

UDENRIGSMINISTERIET
Center for Europa og Nordamerika

EKN, sagsnr.: 2018-41333
Den 14. november 2018

Rådsmøde (almindelige anliggender – samhørighed) den 30. november 2018

SAMLENOTAT

Politisk drøftelse om Samhørighedspolitikken efter 2020

KOM (2018) 0375

KOM (2018) 0372

KOM (2018) 0382

KOM (2018) 0373

KOM (2018) 0374

1. Resumé

På rådsmødet (almindelige anliggender – samhørighed) den 30. november 2018 ventes en politisk drøftelse af den samlede lovpakke for samhørighedspolitikken efter 2020. Drøftelsen forventes særligt at vedrøre forslaget om fælles bestemmelser for en række EU-fonde¹ (CPR), der regulerer de tværgående elementer i forvaltningen af fondene.

Sagen skønnes at skulle forelægges Folketingets Europaudvalg til orientering.

2. Baggrund

Kommissionen præsenterede den 29. maj 2018 en række forordningsforslag, der udgør den samlede lovpakke for samhørighedspolitikken for perioden 2021-2027. Det østrigske formandskab har ønsket en politisk drøftelse af denne lovpakke. Det forventes, at drøftelsen vil ske på baggrund af en endnu ikke offentliggjort formandskabsrapport.

3. Formål og indhold

Det forventes, at der vil være tale om en politisk drøftelse blandt medlemsstaterne om den samlede lovpakke for samhørighedspolitikken for perioden 2021-2027. Formålet med drøftelsen er at give politiske pejlemærker for det nuværende østrigske og kommende rumænske formandskabs arbejde med området. De enkelte forordningsforslag indeholdt i lovpakken gennemgås kort nedenfor. Der kan derudover generelt henvises til de grund- og nærhedsnotater regeringen oversendte til Folketingets Europaudvalg den 27. juni 2018.

Fælles bestemmelser for en række EU-fonde (CPR) (KOM(2018) 375)

Forslaget baserer sig på artikel 322, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Forordningen omhandler de tværgående elementer, der gælder for en række EU-fonde. Det involverer blandt andet investeringsprioriteter, revisionsregler og kontrolmekanismer. Forordningen gælder for syv EU-fonde, der alle gennemføres via delt forvaltning.

I forhold til den nuværende flerårige finansielle ramme (MFF) har Kommissionen valgt at inkludere migrations- og grænseforvaltningsfondene i den nye CPR-forordning. Det drejer sig

¹ KOM(2018) 375

konkret om Asyl-, migrations- og integrationsfonden (AMIF) og fonden for Integreret Grænseforvaltning (IBMF).² Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne foreslås ikke længere omfattet af CPR-forordningen. Den omfattes i stedet af de regler, der er foreslået inden for landbrugsområdet.

Kommissionens vigtigste målsætning med forslaget er at mindske unødvendige administrative byrder for støttemodtagerne og forvaltningsorganerne. Samtidig er der fokus på at opretholde en høj grad af sikkerhed for udgifternes lovlighed og formelle rigtighed.

Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden (KOM(2018) 372)

Forslaget indeholder specifikke målsætninger og indikatorer for EFRU og Samhørighedsfonden baseret på politiske målsætninger i CPR-forordningen. Forordningen opstiller desuden en liste over ikke-støtteberettigede aktiviteter, der falder uden for anvendelsesområdet for fondenes interventioner herunder bl.a. lufthavnsinfrastruktur og nedlukning af nukleare anlæg.

Der lægges i forslaget op til at medlemsstaterne, afhængigt af deres relative velstand, skal anvende 65 til 85 pct. af midlerne under EFRU til de to overordnede hovedprioriteter; *et mere intelligent Europa* og *et grønnere, kulstoffattigt Europa*. For EFRU-midlerne betyder det, at Danmark skal anvende minimum 85% af de samlede tildelte midler på de to ovenfor angivne hovedprioriteter. Mindst 60% af de samlede midler skal anvendes til et mere intelligent Europa.

Danmark modtager ikke midler fra Samhørighedsfonden.

Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) (KOM(2018) 382)

ESF+ består af en sammenlægning af den Europæiske Socialfond (ESF), Ungdoms-beskæftigelsesinitiativet (UBI), Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD), EU-programmet for beskæftigelse og social innovation (EaSI) og EU's sundhedsprogram.

