

---

Udenrigsministeriet  
Center for Europa

Til: Folketingets Europaudvalg

J.nr.: 400.D.9-16-0

CC:

Bilag: Aide memoire

Fra: EUP

Dato: 26. oktober 2010

Emne: Dansk positionspapir vedrørende rammerne for EU's samhørighedspolitik

---

Nærværende notits søger at fastlægge rammerne for den nationale danske tilgang til forhandlingerne om EU's fremtidige samhørighedspolitik. Den danske holdning vil blive lanceret proaktivt overfor Kommissionen, øvrige medlemsstater og medlemmerne af Europa parlamentet med henblik på at fremme de nedenfor anførte prioriteter.

I lyset af den 5. samhørighedsrapport, Kommissionens konkrete forslag til forordninger samt Danmarks rolle som formandskab for EU's ministerråd i 2012 vil der muligvis være behov for yderligere tilpasninger af den danske holdning med henblik på at kunne fremme et europæisk kompromis om samhørighedspolitikken i 2014 til 2020. Ligeledes overvejes at udarbejde et mere omfattende non-paper vedrørende de danske prioriteter efter, at den 5. samhørighedsrapport er blevet offentliggjort.

#### Baggrund

Parallelt med forhandlingerne om de finansielle perspektiver ventes forhandlinger om en fornyelse af strukturfondsforordningerne påbegyndt i 2011. Strukturfondene har gennem de sidste årtier fået en stadig større betydning både for den regionale udvikling i EU og EU's budget. Senest har samhørighedspolitikken ligeledes været inddraget i diskussionen om at skabe incitamenter for at føre en sund makroøkonomisk politik.

Forhandlingerne om både de overordnede finansielle perspektiver og om strukturfondene ventes at blive væsentlige opgaver både under det danske EU-formandskab i første halvår 2012 og under trioformandskabet fra 2. halvår 2011 til udgangen af 2012. Mens erfaringerne fra tidligere forhandlingsrunder viser, at det er vanskeligt fuldstændigt at adskille forhandlingerne om samhørighedspolitikken fra forhandlingerne om de finansielle perspektiver, kan man dog søge at fastlægge en række overordnede elementer i den danske holdning til rammerne for samhørighedspolitikken og væsentlige aspekter af disse – i særdeleshed for så vidt angår de indholdsmæssige og forvaltningsmæssige elementer – mhp. at etablere grundlaget for en tidlig, men rettidig påvirkningsindsats overfor Kommissionen og andre medlemslande; dette uden at foregribe resultatet af forhandlingerne om finansielle perspektiver.

Når der foreligger mere konkrete indikationer, kan de overordnede elementer i den danske holdning til strukturfondene fastlægges i mere detaljeret form. Et dynamisk forhandlingsforløb vil forventeligt medføre et løbende behov for yderligere tilpasninger i de danske positioner.

### Afgrænsning i forhold til forhandlingerne om de finansielle perspektiver

På samhørighedsområdet sigter forhandlingerne om de finansielle perspektiver på overordnet at afklare, hvor mange ressourcer der tildeles de forskellige fonde (og dermed målsætninger) samt de forskellige regioner og medlemslande. Nærværende dokument vil eventuelt skulle tilpasses, når den danske holdning til de finansielle perspektiver er fastlagt.

Som følge af recessionen og den efterfølgende gældskrise er udsigterne til tydelig økonomisk fremgang i EU-området frem til 2013 begrænsede. Det må derfor forventes, at den økonomiske udvikling tydeligt vil påvirke forhandlingerne, både om de finansielle perspektiver og om samhørighedspolitikken.

Kommissionen (DG Regio) har som forberedelse af forhandlingerne om de finansielle perspektiver og strukturfondene foretaget en fremskrivning af tildeling af strukturfondsmidlerne baseret på de nuværende forordninger. Fremskrivningen viser, at hele det tidligere DDR i Tyskland samt en stor del af Spanien og Grækenland ikke længere vil opfylde kravet om at have et BNP pr. indbygger på mindre end 75 % af EU's gennemsnit. Idet det ventes, at både Tyskland og Spanien vil modsætte sig store reduktioner i den støtte, de modtager, overvejer Kommissionen, hvorledes der kan skabes en bedre balance mellem tildelingen af samhørighedsmidler til de gamle og nye medlemslande. Kommissionen har uformelt oplyst, at man i denne sammenhæng overvejer tilpasning af absorptionslofterne, tilføjelse af en ny målsætning eller kriterium ("byudvikling") eller alternativt større udfasningsstøtte end hidtil, hvilket dog modsiger det danske synspunkt, at udfasningsbistanden til regioner, som har oplevet en positiv økonomisk udvikling bør begrænses, idet disse midler mere målrettet kan anvendes i de mest tilbagestående områder.

Spanien	-58 %
Portugal	-4 %
Tyskland	-51 %
Frankrig	-8 %
Italien	-7 %
Grækenland	-49 %
Danmark	-11 %
Holland	-17 %
Luxembourg	32 %
Irland	-32 %

Østrig	-26 %
Finland	-25 %
Sverige	-3 %
Belgien	-17 %
UK	-15 %
Polen	43 %
Tjekkiet	-24 %
Ungarn	-1 %
Slovakiet	31 %
Slovenien	-63 %

Letland	2 %
Litauen	9 %
Estland	6 %
Cypern	-85 %
Malta	-45 %
Bulgarien	52 %
Rumænien	92 %
EU 27	-2 %

Forventet real forandring i tildeling af samhørighedsmidler 2014-2020 i forhold til 2007-2013 ved opretholdelse af de nuværende strukturfondsforordninger (intern dansk beregning)

Danmark finder traditionelt, at samhørighedsindsatsen primært bør koncentreres på at skabe vækst og fremgang i Europas tilbagestående, fattige regioner. Den intensive bistand til regioner, der ikke længere er støtteberettigede som tilbagestående og fattige (konvergensstøtte) bør derfor udfases indenfor en begrænset periode. Ved tildelingen af strukturfondsstøtte bør der tages

hensyn til modtagerlandenes kapacitet til at absorbere støtten og opnå bæredygtig vækst. Det bør undgås, at der skabes eller opretholdes en afhængighedskultur, hvor samhørighedsindsatsen bliver til en ren klientpolitik. Bestemte uforanderlige karakteristika, som for eksempel geografiske egenskaber, berettiger i sig selv ikke til strukturfondsstøtte, hvorfor disse ikke i samme omfang som hidtil bør indgå ved tildelingen af strukturfondsmidler.

