



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 28. toukokuuta 2021
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2018/0196(COD)

6674/1/21
REV 1 ADD 3

FSTR 21
REGIO 36
FC 9
SOC 122
PECHE 75
CADREFIN 122
JAI 237
SAN 119
CODEC 295
PARLNAT 127

NEUVOSTON PERUSTELUT

Asia: Neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä vahvistama kanta EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEN antamiseksi Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahasto plussaa, koheesiorahastoa, oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa ja Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä ja varainhoitosäännöistä sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastoa, sisäisen turvallisuuden rahastoa ja rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälinettä koskevista varainhoitosäännöistä

- Neuvoston perustelut
- Hyväksytty neuvostossa 27. toukokuuta 2021

I JOHDANTO

1. Komissio antoi 29. toukokuuta 2018 ehdotuksen yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi¹. Alkuperäinen ehdotus yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi sisälsi seuraaviin seitsemään yhteistyössä hallinnoitavaan unionin rahastoon sovellettavat yhteiset säännökset: koheesiorahasto, Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahasto, jäljempänä 'EMKVR', Euroopan aluekehitysrahasto, jäljempänä 'EAKR', Euroopan sosiaalirahasto plussa, jäljempänä 'ESR+', turvapaikka- ja maahanmuuttorahasto, rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusväline sekä sisäisen turvallisuuden rahasto. Komissio esitti 14. tammikuuta 2020 muutoksia yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen ja samalla ehdotuksen oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta² tarkoituksena ottaa kyseinen rahasto uutena mukaan yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen sääntöjen piiriin. Covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen komissio ehdotti 28. toukokuuta 2020 useita muutoksia vuosia 2021–2027 koskevaan koheesiopolitiikan lainsäädäntöpakettiin sekä lisämuutoksia yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen³ osana tarkistettua monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 ja elpymispakettia.
2. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi 17. lokakuuta 2018 lausuntonsa alkuperäisestä ehdotuksesta yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi⁴ sekä 10. kesäkuuta 2020⁵ ja 18. syyskuuta 2020⁶ lausuntonsa muutetuista ehdotuksista.
3. Alueiden komitea antoi 5. joulukuuta 2018 lausuntonsa alkuperäisestä ehdotuksesta yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi⁷ ja 14. lokakuuta 2020 lausuntonsa muutetuista ehdotuksista⁸.
4. Euroopan tilintarkastustuomioistuin antoi lausuntonsa yhteisiä säännöksiä koskevasta asetuksesta 31. lokakuuta 2018⁹.

¹ Asiak. 9511/18 + ADD 1.

² Asiak. 5259/20 + ADD 1.

³ Asiak. 8399/20 + ADD 1.

⁴ EUVL C 62, 15.2.2019, s. 83.

⁵ EUVL C 311, 18.9.2020, s. 55.

⁶ EUVL C 429, 11.12.2020, s. 236.

⁷ EUVL C 86, 7.3.2019, s. 41.

⁸ EUVL C 440, 18.12.2020, s. 191.

⁹ EUVL C 17, 14.1.2019, s. 1.

