



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 6.10.2011  
SEK(2011) 1139 slutlig

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN**

*Följedokument till*

**förslaget till  
EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING**

**om särskilda bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden och målet  
Investering för tillväxt och sysselsättning samt om upphävande av förordning (EG)  
nr 1080/2006**

**och**

**förslaget till  
EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING**

**om Sammanhållningsfonden och om upphävande av rådets förordning (EG)  
nr 1084/2006**

**och**

**förslaget till  
EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING**

**om särskilda bestämmelser för stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden till  
målet Europeiskt territoriellt samarbete**

{KOM(2011) 614 slutlig}  
{SEK(2011) 1138 slutlig}

{COM(2011) 611 final}  
{COM(2011) 612 final}

# SAMMANFATTNING

Detta är konsekvensbedömningen av förslaget till förordningarna om bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Sammanhållningsfonden och målet Europeiskt territoriellt samarbete.

Den ingår i ett paket med konsekvensbedömningar som även omfattar konsekvensbedömningen av förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Sammanhållningsfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden som omfattas av den gemensamma strategiska ramen, om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1083/2006 (grundförordningen) och konsekvensbedömningen av förslaget till förordning om Europeiska socialfonden.

## 1. PROBLEMFORMULERING

Den europeiska regionalpolitiken spelar en viktig roll när det gäller att mobilisera lokala tillgångar och fokusera på att utveckla inneboende potential. Såsom dock sägs budgetöversynen ”bör EU-budgeten användas till att finansiera allmänna nyttigheter på EU-nivå eller åtgärder som medlemsstaterna och regionerna inte kan finansiera själva, eller användas där den kan garantera ett bättre resultat”.

Konsekvensbedömningen fokuserar enbart på de tre områden där det har visat sig att justeringar krävs.

### 1.1. Stöd till företag

Sammanhållningspolitikens stöd till företag har gett betydande resultat. Det finns belägg för att sammanhållningspolitiken under 2000–2006 bidrog till att skapa minst en miljon nya arbetstillfällen inom de projekt som fick stöd. Politiken är dock inte tillräckligt fokuserad på små och medelstora företag eller på innovation.

Ett särskilt problem för små och medelstora företag är att få tillgång till finansiering på investeringsmarknaden. Frågan om stöd till stora företag ser annorlunda ut, eftersom de i regel inte har svårt att få finansiering. Empiriska belägg visar att direktstöd till små och medelstora företag är effektivare, medan stöd till större företag kan leda till att privata investerare trängs ut, vilket överskuggar de positiva effekterna. Finansiering av stora företags produktiva investeringar i fall där offentligt ingripande inte är nödvändigt har gett upphov till kritik om att medel används för företag som i praktiken inte behöver dem och att detta stöter bort privata investerare i stället för att ge mervärde.

Inriktningen på stödet till företagen varierar mellan medlemsstaterna – vissa har ett starkt fokus på stöd till investeringar medan andra lägger starkare betoning på ”mjukare” åtgärder såsom innovation. I andra medlemsstater spelar dock stöd som inte är kopplat till innovation fortfarande en mycket viktig roll. Europeiska regionala utvecklingsfondens nuvarande räckvidd är för brett definierad och tillåter generiskt stöd till affärsverksamhet för att stimulera företagande i alla sektorer, oberoende av marknadsmisslyckande i den sektorn eller sektorns bidrag till tillväxt och sysselsättning.

Det främsta problemet med Europeiska regionala utvecklingsfondens nuvarande räckvidd är således att stödet till företag har en för bred definition och att stödets effektivitet och mervärde för företagen måste maximeras.

## 1.2. Stöd till investeringar i infrastruktur

Det främsta problemet när det gäller den nuvarande sammanhållningspolitikens räckvidd rörande finansiering av transportinfrastruktur är att man inte kan trygga en tillräcklig koncentration på EU-prioriteringarna. Sammanhållningsfinansieringen har inriktats på prioriteringar som fastställs i riktlinjerna för TEN-T, men inte nödvändigt på de delar som vid tidpunkten för fastställande ansågs ge det största europeiska mervärdet. Utmaningen för sammanhållningspolitiken blir att effektivt bidra till de investeringar på 30 miljarder euro som behövs för central TEN-T-infrastruktur i sammanhållningsländerna fram till 2020.