Den danske tilgang til de finansielle perspektiver fastlægges i en separat proces og samordnes, hvor relevant, med strukturfondsforhandlingerne. Dansk holdning til specifikke støttekriterier, udfasning og beløb indgår som del af holdningen til forhandlingerne om de finansielle perspektiver. Nærværende dokument vil således – udover at tjene som udgangspunkt for en tidlig påvirkning af Kommissionen, jf. ovenfor – være et af udgangspunkterne for den videre proces med at fastlægge den danske holdning til de finansielle perspektiver, herunder den del, der vedrører samhørighedsområdet.

### Indhold

Danmark lægger vægt på den solidaritet, som er grundlaget for samhørighedspolitikken. EU's generelle vækstpolitik skaber fælles rammer for alle medlemslande på lige vilkår, mens samhørighedspolitikken er stedbaseret og bidrager til at sikre de basale vilkår for vækst samt økonomisk og social udvikling i EU's regioner. Danmark støtter derfor den europæiske samhørighedspolitik. Langsigtet gavner en ligelig udvikling og fremgang i regionerne i Europa både danske politiske og økonomiske interesser. På den ene side er der tale om potentielle vækstmarkeder for danske virksomheder, hvorfor Danmark har en direkte økonomisk interesse i udviklingen af områderne i EU. På den anden side er det den danske holdning, at den økonomiske udvikling i en bestemt region primært er det enkelte medlemslands ansvar. Således kan samhørighedspolitikken fremme væksten og udviklingen, men den kan ikke erstatte en national indsats indenfor lovgivning, investeringer, økonomiske rammebetingelser, regional udligning m. v. Ved de enkelte samhørighedstiltag bør det derfor holdes for øje, at der – ud over et bidrag til vækst – må tilføres merværdi, ved at tiltaget implementeres og finansieres i EU-regi i forhold til nationalt regi.

Det overordnede ansvar for udviklingen af et lands regioner og implementeringen af samhørighedspolitikken påhviler de enkelte medlemslande. Strukturfondsforordningerne skaber forudsætningerne for en effektiv implementering af samhørighedspolitikken, der kan opnå de bedst mulige resultater samtidig med, at risikoen for dårlig planlægning, ressourcespild, misbrug og unødvendigt bureaukrati begrænses mest muligt.

Overordnet bør det tilstræbes at få bedre resultater ud af EU's samhørighedsmidler. Nok er udviklingen gået i den rigtige retning, men der er mulighed for yderligere forbedringer. Udover de tidligere fastlagte danske positioner, bør den fremtidige samhørighedspolitik derfor være baseret på de følgende principper:

#### 1. Europa 2020 strategien som grundlag for ny vækst gennem strukturpolitikken

Med Europa 2020 strategien, der blev godkendt af Det Europæiske Råd i juni 2010, er der etableret en ramme for den videre økonomiske udvikling af EU på grundlag af intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Omsætningen af Europa 2020 strategien vil ske både indenfor de enkelte sektorpolitikker, mens samhørighedspolitikken parallelt bidrager til at implementere Europa 2020 strategien gennem en stedbaseret, regional tilgang til økonomisk udvikling.

Udviklingen af en region afhænger ikke kun af de midler, regionen modtager fra EU, men primært af de politiske og økonomiske rammebetingelser. Med Europa 2020 strategien og de afledte retsakter søger Kommissionen at fremme en bæredygtig økonomisk fremgang i hele EU. Der er således oplagte fordele og synergieffekter ved at tage udgangspunkt i Europa 2020 strategiens vækstfokusering som overordnet ramme for strukturpolitikken og dennes grundlæggende målsætning om konvergens gennem vækst. Europa 2020 kan herved bidrage til at fokusere strukturpolitikken. Medlemslandene bør i samarbejde med Kommissionen arbejde for, at tiltagene som opfølgning på Europa 2020 strategien og programmerne under samhørighedspolitikken samordnes med henblik på at opnå den størst mulige effekt – uden at strukturfondene dermed bliver til et rent finansieringsinstrument for Europa 2020 strategien eller direkte anvendes til at begrunde fortsat støtte til de rigere områder. Hovedsigtet for samhørighedspolitikken bør fortsat være konvergens mellem Europas regioner, og samordningen med Europa 2020 strategien bør ske under hensyntagen hertil, jfr. konklusionerne fra Det Europæiske Råd i juni 2010. Europa 2020 målene bør være primære kriterier for hvilket indhold, der er i programmer, som kan godkendes. Europa 2020 målsætningerne er bredt defineret og skal omsættes til konkrete investeringer, der tager hensyn til den enkelte regions udgangspunkt og specifikke omstændigheder. Det vil fortsat være en udfordring at finde en balance mellem behovet for regional fleksibilitet og de overordnede målsætninger. Ved implementeringen af samhørighedspolitikken, navnlig for så vidt angår konkurrenceevne- og beskæftigelsesmålsætningen, og Europa 2020 strategien i de enkelte regioner bør der tillige tages hensyn til, at væksten i en region kan være afhængig af udviklingen i tilstødende regioner eller nationale vækstcentre.