Formålet med forordningsforslaget og sammenlægningen af de tidligere instrumenter er ifølge Kommissionen:

- at øge sammenhængen og synergien mellem EU-instrumenter, der supplerer hinanden,
- at øge fleksibiliteten og gøre det muligt for fondene i højere grad at reagere på de udfordringer, der identificeres i den økonomiske styringscyklus,
- at gøre det muligt at forenkle programmeringen og forvaltningen af fondene/instrumenterne, så den administrative byrde reduceres for myndigheder og støttemodtagere.

ESF+ har tre indsatsområder. Det første indsatsområde omfatter den nuværende ESF, det nuværende UBI og det nuværende FEAD. Det andet indsatsområde omfatter foranstaltninger til fremme af beskæftigelse og social innovation (det nuværende EaSI). Det tredje indsatsområde vedrører tilskyndelsesforanstaltninger, der er udformet til at beskytte og forbedre menneskers sundhed.

Mekanisme til at imødegå retlige og administrative hindringer i en grænseoverskridende sammenhæng (ECBM) (KOM(2018) 373)

² I den nuværende periode opererer man med en horisontal retsakt, som kun gælder for den nuværende AMIF og den interne sikkerhedsfond (ISF), hvoraf sidstnævnte nu afløses af IBMF.

Formålet med det nye forordningsforslag er at imødegå såkaldte retlige grænsehindringer i hele Unionen. Forslaget baserer sig på Kommissionens undersøgelse af grænseoverskridende samarbejde³. Undersøgelsen konkluderer, at grænseregioner generelt klarer sig dårligere økonomisk end andre regioner i medlemsstaterne. Det skyldes blandt andet, at det for borgere, virksomheder og ikke-statslige organisationer, fortsat vurderes at være kompliceret og omkostningskrævende at navigere mellem forskellige administrative og juridiske systemer. Formålet er herudover også at supplere Interreg-programmet (gennemgås nedenfor), der giver økonomisk støtte til projekter i grænseregioner.

Forslaget er hjemlet i TEUF artikel 175. Forordningen muliggør, at medlemsstaterne, igennem de i forordningen opstillede mekanismer, kan indgå i samarbejder om grænseoverskridende problemstillinger. Idéen til forordningsforslaget udspringer af det arbejde, som det luxembourgiske rådsformandskab gennemførte i 2015. Arbejdet førte til nedsættelsen af en uformel arbejdsgruppe af 10-15 medlemsstater, der siden har mødtes regelmæssigt. Der har ikke været deltagelse heri fra dansk side.

Af forslaget fremgår, at medlemsstaten frit kan vælge enten at anvende mekanismen eller at anvende eksisterende metoder til at imødegå retlige hindringer, der hæmmer gennemførelsen af et fælles projekt i grænseoverskridende regioner.

Vælger en medlemsstat at anvende mekanismen beskrevet i forordningsforslaget, skal der oprettes et nationalt (i føderale stater dog regionalt) grænsekoordinationspunkt. Grænsekoordinationspunktet har blandt andet til opgave at analysere de forslag til grænseoverskridende initiativer, der indsendes ansøgninger om. Analysen skal blandt andet belyse:

- om der er tale om juridiske hindringer, og om disse bør løses gennem de muligheder, der opstilles i forordningsforslaget,
- om forslaget kan afvises, eller om der skal findes andre løsninger.

Mekanismen kan anvendes til at finde løsninger på retlige problemstillinger, der følger af fælles grænseoverskridende projekter. Det kan fx ske ved at skabe et juridisk rum, hvori der kan findes løsninger på retlige hindringer i forbindelse med offentlig transport på tværs af landegrænser.

Europæisk territorielt samarbejde (Interreg) (KOM(2018) 374)

Formålet med forordningen om særlige bestemmelser for målet om europæisk territorielt samarbejde (Interreg) er at håndtere visse specifikke regler, der vedrører gennemførelsen og samarbejde i forbindelse med Interreg.

