



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 6.10.2011
SEK(2011) 1139 endelig

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**Forslag til
EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING**

om særlige bestemmelser vedrørende Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og målet om investering i vækst og beskæftigelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1080/2006

og

**Forslag til
EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING**

om Samhørighedsfonden og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1084/2006

og

**Forslag til
EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING**

om særlige bestemmelser om støtte fra Den Europæiske Fond for Regionaludvikling til målet om europæisk territorialt samarbejde

{KOM(2011) 614 endelig}

{SEK(2011) 1138 endelig}

{COM(2011) 611 final}

{COM(2011) 612 final}

RESUMÉ

Dette er et resumé af konsekvensanalysen af forslagene til forordning om bestemmelser om Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Samhørighedsfonden og målet om europæisk territorialt samarbejde.

Den indgår i en pakke af konsekvensanalyser, som også omfatter konsekvensanalysen af forslaget til forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond, som er omfattet af den fælles strategiske ramme, om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond og Samhørighedsfonden og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1083/2006 (forordningen om fælles bestemmelser) og konsekvensanalysen af forslaget til forordning om ESF.

1. IDENTIFIKATION AF PROBLEMET

Europæisk regionalpolitik spiller en vigtig rolle med hensyn til at mobilisere lokale aktiver og sætte fokus på udviklingen af det eksisterende potentiale. Som budgetrevisionen har vist, bør EU's budget imidlertid bruges til at finansiere fælles offentlige goder, som medlemsstaterne og regionerne ikke kan finansiere selv, eller som EU kan sikre bedre.

Konsekvensanalysen fokuserer udelukkende på de tre områder, hvor der erfaringsmæssigt er behov for justeringer.

1.1. Støtte til virksomheder

Samhørighedspolitikken støtte til virksomheder har givet gode resultater. Der er dokumentation for, at samhørighedspolitikken i 2000-2006 bidrog til at skabe mindst en million arbejdspladser på støttede projekter. Politikken fokuserer imidlertid ikke tilstrækkeligt på SMV'er og på innovation.

Med hensyn til SMV'er er adgang til finansiering på investeringsmarkedet et særligt stort problem. Det er noget andet, når det drejer sig om at støtte store virksomheder, da manglende adgang til finansiering normalt ikke er et problem for dem. Empiriske beviser viser, at det er mere effektivt at støtte SMV'er direkte, mens det for større virksomheder er sådan, at fortrængning af private investeringer overstiger de positive virkninger. Finansiering af produktive investeringer i store virksomheder, hvor statslig intervention ikke er nødvendig, har medført kritik af, at midlerne gives til virksomheder, som i virkeligheden ikke har brug for dem, og at finansieringen derfor fortrænger private investeringer i stedet for at skabe merværdi.

Virksomhedsstøttens fokus varierer medlemsstaterne imellem med et stærkt fokus på investeringsstøtten i nogle stater og på "blødere" tiltag såsom innovation i andre. I andre medlemsstater spiller støtte, som ikke er knyttet til innovation, fortsat en meget vigtig rolle. Det nuværende anvendelsesområde for EFRU er for bredt og giver mulighed for generel virksomhedsstøtte til stimulering af iværksætterkulturen i alle sektorer, uanset om der har været markedssvigt i den pågældende sektor, og uden at tage hensyn til sektorens bidrag til vækst og beskæftigelse.

Derfor er det primære problem med EFRU's nuværende anvendelsesområde, at rammerne for virksomhedsstøtte er for brede, og at effektiviteten og merværdien af støtten til virksomheder skal maksimeres.

1.2. Støtte til investeringer i infrastruktur

Det primære spørgsmål, der er blevet identificeret med hensyn til rammerne for transportinfrastrukturstøtte i den aktuelle samhørighedspolitik, er den manglende evne til at koncentrere den på EU's prioriteter. Samhørighedsstøtten har fokuseret på prioriteter, der er defineret i TEN-T-retningslinjerne, men ikke nødvendigvis på de områder, som er blevet identificeret som dem, der giver den største europæiske merværdi, da de blev etableret. Udfordringen for samhørighedspolitikken vil være at yde et effektivt bidrag til det identificerede investeringsbehov på 30 mia. EUR i vigtig TEN-T-infrastruktur i samhørighedslandene frem til 2020.

