



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 30 maj 2018
(OR. en)

Interinstitutionella ärenden:

2018/0199 (COD)

2018/0197 (COD)

2018/0198 (COD)

9558/18
ADD 1

IA 154
FSTR 26
REGIO 34
FC 27
CADREFIN 54
RELEX 485
CODEC 907

FÖLJENOT

från: Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens
generalsekreterare

inkom den: 30 maj 2018

till: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska
unionens råd

Komm. dok. nr: SWD(2018) 283 final

Ärende: ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN Följedokument
till Förslagen till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS
FÖRORDNING om Europeiska regionala utvecklingsfonden och
Sammanhållningsfonden om en mekanism för lösning av rättsliga och
administrativa problem i ett gränsöverskridande sammanhang om särskilda
bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med
stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och
finansieringsinstrument för externa åtgärder

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2018) 283 final.

Bilaga: SWD(2018) 283 final

Strasbourg den 29.5.2018
SWD(2018) 283 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Förslagen till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden

**om en mekanism för lösning av rättsliga och administrativa problem i ett
gränsöverskridande sammanhang**

**om särskilda bestämmelser för målet Europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) med
stöd av Europeiska regionala utvecklingsfonden och finansieringsinstrument för externa
åtgärder**

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

Sammanfattning av konsekvensbedömningen

1. OMFATTNING OCH UPPDRAG

Europeiska regionala utvecklingsfondens (Eruf) och Sammanhållningsfondens uppdrag fastställs i fördragen: ekonomisk, social och territoriell sammanhållning. Det innebär att regionala och nationella skillnader ska minskas på en rad olika områden: innovation, konkurrenskraft, sysselsättning, miljö, transport, utbildning och hälso- och sjukvårdsinfrastruktur samt hållbar stadsutveckling.

En övergripande prioritet är gränsöverskridande samarbete inom ramen för det europeiska territoriella samarbetet (ETS eller Interreg) och det europeiska gränsöverskridande åtagandet.

För att skapa samstämmighet med andra EU-politikområden med delad förvaltning ska bestämmelserna om genomförandet av Eruf och Sammanhållningsfonden i så stor utsträckning som möjligt omfattas av förordningen om gemensamma bestämmelser. Där fastställs gemensamma bestämmelser för sju EU-fonder med delad förvaltning:

- Sammanhållningsfonden
- Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)
- Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf)
- Europeiska socialfonden plus (ESF+)
- Asyl- och migrationsfonden (Amif)
- Fonden för inre säkerhet
- Instrumentet för gränsförvaltning och visering

2. LÄRDOMAR FRÅN FÖREGÅENDE PROGRAM

När det gäller **strategi, prioriteringar och konsekvenser av politiken**, gjordes det åtskillnad mellan olika teman i efterhandsutvärderingen:

- Stort mervärde och genomslag: stöd till små och medelstora företag, strategier för smart specialisering och hjälp för regioner att klättra uppåt i den ekonomiska kedjan, koldioxidsnål ekonomi, hållbar stadsutveckling och regionalt samarbete.
- Mindre genomslagskraft, t.ex. stöd till stora företag och investeringar i flygplatser (utom i de yttersta randområdena).

Förenkling: behovet av att minska den administrativa bördan. Efterhandsutvärderingarna av Eruf och Sammanhållningsfonden visade att systemen för förvaltning, kontroll och revision var alldeles för komplicerade. Detta ledde till administrativ osäkerhet och förseningar i genomförandet. Komplexiteten skapade extra svårigheter i länder i EU-15, där finansieringen var förhållandevis mindre, vilket pekar på att det finns ett behov av proportionalitet.

Behovet av flexibilitet för att kunna möta nya behov: Efterhandsutvärderingen av Eruf och Sammanhållningsfonden visade att anpassningen av programmen under den ekonomiska krisen var en av framgångshistorierna under 2007–2013 och att man borde bygga vidare på detta.

Finansieringsinstrumentens potential: Efterhandsutvärderingen av Eruf och Sammanhållningsfonden visade att finansieringsinstrument kan vara en effektivare metod för

att finansiera investeringar inom vissa politikområden, men att det finns förseningar i genomförandet och att det är svårt att åstadkomma en bredare användning av dem.

Kommissionen höll ett offentligt samråd om EU-fonderna inom sammanhållningspolitiken (10 januari 2018–9 mars 2018). Den viktigaste slutsatsen är att det krävs en förenkling: de berörda parterna ansåg att de komplicerade förfarandena var det allra största hindret för att lyckas, följt av betungande revisions- och kontrollkrav, bristande flexibilitet, svårigheter att skapa finansiell hållbarhet och försenade utbetalningar.

De svarande gav i princip också ett kraftfullt stöd för

- sammanhållningspolitik för alla regioner (men med ett fortsatt fokus på de mindre utvecklade regionerna),
- politisk innovation, bl.a. genom strategier för smart specialisering och smarta investeringar generellt,
- en fortsättning och utveckling av den tematiska koncentrationen,
- inriktning på lokala utmaningar (framför allt hållbar stadsutveckling).
- Interregionalt samarbete, både över gränserna och i Europa som helhet.