For at opnå en større effekt end hidtil, må strukturfondsindsatsen koncentreres om et begrænset antal fokuserede målsætninger (jfr. artikel 3 i Rådets Forordning (EF) nr. 1083/2006), der primært bør udledes af Europa 2020 strategien og de integrerede økonomiske retningslinjer. Økonomisk fremgang i en region vil i sig selv bidrage væsentligt til at mindske en række sociale og regionale problemer. Udviklingen af færre og fokuserede målsætninger kan bidrage til at undgå en "spreddehagleffekt". Dette forudsætter dog en tilpas snæver definition af målsætningerne. Der bør derfor i højere grad end hidtil lægges vægt på, at programmerne har en dokumenterbar

#### **Særlig støtte under konvergensmålet til hovedstæder**

Både Polen, der forventer at Warszawa efter 2013 ikke længere opfylder betingelserne for at modtage konvergensstøtte, samt Slovakiet, hvor Bratislava allerede i dag ikke modtager konvergensstøtte, har peget på behovet for særlig støtte til hovedstæder. Idet andre lande står overfor sammenlignelige problemer, kan der forventes forståelse for synspunktet. Polen og Slovakiet argumenterer, at hovedstæder fungerer som nationale vækstcentre og derfor bør være berettiget til at modtage omfattende strukturfondsstøtte selv om hovedstædernes økonomiske situation tilsiger andet, hvorfor man for dansk side er skeptisk overfor synspunktet.

virkning i forhold til målsætningerne for samhørighedspolitikken. Dette gælder navnlig for programmer, der omfatter betydelige investeringer i befolkningens livskvalitet, hvor investeringernes sammenhæng med samhørighedspolitikens målsætninger ikke altid er tilstrækkeligt dokumenterede. Udover den tematiske spredning bør der tillige undgås en geografisk spredning og forsøg på "microzoning". Områder, der ikke har behov for støtte som tilbagestående og fattige, bør ikke modtage den intensive strukturfondsstøtte. Mulighederne for at gøre den intensive støtte geografisk mere målrettet, blandt andet gennem etablering af et bedre statistisk grundlag, bør undersøges nærmere.

Udfasningsbistanden til regioner, som har oplevet en positiv økonomisk udvikling bør begrænses, idet disse midler mere målrettet kan anvendes i de mest tilbagestående områder. En fokuseret indsats af strukturfondsmidlerne forudsætter ligeledes, at tildelingen sker på basis af aktuelle data og ikke på baggrund af data, som er flere år gamle og således ikke giver et retvisende billede af den økonomiske situation. Tidligere beregninger har påvist, at valget af basisår for at afgøre tildelingen af strukturfondsmidler kan have stor betydning for de enkelte lande. Lande med økonomisk fremgang vil således ønske et så tidligt basisår som muligt, mens lande med stagnation eller tilbagegang vil foretrække et sent basisår. Interne danske beregninger tyder på, at skift med fem år kan medføre en reduktion på strukturfondsmidlerne op til 38 % (Tjekkiet) eller forøgelse af disse midler på op til 12 % (Italien) for de lande, der er mest berørt. Omfanget af den samlede strukturfondsstøtte ændres dog ikke væsentligt.

Samhørighedspolitikken er rettet mod at skabe langfristet økonomisk vækst i modtagerregionerne. Midlerne fra samhørighedspolitikken bør derfor ikke indgå i konjunkturpolitiske programmer. Hvor det er muligt, bør der ved implementeringen af samhørighedspolitikken søges at undgå procykliske effekter, der øger risikoen for overophedning under et opsving eller forstærker en recession.

Med Europa 2020 strategien ses der imidlertid ikke anledning til grundlæggende justeringer af samhørighedspolitikens hovedformål om at styrke de mindst udviklede medlemsstater og regioners konvergens, styrke regionernes konkurrenceevne og beskæftigelse og styrke det grænse- og tværnationale samarbejde. Det bør være opmærksomhed om, at Kommissionens analyser peger på meget store administrative omkostninger forbundet med at definere nye hovedmål for samhørighedspolitikken.

## 2. Resultatorientering og vækst gennem fokusering på få komplementære mål og udvikling af sammenlignelige og målbare indikatorer

Samhørighedsindsatsens succes skal i videst muligt omfang vurderes ud fra om det er lykkedes at øge den økonomiske vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse i modtagerregionerne. At gennemføre et bestemt program kan i sidste ende kun begrundes i dets forventede væksteffekt og ikke alene ved andre, underordnede målsætninger (jfr. art. 3, stk. 2 i Rådets Forordning (EF) 1083/2006). Under hensyntagen til en modtagerregions absorptionskapacitet bør der derfor fokuseres på et begrænset antal af komplementerende målsætninger, navnlig bidraget til øget økonomisk vækst,

for de enkelte programmer. Det bør sikres, at der foretages en stringent vurdering af dette spørgsmål i forbindelse med godkendelsen af et program.

I henhold til den nuværende strukturforordning er 60 % af konvergensstøtten og 75 % af støtten til regional konkurrenceevne og beskæftigelse i de gamle medlemslande øremærket til at forbedre konkurrenceevnen og øge beskæftigelsen (som defineret i de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse). Til dette formål er der fastlagt 74 udgiftskategorier, som kan finansieres ved midler fra samhørighedspolitikken. Der foreligger endnu ikke en egentlig evaluering af de længerevarende konsekvenser af denne øremærkning, men med en resultatorientering af samhørighedspolitikken vil det principielt ikke være nødvendigt at foretage en sådan øremærkning. Alt andet lige kunne dette lette forvaltningen af strukturformidlerne og mindske bureaukratiet uden at principperne for sund finansforvaltning opgives.

For at øge effekten af strukturformidlingssatsen bør der udarbejdes et begrænset antal meningsfulde, sammenlignelige og målbare målindikatorer, der er direkte og transparent forbundet med opfyldelsen af programmernes målsætning, herunder forholdet til Europa 2020 strategien. Disse indikatorer bør være integreret i programmernes livscyklus fra formulering og godkendelse til deres afslutning og evaluering. Udviklingen af indikatorerne vil væsentligt lette udvekslingen af erfaringer mellem de forskellige programmer og medlemslande og standardisere bedømmelsen af forskellige programmer. Definition af anvendelige og sammenlignelige indikatorer forudsætter i praksis, at der opnås politisk accept af en vis fokusering af strukturformidlingssatsten. Erfaringen tilsiger dog, at politiske og institutionelle forhold vil trække i retning af at definere mange støtteberettigede målsætninger. Det bør derfor overvejes at fokusere den danske forhandlingsindsats blandt andet på dette spørgsmål.