5. Euroopan parlamentti vahvisti ensimmäisen käsittelyn kantansa yhteisiä säännöksiä koskevaan asetukseen täysistunnossaan 27. maaliskuuta 2019.
6. Rakennetoimityöryhmä on tarkastellut ehdotettua yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta kokouksissaan Bulgarian, Itävallan, Romanian, Suomen, Kroatian, Saksan ja Portugalin puheenjohtajakausilla.
7. Pysyvien edustajien komitea hyväksyi asetuksen eri osia koskevia osittaisia neuvotteluvaltuutuksia joulukuun 2018 ja toukokuun 2019 välillä¹⁰. Pysyvien edustajien komitea hyväksyi 22. heinäkuuta 2020 toisen osittaisen valtuutuksen neuvotella Euroopan parlamentin kanssa komission muutetuista ehdotuksista yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi¹¹. Lisäksi pysyvien edustajien komitea päivitti 5. lokakuuta 2020 osittaisen neuvotteluvaltuutuksen tarkoituksena ottaa huomioon 17.–21. heinäkuuta 2020 pidetyssä Eurooppa-neuvoston ylimääräisessä kokouksessa hyväksytyt Eurooppa-neuvoston päätelmät monivuotisesta rahoituskehyksestä 2021–2027 ja elpymispaketista¹².
8. Näiden valtuutusten pohjalta Romania, Suomi, Kroatia, Saksa ja Portugali kävivät puheenjohtajakausillaan toimielinten välisiä neuvotteluja, jotka saatiin päätökseen helmikuussa 2021.
9. Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunta hyväksyi 16. maaliskuuta 2021 toimielinten välisten neuvottelujen tulokset. Aluekehitysvaliokunnan puheenjohtaja lähetti 18. maaliskuuta 2021 neuvoston puheenjohtajavaltiolle kirjeen, jossa hän ilmoitti suosittellevansa täysistunnolle neuvoston kannan hyväksymistä Euroopan parlamentin toisessa käsittelyssä lingvistijuristien viimeisteltyä sen.
10. Lingvistijuristien viimeisteltyä tekstin neuvosto vahvisti 27. toukokuuta 2021 edellä mainitun yhteisymmärryksen huomioon ottaen ensimmäisen käsittelyn kantansa SEUT 294 artiklassa määrättyä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.

¹⁰ Asiak. 11149/19 (yhteisiä säännöksiä koskevaa asetusta varten hyväksyttyjen osittaisten neuvotteluvaltuutusten konsolidoitu toisinto).

¹¹ Asiak. 9428/20.

¹² Asiak. 10879/20.

II TAVOITE (1–9 artikla)

11. Yhteisiä säännöksiä koskeva asetus on muun muassa SEUT 174, 175, 177 ja 322 artiklan mukaisesti useaan sellaiseen yhteistyössä hallinnoitavaan rahastoon sovellettava kokonaisvaltainen asetus, joiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioita lujittamaan taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuuttaan vähentämällä alueiden välisiä kehityseroja sekä muita heikommassa asemassa olevien alueiden tai saarten jälkeenjääneisyyttä. SEUT-sopimuksen 177 artiklaan perustuvat yhteiset säännökset kattavat EAKR:n, ESR+:n, koheesiorahaston, oikeudenmukaisen siirtymän rahaston ja EMKVR:n politiikkakohtaiset säännöt.
12. Jotta voitaisiin kehittää edelleen niiden unionin rahastojen koordinoitua ja yhdenmukaista täytäntöönpanoa, joiden täytäntöönpanoa hallinnoidaan yhteistyössä, vahvistetaan lisäksi SEUT 322 artiklaan perustuvat, kaikkiin yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen piiriin kuuluviin rahastoihin sovellettavat varainhoitosäännöt. Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa määritellään tarkasti asiaankuuluvien säännösten soveltamisala.
13. Yhteisiä säännöksiä koskevalla asetuksella tuetaan seuraavia politiikkatavoitteita:
 - a) kilpailukykyisempi ja älykkäämpi Eurooppa edistämällä innovatiivisia ja älykkäitä taloudellisia muutoksia sekä alueellisia tieto- ja viestintätekniisiä yhteyksiä;
 - b) vihreämpi, vähähiilinen siirtyminen kohti nollanettohiilitaloutta ja sopeutuvaa Eurooppaa edistämällä puhdasta ja oikeudenmukaista energiakäännettä, vihreitä ja sinisiä investointeja, kiertotaloutta, ilmastonmuutoksen hillitsemistä ja ilmastonmuutokseen sopeutumista, riskien ennaltaehkäisyä ja hallintaa sekä kestävää kaupunkiliikennettä;
 - c) yhteenliitetyn Eurooppa lisäämällä liikkuvuutta;
 - d) sosiaalisempi ja osallistavampi Eurooppa panemalla täytäntöön Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari;
 - e) lähempänä kansalaisia oleva Eurooppa edistämällä kestävää ja integroitua kehitystä kaikenlaisilla alueilla sekä paikallisia aloitteita.