3. ALTERNATIV

Alternativen gäller olika möjligheter att hantera budgetnedskärningen:

- Alternativ 1: En nedskärning inom alla fonder.
- Alternativ 2: Minska bidraget till de mer utvecklade regionerna.
- Alternativ 3: Bibehålla stödet inom viktiga områden (tematisk koncentration) och minska det för andra teman.

Alternativ 3 är det rekommenderade alternativet, bl.a. av följande skäl:

- För att bibehålla fokus på de teman som ger störst mervärde för EU, där beläggen från utvärderingarna pekar på att politiken har gett störst effekt.
- Många av de största utmaningarna (globalisering och ekonomisk omställning, övergång till en koldioxidsnål och cirkulär ekonomi, miljöproblem, migration och fickor av fattigdom i städerna) påverkar många EU-regioner i allt större omfattning, även de mer utvecklade regionerna. EU:s investeringar är både nödvändiga och ett tecken på solidaritet.
- För att upprätthålla en kritisk massa. Investeringarna i de mer utvecklade regionerna är redan små, räknat per capita.
- En överväldigande majoritet av de berörda parterna i det offentliga samrådet ställer sig bakom Eruf i alla regioner. Detta scenario ger också större synlighet för de sammanhållningspolitiska fonderna i alla medlemsstater.

4. PRIORITERADE MÅL, TEMATISK KONCENTRATION

Elva tematiska mål som användes 2014–2020 har förenklats till fem tydliga politiska mål i denna förordning:

1. Ett smartare Europa – innovativ och smart ekonomisk omvandling.
2. Ett grönare och koldioxidsnålare Europa.
3. Ett mer sammanlänkat Europa – mobilitet och regional IKT-konnektivitet.
4. Ett mer socialt Europa – den europeiska pelaren för sociala rättigheter.
5. Ett Europa närmare medborgarna – hållbar och integrerad utveckling av stads-, landsbygds- och kustområden och lokala initiativ.

Denna förenkling öppnar för synergier och flexibilitet mellan olika delar inom ett visst mål och undanröjer artificiella skillnader mellan olika politikområden som bidrar till samma mål. Den skapar också grunden för en tematisk koncentration.

För att se till att det trots budgetnedskärningar går att upprätthålla en kritisk massa av investeringar kommer förordningen om Eruf och Sammanhållningsfonden även fortsättningsvis att innehålla krav på tematisk koncentration. Merparten (65–85 %) av resurserna ska koncentreras till de politiska mål som enligt beläggen från utvärderingar och konsekvensbedömningar har det största mervärdet och bidrar mest till EU:s prioriteringar:

- Politiskt mål 1: ”Ett smartare Europa genom innovativ och smart ekonomisk omvandling”.
- Politiskt mål 2: ”Ett grönare och koldioxidsnålare Europa genom ren och rättvis energiomställning, gröna och blå investeringar, den cirkulära ekonomin, klimatanpassning, riskförebyggande och riskhantering”.

För att skapa flexibilitet ska kriterierna för tematisk koncentration tillämpas på nationell nivå.

För länder med	Politiskt mål 1, minimiandel	Politiskt mål 2, minimiandel
BNI på mindre än 75 %	35 %	30 %
BNI 75–100 %	45 %	30 %
BNI på mer än 100 %	60 %	<i>Politiskt mål 1 + Politiskt mål 2 = minst 85 %</i>

5. SAMSTÄMMIGHET MED EU:S PRIORITERINGAR OCH ANDRA EU-POLITIKOMRÅDEN

Förhandsvillkoren ska finnas kvar, men i form av ”**nödvändiga villkor**”. De kommer att vara färre och vara starkt inriktade på de områden som har störst inverkan på effektiviteten i stödet från Eruf och Sammanhållningsfonden. Dessutom ska de ses över under perioden.

Det kommer att ske en **större samordning med den europeiska planeringsterminen**. I planeringsskedet ska medlemsstaterna identifiera relevanta landsspecifika rekommendationer från de senaste två åren (2019 och 2020) som ska tas med i programmen. Därefter ska kommissionen och medlemsstaterna diskutera de landsspecifika rekommendationerna inom ramen för den årliga politiska dialogen (samt vid övervakningskommitténs möten).

Förordningen om gemensamma bestämmelser skapar större samstämmighet och överensstämmelse mellan bestämmelserna i de sju berörda **fonderna med delad förvaltning**.

När det gäller den tematiska koncentrationen för politiskt mål 1 är det viktigt med **samstämmighet med Horisont Europa**. Horisont Europa ska inriktas på europeisk spetskompetens (att generera och utnyttja ny kunskap, ledande forskning), Eruf ska inriktas på regional relevans (spridning av befintlig kunskap och teknik till områden som behöver det, integrering av kunskap och teknik lokalt genom strategier för smart specialisering, uppbyggnad av lokala innovationssystem).