Desuden er det vigtigt at styrke koordineringen af de forskellige EU-instrumenter for TEN-T-finansiering. Hidtil har TEN-T-programmet fokuseret på bløde tiltag som finansiering af feasibilityundersøgelser, og Samhørighedsfonden har fokuseret på investeringer i infrastruktur. Koordinationsspørgsmålet er endnu mere relevant nu, hvor anvendelsesområdet for Samhørighedsfonden, som defineret i traktaten, omfatter fysiske investeringer i TEN-T, som det nyligt foreslåede initiativ for netforbindelser i Europa ("Connecting Europe Facility" (CEF)) også vil finansiere.

1.3. Territorialt samarbejde

Med hensyn til territorialt samarbejde ligger merværdien i den kendsgerning, at samarbejdet giver mulighed for fælles tiltag, som er nødvendige for at håndtere udfordringer, som i stigende grad går på tværs af nationale/regionale grænser.

- grænseoverskridende problemer
- udveksling af god praksis
- samarbejde i tilfælde af stordriftsfordele og kritisk masse
- samarbejde med henblik på bedre forvaltning
- samarbejde ved EU's ydre grænser om spørgsmål vedrørende sikkerhed og stabilitet samt gensidigt fordelagtige forbindelser.

Målet om europæisk territorialt samarbejde er finansieret af EFRU med et samlet budget på 8,7 mia. EUR, hvilket er 2,5 % af den samlede bevilling for 2007-13 til samhørighedspolitikken.

Selv om de kan løse en række af de spørgsmål, der er nævnt ovenfor, i den indeværende periode, er der fortsat plads til forbedringer i programmerne for europæisk territorialt samarbejde:

- Manglende strategisk fokus, hvilket resulterer i brede interventionsstrategier, der gør det vanskeligt at opnå en klart identificerbar virkning.

- Manglende effektiv koordination for at finde kompromiser mellem kravene i EU's forordninger og retsgrundlaget i de involverede medlemsstater.

1.4. Begrundelse for EU's foranstaltninger

EU's foranstaltninger støttes både på de mål, der er beskrevet i traktatens artikel 174, og på subsidiaritetsprincippet. Retten til at træffe foranstaltninger er knæsat i artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union: "[Unionen] fremmer økonomisk, social og territorial samhørighed og solidaritet mellem medlemsstaterne" samt i EUF-traktatens artikel 175, hvor Unionen udtrykkeligt anmodes om at gennemføre denne politik gennem strukturfondene, og i artikel 177, som beskriver Samhørighedsfondens rolle.

2. MÅLSÆTNINGER

Den **overordnede målsætning** er defineret i EUF-traktatens artikel 176, hvor det bestemmes, at EFRU "skal bidrage til at udligne de største regionale skævheder i Unionen ved at deltage i udviklingen og strukturtilpasningen af de områder, der er bagefter i udvikling, og i omstillingen af de industriområder, der er i tilbagegang". Ifølge traktatens artikel 177 er formålet med Samhørighedsfonden at yde "finansielle bidrag til projekter inden for miljø og transeuropæiske net på transportinfrastrukturområdet".

I lyset af denne konsekvensanalyses anvendelsesområde er de **specifikke målsætninger** at sikre, at EFRU og Samhørighedsfonden bruges:

- på en virkningsfuld måde
- på en effektiv måde
- på en måde, som skaber stor europæisk merværdi.

De **operationelle målsætninger** drejer sig om de enkelte spørgsmål, som er blevet drøftet, og er følgende:

- Virksomhedsstøtte: For at sikre, at investeringsstøtten til virksomheder bidrager til bæredygtig vækst og beskæftigelse, og at støtten til innovation bidrager til udvikling af det lokale og regionale potentiale
- Infrastrukturinvesteringer: For at sikre, at der fokuseres tilstrækkeligt på de europæiske prioriteter
- Territorialt samarbejde: For at sikre, at der fokuseres tilstrækkeligt på de europæiske prioriteter med fleksibilitet til, at medlemsstaterne og regionerne kan vælge tematiske mål.

3. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

De forskellige løsningsmodeller er medtaget i konsekvensanalysen for at behandle problemet med anvendelsesområdet i overensstemmelse med de fastlagte målsætninger, således at alternativer, lige fra moderate tilpasninger af de nuværende ordninger til mere gennemgribende ændringer, afspejles.

3.1.1. Løsningsmodel 1 – Uændret politik

- Anvendelsesområdet for EFRU forbliver bredt med fokus på produktive investeringer og udvikling af det eksisterende potentiale.
- Der ydes direkte støtte primært, men ikke udelukkende, til SMV'er.

3.1.2. Løsningsmodel 2 – Mere målrettet støtte til store virksomheder med fokus på F&U, innovation og centrale støtteteknologier

- Støtten til generelle produktive investeringer for at skabe og fastholde arbejdspladser begrænses til SMV'er.
- Støtte til udvikling af det eksisterende potentiale til både store og små virksomheder ved at støtte regional og lokal udvikling samt forskning og innovation.

3.1.3. Løsningsmodel 3 – Ingen støtte til store virksomheder, kun lån og kapitalfinansiering til SMV'er

- Alle produktive investeringer støttes med ikke-tilskudsbaseeret bistand gennem innovative finansieringsinstrumenter.

3.2. Rammer for infrastrukturstøtte gennem EFRU og Samhørighedsfonden

3.2.1. Løsningsmodel 1 – Status quo

- EFRU og Samhørighedsfonden fortsætter med at finansiere større infrastrukturprojekter i alle EU's regioner, hvor finansieringen koncentrerer på de mindre udviklede regioner. Finansiering fra Samhørighedsfonden ydes kun i fattige medlemsstater.
- I de mindre udviklede regioner er der fokus på både prioriterede projekter af europæisk interesse, som identificeret i den nye TEN-T-ramme, samt på sekundær infrastruktur.
- Endvidere finansierer TEN-T-programmet fortsat infrastrukturprojekter med en stor EU-merværdi i udviklede regioner med særligt fokus på bløde foranstaltninger (f.eks. feasibilityundersøgelser osv.).
- Nationale operationelle programmer omfatter infrastrukturinvesteringerne, hvor prioriteterne fastsættes på nationalt plan.

3.2.2. Løsningsmodel 2 – Større fokus på europæiske prioriteter i større infrastrukturinvesteringer i mindre udviklede regioner og "Connecting Europe Facility"-initiativet i mere udviklede regioner

- Samhørighedsfonden finansierer infrastrukturinvesteringer på området for strategiske europæiske investeringer. Fonden er kun tilgængelig i fattige medlemsstater.
- EFRU vil sigte mod projekter af national og/eller regional interesse.

- Større infrastrukturinvesteringer er dækket af nationale programmer, og investeringernes forenelighed med EU's prioriteter sikres gennem en bindende liste over strategiske investeringsprojekter, der skal gennemføres frem til 2020, og som er blevet udvalgt og afhandlet med medlemsstaterne og indgår i partnerskabskontrakterne. Støtten til disse projekter vil blive øremærket.
- Forudgående betingelser på området for strategisk planlægning vil gå hånd i hånd med det fastlagte fokus på strategiske investeringer i bæredygtig transport.
- Investeringer af national og regional betydning vil blive prioriteret efter deres bidrag til bæredygtighed og til nettet.
- Den målrettede CEF vil supplere investeringer under samhørighedspolitikken i fysisk infrastruktur, ikke kun bløde investeringer. CEF vil finansiere infrastrukturprojekter med stor EU-merværdi. Der vil blive afsat 10 mia. EUR inden for den finansielle bevilling til Samhørighedsfonden til CEF.

3.2.3. Løsningsmodel 3 – Større fokus på national infrastruktur gennem Samhørighedsfonden

- Samhørighedsfonden finansierer infrastrukturinvesteringer i strategiske europæiske prioriteter på området for vigtige og omfattende TEN-T-net.
- EFRU vil sigte mod projekter af national og/eller regional interesse.
- Som ved løsningsmodel 2 er større infrastrukturinvesteringer omfattet af nationale programmer.
- Facilitetens investeringer vil kun fokusere på de mere udviklede medlemsstater og finansiere infrastrukturprojekter med stor EU-merværdi.
- Samhørighedsfonden vil finansiere projekter i mindre udviklede medlemsstater og derfor geografisk supplere CEF. Der vil ikke ske nogen overførsel af 10 mia. EUR fra Samhørighedsfonden til CEF.