Baseret på en effektivitets- og merværdibetragtning kunne det være hensigtsmæssigt at udelukke områder i EU fra at modtage støtte under samhørighedspolitikken – enten på grund af opnåede fremskridt eller som følge af manglende resultater. De foreliggende tilbagemeldinger fra de øvrige lande viser imidlertid, at synspunktet ikke nyder tilstrækkelig støtte, hvorfor det formentlig ikke er realistisk at komme igennem med.

### 3. Sammenhæng med andre europæiske politikområder

I udformningen af samhørighedspolitikken bør der tages hensyn til prioriteterne indenfor andre EU-politikker således, at indsatsen på de forskellige politikfelter i større omfang end hidtil

#### **Nationale forskelle i udbyttet af strukturformidlingssatsten**

I rapporten "A Cross-Country Impact Assessment of EU Cohesion Policy" blev der i 2009 udarbejdet en prognose frem til 2015 af de forventede resultater af samhørighedspolitikken i de 12 nye medlemslande samt Portugal, Grækenland og Spanien. Baseret på en fremskrivning af de enkelte landes samhørighedssindsatser under anvendelse af en makroøkonomisk model blev det konkluderet, at Estland forventeligt vil øge sit BNP med 3,8 euro for hver euro strukturformidlingssatsten, som landet modtager; mens de tilsvarende tal for Portugal og Bulgarien kun er 1,9 euro. Som følge af den anvendte regnemodels svagheder kan forventes, at de faktiske forskelle i 2015 vil være endnu større.

komplementerer hinanden. Dette gælder især de stedbaserede indsatser under EU's budget. For at sikre størst mulig komplementaritet i indsatsen lægges der i forlængelse af Europa 2020 strategien vægt på, at samhørighedspolitikken fortsat rummer både social- og regionalfonden; idet man fra dansk side dog er åben overfor en justering af fondenes indbyrdes forhold og respektive målsætninger.

Udover den stedbaserede støtte, der gives gennem samhørighedspolitikken, anvendes dele af EU's budget indenfor landbrug, fiskeri, forskning og transport ligeledes til formål, som gennem en stedbaseret indsats fremmer den økonomiske udvikling blandt modtagerne. Det bør derfor i forbindelse med tilpasningen af EU's fonde og fastlæggelsen af de næste finansielle rammer undersøges, i hvilket omfang det er muligt at skabe en bedre sammenhæng mellem de forskellige former for EU-støtte, der tilflyder en bestemt region. På trods af sammenfaldet af opgaver forekommer en egentlig sammenlægning af de forskellige fonde, der støtter regional udvikling, til en samlet fond dog ikke at være en politisk realistisk mulighed. Koordinationen af de forskellige tiltag vil således fortsat være medlemslandenes ansvar, idet der dog allerede i den kommende forordningsbestemte opgavebeskrivelse for de enkelte fonde burde tilstræbes en større synergi, hvilket blandt andet de berørte kommissærer har fremsat ønske om til præsidenten for Kommissionen i brev af 31. august 2010. Hvor det er relevant, bør der endvidere skabes en bedre sammenhæng mellem samhørighedsstøtte til regionerne langs EU's eksterne grænser og den støtte, EU giver til kandidatlande som førtiltrædelsesbistand og de østlige nabolande under naboskabsprogrammet.

#### **Sted- vs. sektorbaseret politik**

I henhold til Traktaten har EU til opgave at sikre vækst, stabilitet og samhørighed på hele sit territorium. Disse mål kan groft trukket op efterstræbes ad to veje – den sektorpolitiske, hvorved udviklingspolitikken adresserer ensartede problemstillinger i alle regioner med ensartede løsninger for blandt andet at sikre, at der ikke sker forvridninger i det indre marked, eller den stedbaserede, hvor udviklingspolitikken adresserer ensartede problemstillinger med løsninger, som er designet til at tage højde for regionens særlige udfordringer og styrkepositioner<sup>1</sup>.

Ved implementeringen af samhørighedspolitikken bør der endvidere tages hensyn til den europæiske konkurrencelovgivning, herunder statsstøttereglerne. Det bør undgås, at samhørighedspolitikken fører til konkurrenceforvridning mellem europæiske regioner således, at midlerne anvendes til blot at flytte arbejdspladser fra en region til en anden region.

#### **4. Succeser bør belønnes og forstærkes**

Som nævnt ovenfor (jfr. afsnit 2) er Danmark af den opfattelse, at der er mulighed for at øge effektiviteten af strukturfondsindsatsen. Der bør gives positive incitamerter til modtagerne af strukturfondsstøtten til at anvende midlerne mere målrettet end hidtil. Ud fra en ren økonomisk betragtning bør størstedelen af strukturfondsstøtten fortsat koncentreres på de fattigste regioner. Regioner, der er blevet så rige, at de ikke længere opfylder konvergenskravet, bør ud-

<sup>1</sup> Det gælder for såvel den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne som for den Europæiske Fiskerifond, at de er integreret i de generelle sektorpolitikker med henblik på at opnå de i traktaten fastlagte mål og prioriteter. Dette er udgangspunktet for det bidrag, de yder til at løfte stedbaserede udfordringer.