Dessutom är det viktigt att förbättra samordningen av de olika EU-instrumenten för finansiering av TEN-T. Fram till nu har TEN-T-programmet inriktats på mjuka åtgärder såsom finansieringen av genomförbarhetsstudier, och Sammanhållningsfonden har inriktats på investeringar i infrastruktur. Frågan om samordning har blivit särskilt relevant eftersom Sammanhållningsfondens räckvidd enligt fördraget omfattar fysiska investeringar i TEN-T som den nya Fonden för ett sammanlänkat Europa också kommer att finansiera.

## 1.3. Territoriellt samarbete

När det gäller territoriellt samarbete består mervärdet för europeiskt **territoriellt samarbete** i att möjligheter ges till gemensamma åtgärder som behövs för att möta utmaningar som i allt högre grad överskrider de nationella eller regionala gränserna, såsom

- gränsöverskridande problem,
- delning av god praxis,
- samarbete när det finns stordriftsfördelar och kritisk massa,
- samarbete i syfte att förbättra styrningen,
- samarbete vid EU:s yttre gränser i frågor som rör säkerhet och stabilitet, och ömsesidigt fördelaktiga förbindelser.

Målet Europeiskt territoriellt samarbete finansieras genom Europeiska regionala utvecklingsfonden med en total budget på 8,7 miljarder euro, vilket utgör 2,5 % av det totala anslaget för sammanhållningspolitiken 2007–2013.

Trots att programmen inom Europeiskt territoriellt samarbete har kapacitet att hantera de ovan beskrivna frågorna finns det under den nuvarande perioden plats för förbättringar:

- Det saknas strategiskt fokus, vilket leder till breda interventionsstrategier som har gjort det svårt att nå en klart identifierbar verkan.
- Det saknas en effektiv samordning för att finna kompromisser mellan kraven enligt EU-förordningarna och de rättsliga ramarna i de deltagande medlemsstaterna.

#### 1.4. Motivering för EU-åtgärder

EU-åtgärder är motiverade både på grundval av målen i artikel 174 i fördraget och på grundval av subsidiaritetsprincipen. Rätten att agera följer av artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen, enligt vilken "[unionen] ska främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna", samt artikel 175 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilken unionen uttryckligen måste genomföra denna politik genom strukturfonderna, och artikel 177, där Sammanhållningsfondens roll fastställs.

#### 2. MÅL

Det **allmänna målet** fastställs i artikel 176 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där det anges att "Europeiska regionala utvecklingsfondens syfte är att bistå med att avhjälpa de viktigaste regionala obalanserna i unionen genom att delta i utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som utvecklas långsammare samt i omstruktureringen av industriregioner på tillbakagång". Enligt artikel 177 i fördraget är syftet med Sammanhållningsfonden att "lämna ekonomiska bidrag till projekt på miljöområdet och till transeuropeiska nät inom infrastrukturen på transportområdet".

Med tanke på räckvidden för denna konsekvensbedömningen är de **särskilda målen** att se till att Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden används

- effektivt,
- ändamålsenligt,
- på ett sätt som ger ett stort europeiskt mervärde.

De **operativa målen** hör samman med de enskilda frågor som diskuterats och är

- stöd till företag för att säkerställa att investeringsstöd till företag bidrar till hållbar utveckling och sysselsättning och att stöd till innovation bidrar till att utveckla lokal och regional potential,
- investeringar i infrastruktur för att säkerställa tillräcklig koncentration på europeiska prioriteringar,
- territoriellt samarbete för att säkerställa tillräcklig koncentration på europeiska prioriteringar, med flexibilitet för medlemsstater och regioner att välja tematiska mål.

#### 3. ALTERNATIV

Konsekvensbedömningens olika alternativ är inriktade på att lösa räckviddsproblemet i enlighet med de fastställda målen, och alternativen varierar från måttliga anpassningar av aktuella system till djupare ändringar.

