

Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Den 8. rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed

(2022/C 498/09)

Ordfører:	Nathalie SARRABEZOLLES (FR/PES), Medlem af departementsrådet i Finistère
Basisdokumenter:	Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om den 8. samhørighedsrapport: Samhørighed i Europa frem mod 2050 COM(2022) 34 final SWD(2022) 24 final

POLITISKE ANBEFALINGER

DET EUROPÆISKE REGIONSUDVALG (RU)

- glæder sig over offentliggørelsen af den ottende samhørighedsrapport, hvori de vigtigste forandringer og territoriale forskelle i EU's regioner i løbet af det seneste årti beskrives. Rapporten danner desuden grundlaget for debatten om samhørighedspolitikens fremtid efter 2027;
- er enig i Kommissionens analyse af den historiske situation, som Den Europæiske Union befinder sig i, nemlig at covid-19-pandemien og det, som i samhørighedsrapporten betegnes som nye vigtige tendenser, herunder klimaforandringerne og den digitale hyperkonnektivitet, udgør nye kilder til territorial ulighed og giver næring til geografisk utilfredshed i Europa;
- bemærker, at den langsomme genoptagelse af konvergensprocessen i de seneste år dækker over nogle meget forskellige tendenser, nemlig at flere mindre udviklede regioner og overgangsregioner i Syd- og Nordvesteuropa har haft en svag eller negativ vækst. Samtidig er den regionale vækst i Østeuropa undertiden stadig præget af store forskelle mellem hovedstadsregioner og de øvrige regioner;
- understreger brexits indvirkning på den europæiske økonomi og navnlig på det tværregionale samarbejde, forsknings- og uddannelsesøkosystemerne og demografien i mange europæiske regioner;
- noterer sig behovet for samhørighed i Europa, der som følge af krigen i Ukraine forstærkes ved Europas grænser;
- anmoder derfor Kommissionen om at gøre sig nogle åbne og strategiske overvejelser om samhørighedspolitikens rolle efter 2027 i EU's politiksammensætning.

Samhørighedspolitikken som en langsigtet udviklingspolitik

- Det Europæiske Regionsudvalg mener, at de regionale forskelle, der identificeres i samhørighedsrapporten, i høj grad styrker legitimiteten af samhørighedspolitikken som fastsat i traktaterne, dvs. en reduktion af forskellene i velstand og udvikling mellem EU's regioner;
- bifalder derfor den i samhørighedsrapporten indeholdt analyse af den indvirkning, som samhørighedspolitikken i perioden 2014-2020 har haft på investeringerne i EU's forskellige territorier;
- bemærker, at samhørighedspolitikken ofte har spillet en afgørende rolle med hensyn til at fastholde et tilstrækkeligt niveau af offentlige investeringer i tider med nedgang i de nationale investeringer;
- minder om, at den positive effekt af investeringer, der støttes gennem samhørighedspolitikken, gør sig gældende på lang sigt, sådan som det understreges i samhørighedsrapportens kapitel 9;
- minder ligeledes om, at samhørighedspolitikens programmeringsbestemmelser giver mulighed for, at visse projekter kan finansieres i op til tre år efter en programmeringsperiodes afslutning, hvilket gør det umuligt at foretage en sammenligning med de øvrige EU-programmer, der forvaltes direkte;

12. understreger samhørighedspolitikken effektivitet, når det gælder om at imødegå krisen som følge af covid-19-pandemien, navnlig takket være de fleksibilitetsforanstaltninger, der blev indført i april 2020 (de to pakker vedrørende »investeringsinitiativet som reaktion på coronaviruset« (CRII));

13. mener dog, at det er afgørende at fastholde kursen for samhørighedspolitikken, når det gælder om at styrke den territoriale, økonomiske og sociale samhørighed i Europa.