fases af denne støttekategori. Indenfor disse overordnede rammer bør regioner, der ved hjælp af strukturfondene opnår en markant økonomisk vækst, belønnes i forhold til regioner, der til trods for store strukturfondsoverførsler vedvarende stagnerer. Ved denne tilgang øges incitamentet for at anvende midlerne effektivt. Tilsvarende bør regioner, hvor støtten ikke er blevet anvendt effektivt eller er blevet misbrugt som følge af korrupsion, og derfor ikke har haft en sammenlignelig udvikling, ikke blive tilgodeset i det samme omfang. I praksis kan dette for eksempel udmøntes ved, at der skabes en reserve, som løbende tildeles på baggrund af de økonomiske fremskridt, som er blevet opnået. Det kan overvejes, om regioner, der gennem flere finansielle perioder ikke opnår tilfredsstillende økonomisk vækst, fortsat skal modtage fuld strukturfondsstøtte. Det bemærkes, at ud fra en realpolitisk vurdering kan man dog forvente tydelig modstand om ovenstående overvejelser. Forventeligt fremmes den danske forhandlingsposition bedst ved at forfølge en trinvis tilgang, der tager udgangspunkt i, at tilpasninger primært sker indenfor de enkelte landes ramme; således at konkurrencen mellem medlemslandene bliver begrænset. Endeligt skal der afsættes midler til at belyse, hvorfor bestemte regioner har gennemgået en positiv udvikling, mens der ikke har været sammenlignelige fremskridt i andre regioner.

Muligheden for at belønne særlige succeser er allerede nævnt i strukturfondsforordningen (artikel 50 i Rådets Forordning (EF) Nr. 1083/2006). Med de nuværende forordninger sker dette gennem etablering af en national reserve på op til 3 % af strukturfondsmidlerne. Med nærværende forslag lægges op til for eksempel at overveje, at der etableres en større, europæisk reserve til formålet. Denne "økonomisk succes-reserve" kunne udgøre 5 % af de samlede strukturfondsmidler. Da tildelingen af disse midler afgøres på baggrund af observerede succeser, ville reserven først være disponibel efter nogle år, forventeligt 2016 eller senere. Med henblik på yderligere at styrke det positive incitament for en effektiv anvendelse af strukturfondsstøtte kan overvejes at etablere en europæisk projekt-reserve, som alle støtteberettigede regioner kan konkurrere om på lige vilkår, med det dobbelte formål dels at præmiere de gode projekter, dels at øge fællesskabets viden om hvad der karakteriserer de "gode projekter". Ved udmøntningen af reserven bør der lægges vægt på, at tildelingen sker efter forudsigelige og transparente mekanismer og kriterier som en belønning for succes. Medlemslandene kan endvidere opfordres til at etablere nationale projektreserver, om hvilke regionerne i et land kan konkurrere frit. Hvor der etableres reserver bør merværdien i form af en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne, overstige de administrative ressourcer, der bliver anvendt til deres implementering.

I erkendelse af, at det er tvivlsomt om der kan opnås enighed om at oprette en europæisk reserve, som regionerne fra forskellige medlemslande frit kunne konkurrere om, bør det overvejes, hvorledes man fra dansk side herudover kan fremme incitamenter til en vækstorienteret anvendelse af strukturfondsmidlerne, herunder gennem målrettet støtte til innovation og nytænkning. Ved udformningen af reserver bør der i videst muligt omfang tages hensyn til de forvaltningsmæssige vanskeligheder, som deres omsætning kan volde for modtagerlandene.

Ved tildelingen af samhörighedsstøtten skal der udover de opnåede resultater endvidere tages hensyn til overholdelse af budgetter og tidsplaner. Reglen om automatisk frigørelse af bevilgede



midler ("n+2") bør derfor ikke svækkes yderligere. Det er vigtigt, at der ved planlægning og beslutning om et program tages hensyn til, at programmet kan implementeres som forudset; navnlig at medlemslande eller regioner sætter kvalitet over forbrug.

##### 5. Proportionalitet og forenkling af strukturfondsreglerne

Mange medlemslande oplever, at der er store administrative byrder forbundet med forvaltningen af samhørighedspolitikken, samtidigt med at der ofte konstateres fejludbetalinger. Under hensyntagen til overholdelse af reglerne for god forvaltnings- og regnskabspraksis bør det tilstræbes, at forenkle og strømline forvaltningen af strukturfondsstøtten. I lyset af kritikken fra den Europæiske Revisionsret af strukturfondsudbetalingerne bør forvaltningspraksis i en række lande forbedres. Hvor det er relevant, bør forvaltningsprocedurer desangående tilpasses således, at spild af midler til ikke-støtteberettigede formål eller udgifter minimeres. Dette kan opnås ved at Kommissionen i højere grad end hidtil bistår de berørte lande med at etablere den nødvendige administrative kapacitet, blandt andet til udvælgelse af programmerne. Årsagerne til de nuværende problemer bør ligeledes undersøges nærmere.

Resultaterne af de kontroller, som medlemsstaterne, Kommissionen og den Europæiske Revisionsret udfører, bør offentliggøres i videre omfang end tilfældet er i dag. Det bør i denne sammenhæng tilsikres, at resultaterne er sammenlignelige mellem medlemslandene. Af proportionalitetshensyn bør kontrollernes omfang, samt de administrative krav, der stilles til et givet program, være afhængige af omfanget og resultaterne af tidligere gennemgange, således at duplikation af arbejde i videst muligt omfang undgås. En mulighed for dette er, at administrative organisationer, som er kontrollerede i indeværende periode af Kommissionen og fundet pålidelige, ikke bør gennemgå den samme godkendelsesprocedure i næste periode, såfremt systemerne forbliver uændrede. Ligeledes bør det overvejes, hvorledes kravene til administrationssystemerne kan indrettes til at afspejle forskellene i programmets volumen, således at små programmer, ikke skal belastes med de samme administrationsomkostninger, som meget større programmer.