##### 3.1.1. Alternativ 1 – Ingen ändring

- Europeiska regionala utvecklingsfonden har även fortsättningsvis en bred räckvidd med fokus på produktiva investeringar och på att utveckla inneboende potential.

- Direktstöd ges primärt, men inte enbart, till små och medelstora företag.

### **3.1.2. Alternativ 2 – Bättre riktat stöd till stora företag med fokus på forskning och utveckling, innovation och viktig möjliggörande teknik**

- Stödet till allmänna produktiva investeringar för att skapa och säkra arbetstillfällen begränsas till små och medelstora företag.
- Stöd till både stora och små företag för att utveckla inneboende potential genom stöd till regional och lokal utveckling samt forskning och innovation.

### **3.1.3. Alternativ 3 – Inga bidrag till stora företag, enbart lån och finansiering i form av eget kapital för små och medelstora företag**

- Alla produktiva investeringar stöds, men inte genom bidrag utan genom innovativa finansieringsinstrument.

## **3.2. Räckvidden för stöd till infrastruktur genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden**

### **3.2.1. Alternativ 1 – Ingen ändring**

- Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden fortsätter att finansiera större infrastruktur i alla EU-regioner, med inriktning på mindre utvecklade regioner. Finansiering från Sammanhållningsfonden beviljas endast fattiga medlemsstater.
- I mindre utvecklade regioner ligger fokus både på prioriterade projekt av europeiskt intresse enligt den nya TEN-T-ramen och på sekundär infrastruktur.
- Dessutom fortsätter TEN-T-programmet att finansiera infrastrukturprojekt med högt EU-mervärde i utvecklade regioner, med särskild inriktning på mjuka åtgärder (t.ex. genomförbarhetsstudier).
- De nationella operativa programmen täcker infrastrukturinvesteringar och prioriteringarna fastställs på nationell nivå.

### **3.2.2. Alternativ 2 – Bättre fokus på europeiska prioriteringar i större infrastrukturinvesteringar i mindre utvecklade regioner och Fonden för ett sammanlänkat Europa i mer utvecklade regioner**

- Sammanhållningsfonden finansierar infrastrukturinvesteringar inom området för strategiska europeiska prioriteringar. Fonden är endast tillgänglig för fattiga medlemsstater.
- Europeiska regionala utvecklingsfonden inriktas på projekt av nationellt och/eller regionalt intresse.

- Större infrastrukturinvesteringar täcks av nationella program och anpassningen av investeringarna till EU:s prioriteringar säkerställs genom en bindande förteckning över strategiska investeringsprojekt som ska genomföras fram till 2020, väljas ut och förhandlas med medlemsstaterna och införlivas i partnerskapsavtalen. Finansieringen för dessa projekt kommer att öronmärkas.
- Förhandsvillkor på området för strategisk planering kommer att åtfölja fokus på strategiska investeringar i hållbara transporter.
- Investeringar av nationell och regional betydelse prioriteras enligt deras bidrag till hållbarheten och nätverket.
- Den särskilda Fonden för ett sammanlänkat Europa kompletterar de sammanhållningspolitiska investeringarna i fysisk infrastruktur, inte bara mjuka investeringar. Fonden för ett sammanlänkat Europa finansierar infrastrukturprojekt med stort EU-mervärde. Inom det ekonomiska anslaget för Sammanhållningsfonden öronmärks tio miljarder euro för Fonden för ett sammanlänkat Europa.

### **3.2.3. Alternativ 3 – Bättre fokus på nationell infrastruktur genom Sammanhållningsfonden**

- Sammanhållningsfonden finansierar infrastrukturinvesteringar inom området för strategiska europeiska prioriteringar när det gäller stornätet och det övergripande nätet inom TEN-T.
- Europeiska regionala utvecklingsfonden inriktas på projekt av nationellt och/eller regionalt intresse.
- Som i alternativ 2 täcks de större infrastrukturinvesteringarna av nationella program.
- Fonden för ett sammanlänkat Europa fokuserar sina investeringar enbart på de mer utvecklade medlemsstaterna och finansierar infrastrukturprojekt med stort EU-mervärde.
- Sammanhållningsfonden finansierar projekt i de mindre utvecklade medlemsstaterna och kompletterar således geografiskt sett Fonden för ett sammanlänkat Europa. Ingen överföring på tio miljarder euro görs från Sammanhållningsfonden till Fonden för ett sammanlänkat Europa.