För att skapa samstämmighet med **fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE)** ska det finnas en större synergi och komplementaritet, där FSE framför allt ska inriktas på det grundläggande nätet, medan Eruf och Sammanhållningsfonden också ska ge stöd till det

övergripande nätet, vilket bl.a. handlar om att skapa regional och lokal tillgång till nätet och transportanslutningar i stadsområden.

6. INTERREG OCH EUROPEISKA GRÄNSÖVERSKRIDANDE MEKANISMER

För att bygga vidare på framgångarna med de tidigare Interregprogrammen föreslår vi en utveckling med följande inriktning:

- **Gränsöverskridande program** bör gå från att i första hand förvalta och distribuera medel till att vara institutioner för utbyte, som underlättar gränsöverskridande verksamhet och fungerar som centrum för strategisk planering.
- Tillägg av **samarbete utanför EU**. Detta ska ske i form av 1) en särskild del som rör de yttersta randområdena, 2) införlivande av den nuvarande finansieringen inom ramen för instrumentet för stöd inför anslutningen och det europeiska grannskapsinstrumentet, för att stödja utvidgning och samarbete med grannländer.

Interreg ska även fortsättningsvis kunna utgå från alla prioriterade mål (i förekommande fall) och ska, även om finansieringen kommer från Eruf, omfattas av en förordning om europeiskt territoriellt samarbete som ska innehålla särskilda regler för Interreg.

I många fall beror de gränsöverskridande hindren (särskilt i fråga om hälso- och sjukvårdstjänster, arbetslagstiftning, kollektivtrafik och affärsutveckling) på skillnader i administrativ praxis och nationella rättsliga ramar. Det är svårt för programmen i sig att hantera sådana administrativa hinder, eftersom det krävs beslut som går utanför programstrukturerna.

Kommissionen föreslår att lösningar ska underlättas med hjälp av **ett allmänt tillgängligt rättsligt instrument som innebär att en medlemsstats regler får användas i en angränsande medlemsstat**. Eftersom denna åtgärd är frivillig och valfri, och ska vidtas (eller inte) på de berörda medlemsstaternas initiativ, uppfylls subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Den innebär inte heller några merkostnader för EU:s budget.

Instrumentet erbjuder två alternativ: ett europeiskt gränsöverskridande åtagande (som i sig möjliggör undantag från de vanliga reglerna) eller en europeisk gränsöverskridande förklaring (där de undertecknande parterna åtar sig formellt att lagstifta om ändringar av de vanliga reglerna). Mekanismen kommer att omfatta gemensamma infrastrukturprojekt som påverkar ett gränsområde och tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds i ett gränsområde.

7. ENKLARE SYSTEM FÖR GENOMFÖRANDE

Det finns belägg för att de administrativa kostnaderna för Eruf och Sammanhållningsfonden är stora – i en färsk undersökning¹ beräknas de till 3 % av de genomsnittliga programkostnaderna för Eruf och till 2,2 % för Sammanhållningsfonden. Den administrativa bördan för stödmottagarna (inklusive små och medelstora företag) är större.

Merparten av åtgärderna för att förenkla Eruf och Sammanhållningsfonden kommer att införas genom förordningen om gemensamma bestämmelser. Många av dem är svåra att kvantifiera i förväg, men undersökningens beräkningar visar följande:

- Ökad användning av **förenklade kostnadsalternativ** (eller villkorsbaserade utbetalningar) för Eruf och Sammanhållningsfonden skulle kunna minska de

¹ Spatial Foresight & t33, *New assessment of administrative costs and burden in ESI Funds*, preliminära resultat.

sammanlagda administrativa kostnaderna kraftigt – med 20–25 % om dessa alternativ tillämpas rakt av.

- **En mer proportionerlig strategi för kontroller och revisioner** skulle medföra en stor minskning av mängden verifikationer och granskningsbördan för ”lågriskprogram”. Detta skulle sänka de sammanlagda administrativa kostnaderna för Eruf och Sammanhållningsfonden med 2–3 % och kostnaderna för de berörda programmen skulle minska med ett mycket större belopp.

Andra förenklingar gäller bl.a. följande:

- Kombination av olika fonder – och av finansieringsinstrument och bidrag – kodifieras i enkla regler.
- Det ska inte längre finnas särskilda regler för inkomstbringande investeringar.
- Det ska inte längre finnas en process för större projekt (i stället ska strategiska projekt följas upp av övervakningskommittén).
- Finansieringen ska förenklas, t.ex. genom användning av en spetskompetensstämpel.
- Finansieringsinstrumenten ska integreras bättre i planerings- och genomförandeprocessen redan från början och förhandsbedömningarna ska effektiviseras i enlighet med det. Det bör finnas möjlighet att kombinera bidrag med finansieringsinstrument.
- Reglerna för stödberättigande har förtydligats och reglerna för förvaltningskostnader och förvaltningsavgifter har förenklats, samtidigt som de fortfarande är resultatbaserade för att uppmuntra en effektiv förvaltning.
- Det kommer inte att göras någon ytterligare separat rapportering av finansieringsinstrument, eftersom de är införlivade i samma rapporteringssystem som alla andra finansieringsformer.