I det omfang, det er hensigtsmæssigt, bør det søges at anvende ensartede regler for de forskellige EU fonde og støtteordninger. Det bør dog undgås, at eventuelle ensartede regler bliver administrativt tungere, end de nuværende regler. Yderligere muligheder for at forenkle forvaltningen bør afdækkes uden, at kravet om sund finansforvaltning opgives. I den sammenhæng må det nøje analyseres, hvad der er årsag til de mest almindelige fejl, der kan konstateres ved implementeringen af samhørighedspolitikken, og på baggrund heraf vurderes om regler og procedurer skal ændres. Endvidere bør det navnlig undersøges i hvilket omfang det vil være muligt at anvende standardiserede omkostningssatser eller i det mindste forenkledede definitioner, hvilket allerede er praksis for Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne.

Anvendelsen af de standardiserede omkostningssatser understøtter således en udvikling mod øget fokus på resultater, idet de standardiserede omkostningssatser for eksempel kunne have form af enhedsbeløb for et præsteret resultat. Baseret på de danske erfaringer fra indeværende periode forventes dog, at de forenkledede omkostningsbegreber kun kan få en mærkbar virkning,

hvis det gøres enklere for medlemsstaterne at anvende disse, idet det i dag er meget omstændeligt og tidskrævende at få Kommissionens godkendelse af et forslag til en standardsats. Der kan umiddelbart peges på to måder, hvorledes standardsatser kunne anvendes. Dels kunne godkendte satser fra andre programmer, som f.eks. EU's 7. Rammeprogram for Forskning, anvendes i strukturfondsfinansierede programmer. Dels kunne der søges enighed om fælleseuropæiske satser under forhandlingerne om strukturfondsforordningerne, således at disse var fastlagt inden implementering ved programperiodens start. Disse forenklinger vil kunne få en effekt både for de endelige støttemodtagere og for myndighederne, som administrerer midlerne.

Kravene til den administrative organisation i medlemsstaterne kan ligeledes forenkles. Alene hvor det af hensyn til dataenes pålidelighed er nødvendigt med en organisatorisk funktionsadskillelse, bør denne kræves. Konkret kunne der derfor peges på, at attesteringsmyndighedens opgaver kunne udføres af et af de andre forordningsbestemte forvaltningsorganer.

Et andet administrativt princip, som med fordel kunne raffineres yderligere, er princippet om "single audit approach", hvorefter EU Kommissionen i princippet ikke reviderer enkeltprojekter i medlemsstaterne, men overlader dette til de nationale revisionsmyndigheder. Til gengæld kunne Kommissionen fokusere sine kræfter om at verificere funktionen af de nationale revisionsmyndigheder, hvis data man baserer sig på. Hvor der kan rejses berettiget tvivl om de nationale revisionsmyndigheders arbejde, bør Kommissionen kunne gennemføre kontrol i medlemsstaterne. Herved fokuseres kontrolressourcerne på de systemer, hvor behovet er størst, ligesom medlemsstaternes forpligtelse til at sikre en effektiv finansforvaltning understreges.

#### 6. Større transparens i anvendelsen af strukturfondsmidlerne

Større transparens om anvendelsen og især resultaterne af strukturfondsstøtten vil øge incitamentet til at målrette indsatsen og at undgå ressourcospil eller misbrug af midlerne. Oplysninger om beslutningsgange, implementeringen af programmer samt deres udkomme bør derfor i videst muligt omfang være offentligt tilgængeligt. Det bør overvejes om en administrativ enkel standardisering af evalueringen og rapportering fra de enkelte programmer kan bidrage hertil.

#### 7. Graderet konditionalitet

Udviklingen og den økonomiske fremdrift af en given region er i høj grad afhængig af et lands makroøkonomiske situation, idet vedvarende store offentlige underskud på længere sigt undergraver et lands (og dermed også de enkelte regioners) vækstmuligheder. Derfor understøtter overvejelserne om at gøre udbetaling af alle strukturfondsmidler betinget af overholdelsen af den europæiske stabilitets- og vækstpakt – udover incitamentsstrukturen i forhold til finanspolitiske målsætninger inden for rammerne af Pagten – ønsket om at gøre samhørighedspolitikken mere målrettet. Principielt er dette element allerede indarbejdet i forordningen om Samhørighedsfonden (artikel 4 i Rådets Forordning (EF) 1084/2006), men denne bestemmelse er endnu aldrig blevet anvendt. Der bør (jf. Kommissionens meddelelse KOM (2010) 367/2) overvejes en graderet tilgang, hvor midler først tilbageholdes i en reserve i tilfælde af manglende eller utilfredsstillende efterlevelse af henstillinger i underskudsproceduren, jf. art. 126,7-8. Såfremt et land efterlever henstillingerne inden for en given tidsfrist, kan midlerne frigives. Overholdes

henstillingen ikke, tilbageføres midlerne til EU's budget. En sådan mekanisme følger princippet i ovennævnte regel i forordningen om Samhørighedsfonden.

Udover den makroøkonomiske konditionalitet kan det overvejes at indføre strukturel konditionalitet således, at udbetalingen af strukturfondsstøtte gøres betinget af strukturelle og institutionelle reformer, der styrker den berørte regions konkurrenceevne. Tildelingen af strukturfondsmidler bør ske på baggrund af en stringent analyse af vækstbarrierer og den direkte sammenhæng mellem et programs gennemførelse og en regions forventede økonomiske fremgang.

Den danske holdning vil blive fastlagt nærmere, når der foreligger et konkret forslag fra Kommissionen om udmøntningen af konditionalitet.