## **3.3. Territoriellt samarbete**

### **3.3.1. Alternativ 1 – Ingen ändring**

- Prioriteringarna för samarbetsprogrammen är fortsättningsvis brett definierade.
- Ingen formell koppling upprättas mellan samarbetsprogrammen och programmen för konvergens och konkurrenskraft.

### **3.3.2. Alternativ 2 – Tematisk koncentration och starkare koppling till övriga program**

- Det finns ett begränsat antal tematiska mål att välja mellan för gränsöverskridande och transnationellt samarbete.
- Samarbetsaspekterna är en integrerad del av den övergripande strategiska ramen.

### **3.3.3. Alternativ 3 – Integrering av samarbetet i de regionala programmen**

- Man frångår separata program för territoriellt samarbete.
- Samarbetet genomförs inom ramen för befintliga regionala program, som ger möjlighet till samarbete.

## **4. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN**

### **Räckvidden för Europeiska regionala utvecklingsfondens företagsstöd**

Inom alternativ 1 (ingen ändring) ger den relativt breda räckvidden för insatser medlemsstaterna tillräcklig flexibilitet att välja de insatsområden som bäst motsvarar de nationella utmaningarna, och största delen av stödet går till små och medelstora företag och forskning, teknisk utveckling och innovation. Investeringsstödet till stora företag kvarstår dock, vilket kan leda till att den offentliga finansieringen tränger undan privata investeringar.

Enligt alternativ 2 begränsas stödet till stora företag till specifika investeringar för stöd till utveckling av regionens inneboende potential, särskilt inom innovation, ny teknik och forskning samt samarbete och gemensamma initiativ mellan stora företag, små och medelstora företag och andra institutioner. Detta alternativ ger också utrymme för att stärka rollen för instrument som inte bygger på bidrag, särskilt när det gäller investeringsstöd som i regel förknippas med lägre risk och inbegriper större dödviktseffekt jämfört med investeringar i innovation och högriskverksamhet. Dessa åtgärder minskar dödviktseffekten men minskar också flexibiliteten för medlemsstaterna.

Förbudet mot bidragsbaserat stöd till stora företag enligt alternativ 3 gör finansieringen effektivare och ger större hävstångseffekter. Detta kan dock motverka innovations- och forskningsverksamhet som är nödvändig för att nå EU:s överordnade mål, eftersom stöd som inte behöver återbetalas fungerar bättre för innovativa FoU-intensiva projekt som är långt från marknaden. En övergång från stöd till stora företag som inte behöver återbetalas till stöd som ska återbetalas kan också medföra en betydande ökning av förvaltningsmyndigheternas administrativa kostnader.

Med hänvisning till att stödet blir effektivare och bidrar till lokal och regional potential samt tillväxt och sysselsättning är alternativ 2 att föredra.

### **Räckvidden för stöd till infrastruktur genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och Sammanhållningsfonden**

Enligt alternativ 1 (ingen ändring) kvarstår de fördelar som EU-finansiering av infrastruktur har medfört. Däremot är fokuseringen på europeiska nätverksprioriteringar fortfarande inte optimal och infrastrukturinvesteringarna i rikare regioner innebär effektivitetsförluster. Utan samordning mellan sammanhållningspolitiken och Fonden för ett sammanlänkat Europa blir EU:s finansiering av infrastruktur fortsatt fragmenterad.

Enligt alternativ 2 (bättre fokus på europeiska prioriteringar) gör Fonden för ett sammanlänkat Europa och öronmärkning av tio miljarder euro från Sammanhållningsfonden det möjligt att koncentrera sig på EU:s prioriterade projekt. Detta alternativ minskar dock medlemsstaternas och regionernas flexibilitet.