Interreg udmøntes for nuværende periode via tre programformer herunder de grænseoverskridende, tværnationale og interregionale programmer. I Kommissionens forslag foreslås dette udvidet til fem programkomponenter. Formålet er at skabe samarbejde på tværs af grænserne i en samhørighedspolitisk dagsorden, hvor særligt grænseoverskridende udfordringer skal adresseres. Den grænseoverskridende programform implementeres i en dansk kontekst bl.a. over den dansk-tyske grænse. Tilsvarende implementeres den tværnationale programform bl.a. via Østersøprogrammet, der særligt understøtter Østersøstrategien i sine målsætninger. Overordnet implementerer alle programmerne målsætninger under strukturfondene, men fokus er på den grænseoverskridende merværdi i eksempelvis forsknings-, miljø- og transportprojekter.

³ KOM(2017) 534

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres i forhold til den konkrete politiske debat.

5. Nærhedsprincippet

Forslagene der ligger til grund for den politiske drøftelse vurderes alle at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Hvad angår forslagene vedr. EFRU og Samhørighedsfonden, Den Europæiske Socialfond plus og Interreg, vedrører de hhv. EU-fonde og grænseoverskridende samarbejde og behandles derfor på EU-plan.

Forslaget om en mekanisme til at imødegå retlige og administrative hindringer i en grænseoverskridende sammenhæng vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da formålet med mekanismen er at understøtte grænseoverskridende samarbejde på tværs af EU.

6. Gældende dansk ret

Sagen ventes ikke i sig selv at have konsekvenser for gældende dansk ret. Hvor relevant er de individuelle konsekvenser for forordningsforslagene beskrevet i de grund- og nærhedsnotater, der blev oversendt den 27. juni 2018.

Hvad angår forslaget til en forordning om en mekanisme til at imødegå retlige og administrative hindringer i en grænseoverskridende sammenhæng, er det vurderingen, at der er behov for en nærmere afdækning af en række elementer i forslaget herunder i forhold til grundloven. Disse spørgsmål vil blive vurderet nærmere i forbindelse med den kommende gennemgang og drøftelse på teknisk niveau.

7. Konsekvenser

Sagen forventes i sig selv ikke at have direkte lovgivningsmæssige konsekvenser eller konsekvenser for statsfinanserne, samfundsøkonomien, erhvervslivet, miljøet eller beskyttelsesniveauet. Hvor relevant er de individuelle konsekvenser af forordningsforslagene beskrevet i de grund- og nærhedsnotater, der blev fremsendt 27. juni 2018.

8. Høring

Forslagene om Fælles bestemmelser for en række EU-fonde (CPR), Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden, Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) og Europæisk territorielt samarbejde (Interreg) har været sendt i høring. Høringssvar fremgår af høringsnotat oversendt til Folketinget den 31. august 2018.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det østrigske formandskab har på arbejdsgruppeniveau primært fokus på at drøfte de konkrete bestemmelser i CPR med fokus på programmerings-, overvågnings- og ansvarsbestemmelserne. Der har også været overordnede drøftelser af de enkelte forordningsforslag.

Der tegner sig forholdsvis bred enighed om behovet for større forenkling i regel gennemførelsen, herunder hvor muligt fælles regler mellem forskellige fonde under samhørighedspolitikken.

En række medlemslande har udtrykt bekymring over tilbagevendelsen af skrappe frigørelsesregler (N+2). Det betyder, at midler fra fondene skal anvendes senest to år efter de er blevet tildelt mod tidligere tre år. Modsat støtter en anden mindre gruppe lande de skrappe frigørelsesregler. Der er også blandt medlemslandene uenighed omkring den foreslåede regionskategorisering.

En gruppe af medlemslande er generelt skeptiske over for en højere grad af national medfinansiering og sammenkædning af på den ene side strukturreformer og på den anden side samhørighedsstøtte. En anden gruppe af medlemslande finder omvendt, at disse tiltag vil kunne styrke den nationale forankring og sammenhængen i den økonomiske politik. En række af disse emner, herunder bl.a. kriterierne for udmøntning af midler, national medfinansiering og regionskategorier, forhandles dog i det centrale spor for forhandlingerne om EU's kommende flerårige finansielle ramme.