### 8. Klimaforandring som tværgående hensyn og energi

Udover EU's økonomiske målsætninger – navnlig fokus på at fremme økonomisk vækst – er EU's samhørighedspolitik kendetegnet ved en række tværgående temaer. I de nuværende strukturfondsforordninger nævnes social inklusion, ligestilling mellem kønnene og miljøbeskyttelse eksplicit, hvilke der skal tages hensyn til under udarbejdelsen af vækst- og beskæftigelsesorienterede programmer. I lyset af udviklingen siden 2006 bør kampen mod klimaforandringer ligeledes indgå i samhørighedspolitikken som et nyt tværgående hensyn, idet store dele af Europa – herunder nogle af de mest tilbagestående regioner – allerede på det indeværende tidspunkt er blevet negativt berørt af følgerne er klimaforandringer i form af tørke og afledt heraf skovbrande, men også hyppigere oversvømmelser og orkaner. Et væsentligt element i kampen mod klimaforandringer er forbedringer af energieffektiviteten. Mainstreaming af klimaforandringer betyder, at hensyn til klimaet bør indgå på relevant vis i alle programmer og projekter. Indførelse af et nyt tværgående hensyn må dog ikke føre til at de eksisterende tværgående hensyn svækkes. Strukturfondene bør – i en stedbaseret tilgang – kun for de svagest stillede regioner (dvs. konvergensregioner) kunne anvendes som finansieringskilde til nye programmer, der direkte bekæmper klimaforandringer og går ud over allerede indgåede nationale forpligtigelser.

I det omfang, at det fremmer en – i øvrigt støtteberettiget – regions eller lands økonomiske vækst, kan midler anvendes til at forbedre energiinfrastrukturen samt til forbedringer af energieffektiviteten. Et veludbygget energitransmissionsnet kan forstærke EU's konkurrenceevne på de internationale energimarkeder og hermed bidrage til vækst og beskæftigelse. Desuden øger det forsyningsikkerheden og imødekommer ønsket om klimahensyn. Dette vil navnlig være relevant for de lande, der – i modsætning til Danmark – har en mangelfuld energiinfrastruktur. Endeligt er et effektivt og intelligent transmissionsnet forudsætning for integration af store mængder af vedvarende energi, hvilket er en ud af flere prioriter i Europa 2020 strategien.

### Forhandlingssituation

På baggrund af medlemslandenes meget foreløbige udmeldinger vedrørende den fremtidige samhørighedspolitik vil der næppe være opbakning til at foretage fundamentale ændringer i samhørighedspolitikken. På trods af de opnåede økonomiske fremskridt i flere af de "gamle"

medlemslande forudses der fortsat støtte til fokusering på de fattigste lande, mens kun ganske få lande ønsker at udelukke velstående lande fra støtte.

Det vil næppe blandt tilstrækkeligt mange lande være muligt at opnå tilslutning til helt at udelukke eller hurtigt at udfase regioner, som har opnået så gode fremskridt, at de ikke mere opfylder 75 % kriteriet, samt regioner, der ikke har anvendt strukturfondsmidlerne hensigtsmæssigt, blandt tilstrækkeligt mange lande. Der kan endvidere forudses modstand mod ideen om at styrke konkurrenceelementet i tildelingen af strukturfondsmidlerne.

I ovennævnte fremhæves det, at der både ved kommende tildeling af midler og ved godkendelse af de enkelte programmer i højere grad bør tages hensyn til modtagerregionernes kapacitet til at forvalte og implementere støtten. Ligeledes bør det undgås, at der skabes eller opretholdes en afhængighedskultur, hvor en region på baggrund af uforanderlige geografiske karakteristika pr. automatik forventer at modtage omfattende strukturfondsstøtte. Det kan dog forventes, at de større modtagere af strukturfondsstøtte både i "gamle" og "nye" medlemslande vil modsætte sig sådanne tilpasninger.

### Høring

Nærværende notits samt aide memoire har været sendt i høring hos Danske Regioner, Kommunernes Landsforening, DA, DI, SALA, LO, FTF, Danske Handicaporganisationer, Forbrugerrådet, Kvinderådet, Sammenslutningen af Danske Småøer, Landbrug og Fødevarer, Håndværksrådet, Finansrådet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, AC, de 6 regionale Vækstfora og Danmarks Vækstråd.

Danske Regioner er grundlæggende enige i den holdning, som fremlægges i positionspapiret. Danske Regioner støtter en fortsættelse af de eksisterende tre samhørighedsmål konvergens, regional konkurrenceevne og beskæftigelse samt europæisk territorielt samarbejde. Danske Regioner ser samtidigt et behov for at tilpasse programindsatserne til de nye udfordringer, hvilke Europa står over for. I denne sammenhæng er det vigtigt, at samhørighedspolitikken fortsat dækker hele EU og alle regioner, herunder de danske regioner. Dansk Regioner ønsker en forenkling af de administrative regler for samhørighedspolitikken, herunder at der praktiseres et proportionalitetsprincip samt at der søges vedtaget ensartede regler for forskellige EU-fonde og -programmer. Endeligt påpeger Danske Regioner behovet for en højere grad af koordination mellem samhørighedspolitikken og andre EU-politikker inden for f.eks. landdistriktsudvikling, fiskeri og forskning.

Kommunernes Landsforening finder det væsentligt, at Danmark også efter 2013 er berettiget til at modtage strukturfondsstøtte. Man kan derfor tilslutte sig, at der etableres en kobling mellem samhørighedspolitikken og Europa 2020 strategien. Kommunernes Landsforening ser gerne, at landdistriktspolitikken bliver integreret i samhørighedspolitikken. Kommunernes Landsforening støtter, at hensynet til klimaforandringer indgår i samhørighedspolitikken som et nyt

tværgående hensyn, da dette bidrager til en bæredygtig udvikling. Samhørighedspolitikken bør have et øget fokus på dokumentation af resultater og effekter. Endvidere støtter Kommunernes Landsforening, at forvaltningen af strukturfondene lettes, da sagsgangen opleves som tung. Navnlig så man gerne hurtigere afgørelser på ansøgninger om støtte. Kommunernes Landsforening er skeptisk overfor etableringen af yderligere reserver, da man frygter, at dette kan medføre nye forvaltningsmæssige byrder. Endelig er Kommunernes Landsforening kritisk overfor at gøre strukturfondsstøtten betinget af strukturelle og institutionelle reformer.