III NEUVOSTON ENSIMMÄISEN KÄSITTELYN KANNAN ANALYYSI

a) Strateginen lähestymistapa ja ohjelmasuunnittelu (7–37 artikla)

14. Kunkin jäsenvaltion laatiman kumppanuussopimuksen on tarkoitus olla tiivis strateginen asiakirja, joka ohjaa EAKR:n, ESR+:n, koheesiorahaston, oikeudenmukaisen siirtymän rahaston ja EMKVR:n alaisten ohjelmien suunnittelua koskevia neuvotteluja komission ja kyseisen jäsenvaltion välillä.
15. Jäsenvaltiot asianmukaisella alueellisella tasolla ja institutionaalisten, oikeudellisten ja varainhoidollisten puitteidensa mukaisesti toimien sekä niiden tätä tarkoitusta varten osoittamat elimet vastaavat ohjelmien valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Ne ottavat myös asianmukaisesti huomioon kumppanuuden periaatteen täytäntöönpanossa.
16. Horisontaalisia periaatteita on vahvistettu muun muassa sitä varten, että voitaisiin varmistaa rahoituksen kestävyys, tukea EU:n ilmasto- ja ympäristötavoitteita, omaksua vahingon välttämisen periaate ja energiatehokkuus etusijalle -periaate sekä vahvistaa yhteyttä kansallisiin energia- ja ilmastosuunnitelmiin. Ohjelmissa ilmoitetaan kullekin jäsenvaltiolle ilmastotavoite tietyinä prosenttiosuutena sille EAKR:sta ja koheesiorahastosta osoitetuista kokonaismäärärahoista.
17. Jotta jäsenvaltioilla olisi riittävästi joustovaraa yhteistyössä hallinnoitujen määrärahojensa toteuttamisessa, neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannan mukaisesti on mahdollista siirtää tietty määrä rahoituksesta eri rahastojen välillä sekä yhteistyössä hallinnoitujen ja suoraan tai välillisesti hallinnoitujen rahoitusvälineiden välillä. Lisäksi kullakin jäsenvaltiolla on tietyin asetuksessa vahvistetuilla edellytyksillä mahdollisuus hyödyntää joustavuutta ohjataksaan rahoitusta InvestEU-ohjelmaan.
18. Jotta voitaisiin luoda tarvittavat edellytykset, joilla varmistetaan, että rahastoista myönnettyä unionin tukea käytetään tehokkaasti ja vaikuttavasti, asetuksen artiklojen ja liitteiden asiaankuuluvissa säännöksissä vahvistetaan ja täsmennetään rajallinen määrä mahdollistavia edellytyksiä sekä tiiviit ja tyhjentävät objektiiviset perusteet kyseisten edellytysten täyttymisen arviointia varten.

19. Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa noudatetaan samanlaista lähestymistapaa kuin nykyisissä mekanismeissa, joilla on luotu yhteys unionin rahoitustukipolitiikan ja unionin talouden ohjausjärjestelmän välillä kaudella 2014–2020, ja sen mukaan komissio voi esittää neuvostolle kaudelle 2021–2027 ehdotuksen, jonka mukaan yhtä tai useampaa ohjelmaa koskevat sitoumukset tai maksut keskeytetään osittain tai kokonaan sellaisen jäsenvaltion osalta, joka ei ole toteuttanut tuloksellisia toimia talouden ohjausprosessin yhteydessä. ESR+ ja Interreg-ohjelmat jätetään kyseisten mekanismien soveltamisalan ulkopuolelle.
20. Koheesiopolitiikan ja eurooppalaisen ohjausjakson välisen yhteyden vahvistamiseksi edelleen jäsenvaltiot tekevät ensimmäisen kerran vuonna 2024 kunkin EAKR:sta, ESR+:sta, koheesiorahastosta ja oikeudenmukaisen siirtymän rahastosta tuetun ohjelman osalta väliarvioinnin. Väliarvioinnin olisi mahdollistettava ohjelmien kokonaisvaltainen mukauttaminen niiden tulosten perusteella. Investoinnit kasvuun ja työpaikkoihin -tavoitteeseen kuuluvien ohjelmien osalta kussakin jäsenvaltiossa pidetään voimassa ohjelmakohtainen määrä, joka vastaa 50:tä prosenttia vuosille 2026 ja 2027 tarkoitetusta rahoitusosuudesta, jäljempänä 'joustomäärä', joka osoitetaan ohjelmaan vasta sen jälkeen, kun komission päätös on hyväksytty väliarvioinnin jälkeen.
21. Lainsäätäjät ovat myös päättäneet siirtää komissiolle valtaa hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä, joilla helpotetaan rahastojen käyttöä poikkeuksellisissa tai epätavallisissa olosuhteissa. Komissiolla on käytössään tarvittava oikeuskehys, jotta se voi hyväksyä kyseisten olosuhteiden kannalta tarkoituksenmukaisimpia toimenpiteitä säilyttäen samalla rahastojen tavoitteet.
22. Hallinnollisen rasituksen vähentämiseksi ohjelman täytäntöönpanoon liittyvä tekninen apu voidaan neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannan mukaisesti toteuttaa jäsenvaltion aloitteesta ohjelman täytäntöönpanossa saavutettuun edistykseen perustuvana kiinteämääräisenä tukena. Mikäli kuitenkin jatkuvuutta kauden 2014–2020 jälkeen pidetään parempana, jäsenvaltiolla on neuvoston kannan mukaisesti mahdollisuus saada edelleen korvausta tuensaajalle tosiasiallisesti aiheutuneista ja teknisen avun toimien yhteydessä maksetuista tukikelpoisista kustannuksista.

b) Seuranta, arviointi, viestintä ja näkyvyys (38–50 artikla)

23. Jäsenvaltiot perustavat ohjelmien tuloksellisuuden tarkastelemiseksi seurantakomiteoita, joiden kokoonpanoon kuuluu asianomaisten kumppaneiden edustajia. EAKR:n, ESR+:n ja koheesiorahaston vuotuiset täytäntöönpanokertomukset korvataan vuotuisilla tuloksellisuuden tarkasteluilla, jotka perustuvat jäsenvaltion ohjelman toteuttamisesta toimittamiin uusimpiin tietoihin.
24. Jäsenvaltioissa olevat ohjelmaviranomaiset, tuensaajat ja sidosryhmät vastaavat unionin rahoituksella aikaan saatujen tulosten tunnetuksi tekemisestä ja tiedottamisesta yleisölle. Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa katsotaan, että avoimuuteen, viestintään ja näkyvyyteen liittyvät toimet ovat olennaisia tekijöitä unionin toiminnan näkyvyydelle kentällä.

c) Rahastojen rahoitustuki (51–68 artikla)

25. Neuvoston kannassa pyritään yksinkertaistamaan rahastojen käyttöä ja vähentämään virheiden riskiä. Siksi on määritelty sekä unionin jäsenvaltioille myöntämän rahoitusosuuden muodot että jäsenvaltioiden tuensaajille myöntämän tuen muodot. Hallintoviranomaiset voivat myös myöntää avustuksia kustannuksiin perustumattoman rahoituksen muodossa. Kun on kyse tuensaajille myönnettävistä avustuksista, jäsenvaltioiden on määrä lisätä yksinkertaistettujen kustannusvaihtoehtojen käyttöä.
26. Oikeudellisen selkeyden varmistamiseksi neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa täsmennetään tämän asetuksen mukaisesti rahastoista tuettuihin toimiin liittyvien menojen tai kustannusten tukikelpoisuusaika ja rajoitetaan jo päätökseen saatettujen toimien tukea.