3.3. Territorialt samarbejde

3.3.1. Løsningsmodel 1 – Uændret politik

- Prioriteterne for samarbejdsprogrammer vil fortsat blive bredt defineret.
- Der vil ikke blive etableret nogen formel forbindelse mellem samarbejdsprogrammer og konvergens-/konkurrenceevneprogrammer.

3.3.2. Løsningsmodel 2 – Tematisk koncentration og styrket forbindelse til andre programmer

- Antallet af tematiske mål, der kan vælges mellem i det grænseoverskridende og tværnationale samarbejde, vil blive begrænset.
- Samarbejdsaspekter vil være en integreret del af den generelle strategiske ramme.

3.3.3. Løsningsmodel 3 – Integration af samarbejde i de regionale programmer

- Ikke flere særskilte programmer for territorielt samarbejde.
- Samarbejdsaktiviteter udføres inden for rammerne af de eksisterende regionale programmer med en åbning, der giver mulighed for samarbejdsforanstaltninger.

4. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLERNE

Rammer for virksomhedsstøtte finansieret af EFRU

Ved løsningsmodellen med uændret politik giver et relativt bredt interventionsområde medlemsstaterne tilstrækkelig fleksibilitet til at vælge de interventionsområder, som imødekommer deres udfordringer bedst muligt, hvor den største andel af støtten går til SMV'er og FTUI. Investeringsstøtten til store virksomheder bevares imidlertid, hvilket kan resultere i, at de offentlige midler fortrænger private investeringer.

I løsningsmodel 2 vil støtten til store virksomheder blive begrænset til specifikke investeringer beregnet til at støtte udviklingen af det eksisterende potentiale i regionen, primært inden for området innovation, nye teknologier og forskningssamarbejde og fælles initiativer mellem store virksomheder, SMV'er og andre institutioner. Endvidere er der ved denne løsningsmodel mulighed for at øge anvendelsen af ikke-tilskudsbaseede instrumenter, navnlig i forbindelse med investeringsstøtte, som generelt forbindes med lavere risiko og omfatter et større dødvægtstab i forhold til investeringer i innovation og højrisikoaktiviteter. Disse foranstaltninger vil reducere dødvægtstab, men også reducere fleksibiliteten for medlemsstaterne.

I løsningsmodel 3 vil et forbud mod tilskudsbaseeret bistand til store virksomheder styrke støttens fleksibilitet og give en større løftegangseffekt. De innovations- og forskningsaktiviteter, der er nødvendige for at nå EU's overordnede mål, kan imidlertid blive modvirket, fordi bistand uden tilbagebetalingspligt er mere effektiv for innovative, F&U-intensive projekter langt væk fra markedet. Et skift fra gavebistand til bistand med tilbagebetalingspligt til store virksomheder kunne også forårsage en væsentlig stigning i de administrative omkostninger for forvaltningsmyndighederne.

For at gøre støtten mere effektiv og styrke dens bidrag til det lokale og regionale potentiale samt den lokale og regionale vækst og beskæftigelse er løsningsmodel 2 den foretrukne løsningsmodel.

Rammer for infrastrukturstøtte gennem EFRU og Samhørighedsfonden

Ved scenariet med uændret politik vil de fordele, som EU's støtte til infrastruktur har skabt, fortsætte. Fokus på de europæiske netprioriteter vil imidlertid fortsat være utilfredsstillende, og infrastrukturinvesteringerne i mere velstående regioner vil reducere effektiviteten. Uden koordinering mellem samhørighedspolitikken og CEF vil EU's infrastruktur fortsat være fragmenteret.

Med løsningsmodel 2 vil et større fokus på europæiske prioriteter, CEF og afgrænsning af 10 mia. EUR fra Samhørighedsfonden give mulighed for at koncentrere sig om EU's prioriterede projekter. Denne løsningsmodel reducerer imidlertid medlemsstaternes og regionernes fleksibilitet.

