisk koncentration anvendelse på nationalt plan.

For lande med:	minimumsprocent for "PO1"	minimumsprocent for "PO2"
et BNI på under 75 %	35 %	30 %
et BNI på 75-100 %	45 %	30 %
et BNI på over 100 %	60 %	<i>PO1 + PO2 = mindst 85%</i>

5. SAMMENHÆNG MED EU'S PRIORITETER OG MED ANDRE EU-POLITIKKER

Der vil fortsat være forhåndsbetingelser, men i form af "**grundforudsætninger**". Der bliver færre af dem, og de bliver nøje fokuseret på områder, der har den største virkning på effektiviteten af støtten fra EFRU og Samhørighedsfonden. Desuden vil de blive taget op igen i løbet af hele perioden.

Der bliver **øget tilpasning til processen vedrørende det europæiske semester**. I programmeringsfasen udpeger medlemsstaterne relevante landespecifikke henstillinger fra de sidste to år (2019 og 2020) for at inddrage dem i programmerne. De landespecifikke henstillinger vil dernæst blive drøftet af Kommissionen og medlemsstaten (og på møder i overvågningsudvalget) som led i den årlige politiske dialog.

Forordningen om fælles bestemmelser fører til større sammenhæng og indbyrdes tilpasning af reglerne i de 7 berørte **fonde med delt forvaltning**.

I betragtning af den tematiske koncentration om PO1 er det vigtigt at sikre **sammenhæng med Horisont Europa**. Horisont Europa vil fokusere på "europæisk ekspertise" (frembringelse og udnyttelse af ny viden, banebrydende forskning), mens EFRU vil fokusere på "regional relevans" (udbredelse af eksisterende viden og teknologi til steder, der har brug for det, og lokal forankring gennem strategier for intelligent specialisering, opbygning af lokale innovationssystemer).

For at sikre konsistens med **Connecting Europe-faciliteten (CEF)** bliver der øget synergi og komplementaritet, hvor CEF navnlig vil fokusere på "hovednettet", mens EFRU og Samhørighedsfonden også vil yde støtte til "det samlede net", herunder sikre regional og lokal adgang hertil samt transportforbindelser i byområder.

6. INTERREG OG EUROPÆISKE GRÆNSEOVERSKRIDENDE MEKANISMER

Vi vil bygge videre på succesen med de tidligere Interregprogrammer og foreslår følgende udvikling:

- **Grænseoverskridende programmer** bør gå fra primært at forvalte og fordele midler til at handle som udvekslingsinstanser, der letter grænseoverskridende aktivitet og er et center for strategisk planlægning.
- Tilføjelse af **samarbejde uden for EU**. Denne udvikling vil ske i form af 1) et specifikt element for regionerne i den yderste periferi og 2) inkorporering af nuværende IPA-/ENI-midler for at støtte udvidelse og samarbejde med nabolande.

Interreg vil fortsat kunne trække på alle de prioriterede målsætninger (hvor det er relevant) og vil, selv om det er finansieret af EFRU, blive omfattet af en ETS-forordning, som vil fastsætte specifikke regler for Interreg-sammenhængen.

I mange tilfælde skyldes grænseoverskridende hindringer (navnlig i forbindelse med sundhedsydelser, regulering af arbejdsforhold, lokal offentlig transport og erhvervsudvikling) forskelle i administrativ praksis og nationale retlige rammer. Disse administrative hindringer kan vanskeligt håndteres af programmerne alene og kræver beslutninger, der går videre end programstrukturene.

Kommissionen foreslår at fremme løsninger med **et retligt "hyldevare"-instrument med henblik på at tillade anvendelsen af en medlemsstats lovgivning i en nabomedlemsstat**. Da foranstaltningen er frivillig og valgfri, og da det er op til de pågældende medlemsstater, om de vil anvende den (eller ej), overholder den nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Den udgør heller ikke nogen omkostningsbyrde for EU's budget.

Instrumentet tilbyder to muligheder: en europæisk grænseoverskridende forpligtelse (som i sig selv giver mulighed for at fravige de normale regler) eller en europæisk grænseoverskridende erklæring (underskriverne forpligter sig formelt til at lovgive for at ændre de normale regler). Mekanismen omfatter fælles projekter i forbindelse med ethvert infrastrukturelement med indvirkning på en grænseoverskridende region eller enhver tjenesteydelse af almen økonomisk interesse, som leveres i en grænseoverskridende region.

7. ENKLERE GENNEMFØRELSESSYSTEM

Der er beviser for betydelige administrative omkostninger i forbindelse med EFRU og Samhørighedsfonden, og disse anslås i en nylig undersøgelse¹ til 3 % af de gennemsnitlige programomkostninger for EFRU og 2,2 % for Samhørighedsfonden. Den administrative byrde for støttemodtagerne (herunder SMV'er) er større.

De fleste foranstaltninger til forenkling af EFRU og Samhørighedsfonden vil blive iværksat gennem forordningen om fælles bestemmelser. Mange af dem er svære at kvantificere finansielt på forhånd, men undersøgelsen tyder på, at:

¹ Spatial Foresight & t33, New assessment of administrative costs and the burden in ESI Funds, preliminary results.

- en mere udbredt anvendelse af **forenklede omkostningsløsninger** (eller betalinger baseret på betingelser) for EFRU og Samhørighedsfonden væsentligt kunne reducere de samlede administrative omkostninger — med 20-25 %, hvis disse løsningsmuligheder anvendes over hele linjen
- **en mere forholdsmæssig tilgang til kontrol og revisioner** ville indebære en stor reduktion i antallet af kontroller og revisionsbyrden for "lavrisikoprogrammer". Dette vil mindske de samlede administrative omkostninger for EFRU og Samhørighedsfonden med 2-3 % og omkostningerne til de berørte programmer med et langt større beløb.

Yderligere forenklinger er f.eks.:

- Kombinationen af forskellige fonde — og af finansielle instrumenter og tilskud — kodificeres i enkle regler.
- Der vil ikke længere være særlige regler for indtægtsskabende investeringer.
- Der vil ikke være nogen proces med store projekter (i stedet vil overvågningsudvalget holde øje med strategiske projekter).
- Finansieringen vil blive forenklet, f.eks. ved anvendelse af et kvalitetsmærke.
- De finansielle instrumenter vil blive bedre integreret i programmerings- og gennemførelsesprocessen fra starten, og forhåndsvurderingen strømlines i overensstemmelse hermed — der foreslås fleksibilitet med hensyn til at kombinere tilskud med finansielle instrumenter.
- Reglerne om støtteberettigelse er blevet præciseret, og reglerne om forvaltningsomkostninger og forvaltningsgebyrer er blevet forenklet, samtidig med at de fortsat er performancebaserede med henblik på at fremme en effektiv forvaltning.
- Der vil ikke være yderligere særskilt rapportering om finansielle instrumenter, da disse indgår i samme rapporteringssystem som alle andre former for finansiering.