Blandt en større gruppe medlemslande har der været udtrykt skepsis over for Kommissionens forslag til en mekanisme til at imødegå administrative og retlige hindringer i grænseoverskridende sammenhæng. Uenigheden har særligt været fokuseret på, at man enten skal anvende mekanismen eller andre eksisterende metoder til at løse retlige hindringer og på grænsekoordinationspunkternes rolle. Der udestår endnu en tekstnær diskussion af forslaget.

For så vidt angår Interreg har en stor gruppe medlemslande særligt udtrykt utilfredshed med, at de maritime grænseregioner i forslaget umiddelbart udelukkes fra værdiskabende grænseoverskridende samarbejder med landregioner.

10. Regeringens generelle holdning

Overordnet set mener regeringen, at lovpakken indeholder en række positive elementer for så vidt angår reglerne for fondenes virke. Det gælder blandt andet:

- en forenkling af de administrative regler,
- en tættere sammenkobling mellem strukturfondene og det europæiske semester,
- øget national medfinansiering,
- fokus på resultater,
- forenkling af målsætningerne for strukturfondene og Samhørighedsfonden,
- Kommissionens forslag om at medlemsstaterne har to år til at implementere tilsagn fra EU-budgettet – mod i dag tre år.

Hertil er regeringen positiv over for Kommissionens forslag om tilpassede verificerings- og revisionsregler for programmer med få fejl og velfungerende administration. Regeringen finder det generelt hensigtsmæssigt, at der arbejdes for yderligere administrative forenklinger.

Regeringen finder det positivt, at midlerne fokuseres på målsætningerne om et mere intelligent og et mere grønt Europa. Bindinger på anvendelsen af midlerne må dog ikke hindre fokuserede investeringer og skal stå mål med programmernes omfang og de administrative byrder forbundet hermed. Desuden lægger regeringen vægt på, at der, inden for de samlede udgiftsrammer, er mulighed for fleksibilitet mellem programmer, herunder for at understøtte de nationale programmer.

Regeringen er fortsat positiv over for støtte til de mest udsatte regioner, men finder ikke fordelingen af midler mellem de rigeste regioner hensigtsmæssig. Såfremt der også fremadrettet ydes støtte til velhavende lande, vil man fra dansk side arbejde på at få sin rimelige andel af disse midler.

Regeringen er generelt positiv over for inklusionen af migrations- og grænseforvaltningsfondene i den nye forordning. Det er generelt vigtigt, at der sikres proportionalitet mellem fondenes administrative krav og størrelsen af de enkelte medlemsstaters nationale programmer.

Regeringen lægger vægt på, at de europæiske statsstøtteregele overholdes ved gennemførelsen af strukturfondene. Regeringen finder det særligt vigtigt, at der ikke gives støtte fra EU's fonde til projekter der indebærer udflytning af virksomheder og arbejdspladser mellem EU-lande. Støtten bør endvidere være additionel i forhold til nationale ordninger og indsatser.

Regeringen ser generelt positivt på formålet med den nye Interreg-forordning, herunder forsøget på at sikre en mere ensartet tilgang til samarbejde på tværs af grænser. Regeringen vil arbejde for at sikre, at der etableres geografisk hensigtsmæssige programmer under det territoriale samarbejde. Regering vil endvidere arbejde for, at de maritime grænseregioner ikke udelukkes for værdiskabende grænseoverskridende samarbejder, herunder ved at sikre, at de nuværende geografiske dækninger for samarbejdsprogrammer vil kunne fortsætte fremadrettet.

Regeringen ser generelt positivt på formålet med den nye mekanisme til at imødegå administrative og retlige hindringer i grænseoverskridende sammenhæng. Retlige hindringer i grænseregioner kan være hæmmende for væksten. Regeringen forholder sig dog umiddelbart skeptisk til den konkrete udformning af forslaget, herunder at forslaget lægger op til, at man enten skal anvende mekanismen eller andre eksisterende metoder til at løse retlige hindringer i grænseregioner.

Regeringen lægger vægt på, at drøftelser vedrørende forordningsforslagene ikke foregriber forhandlingerne om den kommende flerårige finansielle ramme. Regeringens hovedprioritet i disse forhandlingerne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU27's BNI.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.

I forbindelse med præsentationen af den samlede lovpakke er der blevet udarbejdet en række grund- og nærhedsnotater, der blev oversendt til Folketinget den 27. juni 2018.