Løsningsmodel 3 vil give mulighed for, at infrastrukturinvesteringer vil forblive i konvergensregioner, hvor der er størst behov for basal infrastruktur. Den største fordel ved denne løsningsmodel er, at den giver samhørighedslandene fuld fleksibilitet til at imødekomme de regionale og nationale prioriteter i disse regioner. Den største ulempe ved denne løsningsmodel er, at Samhørighedsfonden ikke fokuserer tilstrækkeligt på vigtige TEN-T-projekter.

På grundlag af EU's merværdi og koordinering mellem CEF og Samhørighedsfonden er løsningsmodel 2 den foretrukne løsningsmodel.

Territorialt samarbejde

Ved løsningsmodellen med uændret politik har programmerne for europæisk territorialt samarbejde større fleksibilitet til at vælge, hvilke politikområder de vil fokusere på. Ulempen er imidlertid et generelt manglende strategisk fokus og ingen klar identifikation af de forventede programresultater. Endvidere gør denne løsningsmodel det vanskeligt at sikre komplementaritet med andre EU-programmer.

Løsningsmodel 2 vil sikre større overensstemmelse mellem samarbejdsprogrammerne og Europa 2020-strategien. Den vil give en større interventionslogik i programmerne på grund af fastsættelsen af programmernes mål efter forventet output og resultat. Endvidere vil synergierne med de regionale operationelle programmer blive øget. Ikke desto mindre kunne denne løsningsmodel føre til mindre fleksibilitet i udformningen af programmerne.

Løsningsmodel 3 vil medføre øget synergi og komme det regionale program til gode ved at tilføje en EU-dimension. Det vil ikke desto mindre kun give mulighed for samarbejde om specifikke projekter og ikke fremme den langsigtede udvikling af en integreret strategi for et grænseoverskridende eller tværnationalt territorium. Der vil også være risiko for, at EU-dimensionen vil blive nedprioriteret i programmeringen. Det vil være vanskeligt at udvikle fælles projekter uden en støttestruktur.

For at skabe et bedre fokus på de europæiske prioriteter og udvikle en klar interventionslogik i programmerne og større merværdi er løsningsmodel 2 den foretrukne løsning.

5. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Overvågnings- og evalueringssystemerne for samhørighedspolitikken vil blive styrket i forhold til den aktuelle situation med et øget fokus på resultater og tilpasning til Europa 2020-strategien. Helt konkret vil dette betyde følgende:

- Programmerne vil omfatte en klar formulering af de ønskede ændringer, hvordan dette vil bidrage til Europa 2020-målene, og hvordan anvendelse af ressourcerne til bestemte interventioner (output) vil skabe ændringer (resultater). Dette vil blive udtrykt i output- og resultatindikatorer. Hvor det er relevant, vil der blive anvendt et sæt fælles indikatorer, som er tilpasset Europa 2020-målene.
- De enkelte programmer vil omfatte en resultatramme, som fastsætter kvantificerede milepæle for hver prioritet, udarbejdet på grundlag af et begrænset antal programindikatorer for at give en klar indikation af fremskridtet med hensyn til at opfylde prioriteter, der er knyttet til Europa 2020.
- Disse milepæle for resultatrammen vil blive foreslået af medlemsstaten og aftalt mellem Kommissionen og medlemsstaterne.
- Partnerskabskontrakten vil indeholde en sammenfatning af milepælene, metode og de vigtigste principper.

De operationelle programmets resultater vil blive overvåget regelmæssigt på grundlag af programindikatorerne. Årlige gennemførelsesrapporter vil indeholde rapporter om realiseret output i forhold til målene med analyser af årsagerne til under- eller overopfyldelse. Overvågningsudvalg vil se nærmere på behovet for eventuelle ændringer eller andre initiativer for at sikre, at programmet holder kursen. Resultaterne vil også blive overvåget og indrapporteret, efterhånden som oplysninger bliver tilgængelige, og vil blive drøftet i overvågningsudvalget og på årlige revisionsmøder.

Det er planen, at der vil være to formelle revisionspunkter til at måle fremskridtet i forhold til de milepæle, der er defineret i resultatrammen. Kommissionen vil foretage den første undersøgelse af fremskridtet mod opfyldelse af de aftalte milepæle i 2017 på grundlag af årlige gennemførelsesrapporter med hensyn til absorption og output. Den anden undersøgelse vil finde sted i 2019.