Alternativ 3 ger möjlighet till fortsatt fokus på infrastrukturinvesteringarna i konvergensregionerna, som har de största behoven av grundläggande infrastruktur. Den främsta fördelen med detta alternativ är att sammanhållningsländerna får full flexibilitet att rikta in sig på de regionala och nationella prioriteringarna i dessa regioner. Den främsta nackdelen med detta alternativ är att Sammanhållningsfonden inte är tillräckligt koncentrerad på de centrala TEN-T-projekten.

Med hänvisning till EU-mervärdet och samordningen mellan Fonden för ett sammanlänkat Europa och Sammanhållningsfonden är alternativ 2 att föredra.

### **Territoriellt samarbete**

Alternativ 1 (ingen ändring) ger programmen inom Europeiskt territoriellt samarbete en större flexibilitet när det gäller att välja vilka politikområden de vill rikta in sig på. Detta leder dock till en övergripande brist på strategiskt fokus och ger ingen klar definition av de förväntade programresultaten. Detta alternativ gör det också svårt att säkerställa att programmen kompletterar övriga EU-program.

Alternativ 2 ger en starkare anpassning av samarbetsprogrammen till Europa 2020-strategin. Det leder till en bättre interventionslogik inom programmen eftersom programmets mål fastställs enligt definitionen av förväntade effekter och resultat. Dessutom ökar synergier med de regionala operativa programmen. Detta alternativ kan dock leda till mindre flexibilitet vid utformningen av programmen.

Alternativ 3 ger ökade synergier och fördelar för det regionala programmet genom att det tillför en EU-dimension. Alternativet medger dock endast samarbete för vissa projekt och främjar inte den långsiktiga utvecklingen av en integrerad strategi för ett gränsöverskridande eller transnationellt territorium. Det finns också en risk för att EU-dimensionen negligeras vid programplaneringen. Gemensamma projekt blir svårare att utveckla utan stödstruktur.

Med tanke på bättre fokus på europeiska prioriteringar, utvecklandet av en klar interventionslogik och större mervärde är alternativ 2 att föredra.

## **5. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING**

Övervaknings- och utvärderingssystemen för sammanhållningspolitiken stärks jämfört med den aktuella situationen, och det blir större fokus på resultat och anpassning till Europa 2020-strategin. Konkret betyder detta följande:



- Programmen innehåller klara angivelser om de ändringar som eftersträvas, hur dessa kan bidra till Europa 2020-målen och hur användningen av resurser till vissa insatser (utfall) bidrar till ändring (resultat). Detta uttrycks som utfalls- och resultatindikatorer. En uppsättning gemensamma indikatorer anpassade till EU 2020-målen används när det är relevant.
- Varje program innehåller en resultatram med kvantifierade delmål för varje prioriterat område som fastställs på grundval av ett begränsat antal programindikatorer som kan ge en klar indikation om framstegen mot de resultatprioriteringar som är kopplade till Europa 2020.
- Dessa delmål för resultatramen föreslås av medlemsstaterna och avtalas mellan kommissionen och medlemsstaterna.
- Partnerskapsavtalet innehåller en sammanfattning av delmålen, metoderna och de centrala principerna.

De operativa programmens resultat övervakas regelbundet med stöd av programindikatorerna. De årliga genomföranderapporterna innehåller redogörelser för uppnådda effekter jämfört med målen och en analys av skälen till avvikelser från satta mål. Övervakningskommittéerna ser till att programmet hålls på rätt kurs genom att överväga ändringsbehov eller andra initiativ. Likaså övervakas resultaten, som rapporteras i takt med att uppgifter finns att tillgå, och de diskuteras i övervakningskommittén och vid de årliga översynsmötena.

Enligt planerna finns det två formella tidpunkter för granskning av framstegen mot delmålen i resultatramen. Kommissionen genomför den första granskningen av framstegen mot de avtalade delmålen under 2017 på grundval av de årliga genomföranderapporterna med hänsyn till utnyttjandet och effekterna. En andra granskning äger rum 2019.