Vækstforum Bornholm/Bornholms Regionskommune betoner, at strukturfondsstøtte fortsat bør være tilgængelig for hele EU territoriet, herunder for områder med særlige geografiske problemer. Selv om Europa 2020 strategien også i Samhørighedspolitikken bør være det afgørende strategiske omdrejningspunkt, er det vigtigt, at der ikke sættes lighedstegn mellem EU's Vækstpolitik og EU's Samhørighedspolitik. Samhørighedspolitikens overordnede formål bør være at fremme en harmonisk udvikling af EU som helhed, og herigennem bidrage til, at alle dele af EU kan drage fordel af den frie bevægelighed, hvis umiddelbare virkning vil favorisere de centralt beliggende områder af EU i sammenligning med de mere perifert beliggende og tyndt befolkede regioner samt øer. På baggrund af erfaringerne med implementeringen af strukturfondsprogrammerne foreslås en opblødning af den foreslåede holdning vedrørende reglen om automatisk frigørelse, således at der åbnes mulighed for en n+3 regel for de første programår. Bornholms Regionskommune støtter fuldt ud, at sammenhængen med andre europæiske politikområder styrkes. Udover vækstpolitikken (Europa 2020 strategien) gælder dette især landbrugs-/landdistriktspolitikken, fiskeripolitikken, klima- og energipolitikken, samt politikken for de transeuropæiske netværk. Bornholms Regionskommune støtter ligeledes ønsket om proportionalitet og forenkling af strukturfondsreglerne. Det vil være vigtigt at inddrage programforvaltningsmyndigheder i dette arbejde. Endelig er Bornholms Regionskommune betænkelige ved at knytte et medlemslands overholdelse af den europæiske stabilitets- og vækstpagt sammen med muligheden for at tilbageholde udbetalinger af strukturfondsmidler. Denne sanktionsmulighed kunne nemt ramme aktører, der er uden indflydelse på landets makroøkonomiske politik.

DI erklærer sig helt overvejende enig i linjen i nærværende positionspapir. DI finder det afgørende, at den fremtidige samhørighedspolitik direkte understøtter målene i EU 2020 strategien. Særligt relevant vil det i den forbindelse være at målrette strukturfondsmidlerne til udbedring og koordinering af overnationale infrastruktur, herunder den fysiske infrastruktur (vej, bane og sø), energiinfrastruktur og den elektroniske infrastruktur. DI mener derfor, at en større andel af de samlede strukturfondsmidler direkte bør målrettes mod at fremme konkurrenceevnen og beskæftigelsen i EU's mest tilbagestående regioner. Samtidigt bør de begrænsede støttebidrag fokuseres mod områder, hvor de har den største effekt, dvs. EU's mest tilbagestående regioner. En effektiv samhørighedspolitik forudsætter endvidere klare tildelingskriterier, opdateret datagrundlag og opfølgende evaluering. Endeligt ser DI gerne, at medlemslande, der enten ikke formår at omsætte strukturfondsmidlerne til målbar vækst eller ikke fører en forsvarlig finanspolitik, bør kunne fratages støtten, indtil medlemslandet og eller regionen kan dokumentere, at de nødvendige politiske, økonomiske og erhvervspolitiske reformer er gennemført.

LO lægger vægt på, at strukturfondsmidlerne ikke blot fokuseres på vækst, men også på positiv beskæftigelses- og jobudvikling. LO støtter en bedre koordination og synergi mellem Regionalfonden og Socialfonden, samt Landdistriktsprogrammet og Fiskerifondsprogrammet, da alle disse fonde understøtter regional beskæftigelse og vækst. I denne kontekst er det dog vigtigt for LO at fastholde, at Socialfonden er målrettet til at forbedre beskæftigelsesmuligheder. Fokus for Socialfonden bør derfor fortsat være kompetenceudvikling, som er rettet mod beskæftigelse og integration. LO støtter ønsket om at forenkle forvaltningen af samhørighedspolitikken, navnlig vedrørende dokumentationskrav for programmerne. LO anbefaler, at der udvikles et nyt fokuseret effektmålingssystem, som bedre kan sikre, at effekterne af strukturfondsindsatsen bliver tydeligere. Samtidig bør det dog undgås, at effektmålingssystemet bliver for rigtigt. Det er vigtigt at give plads til nytænkende indsatser. Endeligt finder LO det fornuftigt at indarbejde klimaforandringer, som et tværgående hensyn.

Danmarks Vækstråd finder, at det er afgørende at fastholde fokus for samhørighedspolitikken på vækst og beskæftigelse. De enkelte medlemslande bør samtidigt kunne målrette indsatsen mod de udfordringer, der ligger i den enkelte region. Den stedbaserede tilgang bør derfor opretholdes. Danmarks Vækstråd påpeger endvidere behovet for at sikre koordination og synergi mellem indsatsen under strukturfondene og Landdistriktsprogrammet og Fiskeriprogrammet. Endvidere ønsker Danmarks Vækstråd, at de administrative byrder nedbringes. Man gør derfor opmærksom på de administrative konsekvenser af nye reserver og regler om automatisk frigørelse. Endeligt finder Danmarks Vækstråd behov for, at effekterne af strukturfondsindsatsen dokumenteres bedre og at erfaringer deles mellem medlemslandene.

Sammenslutningen af Danske Småøer argumenterer for, at strukturfondsmidler skal kunne anvendes til udbygningen af infrastrukturen på små øer. Endvidere ville en indsats for at gøre de små øer til en del af det digitale Europa være relevant.

Finansrådet ser gerne et større konkurrenceelement i strukturfondene, da det er vigtigt at give incitamenter til udvikling og gennemførelse af gode og værdiskabende projekter. Samtidigt bør det administrative set-up omkring gennemførelse af projekterne lettes. Finansrådet kan ikke støtte, at der indarbejdes tværgående emner og temaer i samhørighedspolitikken, da dette svækker den stedbaserede tilgang.

Forbrugerrådet har svaret, at man ikke har bemærkninger til dokumentet.

De øvrige hørte organisationer har ikke besvaret henvendelsen.