d) Hallinnointi ja valvonta (69–85 artikla)

27. Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannan mukaisesti jäsenvaltiot voivat nimetä oma-aloitteisesti yhteensovittamisesta vastaavan elimen, joka pitää yhteyttä komissioon ja toimittaa sille tietoja sekä koordinoi ohjelmasta vastaavien jäsenvaltion viranomaisten toimia.
28. Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa varmistetaan myös asianmukainen tasapaino rahastojen tehokkaan ja vaikuttavan täytäntöönpanon sekä siihen liittyvien hallinnollisten kustannusten ja rasitteiden välillä tarkentamalla hallinnollisten ja muiden tarkastusten suorittamisvälejä, kohdealoja ja kattavuutta. Tämän osalta neuvoston kannassa varmistetaan, että hallinnolliset tarkastukset ovat oikeassa suhteessa riskinarvioinnin tuloksena todettuihin riskeihin nähden ja että muut tarkastukset ovat oikeassa suhteessa unionin talousarvioon kohdistuvaan riskitasoon nähden.

e) Varainhoito ja rahoituskehys (86–112 artikla)

29. Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa määritellään jäsenvaltioiden ja komission tasolla toteutettavia oikeasuhteisia toimenpiteitä unionin taloudellisten etujen ja talousarvion suojaamiseksi.
30. Taloudellista, sosiaalista ja alueellista yhteenkuuluvuutta koskevien SEUT-sopimuksen tavoitteiden edistämiseksi Investoinnit työpaikkoihin ja kasvuun -tavoitteen perusteella tuetaan kaikkia alueita siten, että kyseiseen tavoitteeseen myönnettävät EAKR:n ja ESR+:n määrärahat kohdennetaan käyttämällä jakoperustetta, jonka pääasiallisena perusteena on bruttokansantuote (BKT) asukasta kohden. Jäsenvaltioille, joiden bruttokansantulo (BKTL) asukasta kohden on vähemmän kuin 90 prosenttia unionin keskiarvosta, myönnetään rahoitusta myös koheesiorahastosta tuon tavoitteen perusteella.
31. Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen (Interreg) määrärahat jaetaan jäsenvaltioille käyttämällä erityistä jakomenetelmää, jossa otetaan huomioon erityisesti raja-alueiden asukastiheys.
32. Komissio vahvistaa Investoinnit työpaikkoihin ja kasvuun -tavoitteen perusteella EAKR:n, ESR+:n, koheesiorahaston ja oikeudenmukaisen siirtymän rahaston osalta käytettävissä olevien määrärahojen vuosijakauman jäsenvaltioittain samoin kuin luettelon tukikelpoisista alueista sekä Euroopan alueellinen yhteistyö -tavoitteen (Interreg) määrärahat.

33. Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa vahvistetaan lisäksi koheesiopolitiikan alan yhteisrahoituksen enimmäisosuudet mahdollisuuksien mukaan alueluokittain, jotta voidaan taata yhteisrahoitusperiaatteen noudattaminen varmistamalla, että julkisen tai yksityisen kansallisen tuen määrä on asianmukainen.

f) Muut säännökset (112–119 artikla)

34. Jotta varmistetaan jatkuvuus tuen myöntämisessä asianmukaisella toimintapolitiikan alalla, neuvoston ensimmäisen käsittelyn kantaan on sisällytetty säännökset toimien vaiheistamisesta kauden 2014–2020 ja kauden 2021–2027 välillä.

IV LOPUKSI

35. Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa on otettu huomioon neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä käydyissä neuvotteluissa komission avustuksella aikaansaatu kompromissi.
36. Neuvosto katsoo, että sen ensimmäisen käsittelyn kanta muodostaa tasapainoisen kokonaisuuden, joka täyttää kaikki yhteisiä säännöksiä koskevan asetuksen tavoitteet.
-