En definition af begrebet »ikke skade samhørigheden«

14. Det Europæiske Regionsudvalg ser muligheder i, at der i samhørighedsrapporten indføres et nyt begreb, som sigter mod at udvide samhørighedspolitikken globale tilgang til enhver offentlig EU-politik, der har en territorial indvirkning;

15. understreger, at dette begreb er fuldstændigt i tråd med Det Europæiske Regionsudvalgs initiativ, der har til formål at vise samhørighedens økonomiske, sociale og territoriale rolle som en af Den Europæiske Unions grundlæggende værdier;

16. mener, at dette begreb kunne gøre det muligt for alle EU-politikker at tage hensyn til de forskellige regionale forhold i EU, øge deres effektivitet og forbedre synligheden af EU's indsats over for borgerne;

17. er imidlertid imod, at begrebet fortolkes alt for restriktivt, således at det kun finder anvendelse på de operationelle programmer og ikke engang på partnerskabsaftalerne. Udvalget insisterer over for Kommissionen på, at dette princip om »ikke at skade samhørigheden« finder anvendelse på alle EU-politikker med henblik på at mindske den antisamhørigheds-effekt, som nogle EU-politikker og -programmer har;

18. bakker især kraftigt op omkring det i samhørighedsrapporten omtalte behov for, at genopretnings- og resiliensfaciliteten fremmer samhørigheden i Europa;

19. anmoder medlemsstaterne og Kommissionen om, at samhørighedspolitikken tilgang til flerniveauforvaltning og partnerskab direkte integreres i genopretnings- og resiliensfaciliteten og dens eventuelle efterfølger;

20. understreger endvidere, at der er behov for i højere grad at tilpasse og styrke synergierne mellem samhørighedspolitikken og Horisont Europa med henblik på at fremme innovation i alle EU's regioner og dermed udvikle deres forsknings- og innovationskapacitet, hvilket gør det muligt for EU gennem investeringer at konkurrere på internationalt plan inden for regional topkvalitet og kan være en løsning på den udviklingsfælde, som mellemindkomstregioner kan falde i;

21. minder i den forbindelse om, at det er vigtigt at yde en særlig støtte til de mellemindkomstregioner, der er faldet i udviklingsfælden, enten ved at klassificere dem som mellemindkomstregioner eller ved at give dem lettere adgang til de territoriale samarbejdsinstrumenter på innovationsområdet;

22. efterlyser en konsolidering af den tilgang, der bygger på intelligente specialiseringsstrategier, for at styrke konkurrenceevnen og innovationsøkosystemet på grundlag af stedbaserede strategier og et styrket territorielt samarbejde;

23. anmoder Kommissionen om at definere begrebet »ikke skade samhørigheden« og gøre det til en egentlig mekanisme til vurdering af EU-politikernes indvirkning på samhørigheden i Europa. Udvalget foreslår, at man medtager den proofing for landdistrikterne, der omtales i meddelelsen »En langsigtet vision for EU's landdistrikter«, i denne mekanisme for at tage hensyn til disse områders særpræg. Udvalget anmoder Kommissionen om at udarbejde specifikke retningslinjer for en konkret indførelse af dette begreb, bl.a. ved hjælp af en retsakt efter høring af Det Europæiske Regionsudvalg.

Samhørighedspolitikken i centrum for en langsigtet europæisk strategi

24. Det Europæiske Regionsudvalg minder om, at selv om samhørighedspolitikken står i centrum for gennemførelsen af den europæiske grønne pagt og den europæiske søjle for sociale rettigheder, er den ikke en del af en langsigtet europæisk strategi som sådan i modsætning til samhørighedspolitikken for perioden 2014-2020, der var direkte forbundet med gennemførelsen af Europa 2020-strategiens mål;

25. anmoder derfor Kommissionen om at udarbejde en ny langsigtet EU-strategi for 2030, der sammenkobler kravene i forbindelse med den grønne og den digitale omstilling og samtidig styrker Unionens økonomiske, sociale og territoriale samhørighed. Udvalget understreger, at denne strategi bør omfatte alle EU-politikker og -fonde til fremme af investeringer under overholdelse af princippet om »ikke at skade samhørigheden«, der blev indført i samhørighedsrapporten;

26. beklager, at der mangler en mekanisme for samordning og sammenkobling af genopretnings- og resiliensfaciliteten og samhørighedspolitikken for 2021-2027, og at der er en risiko for overlapninger og fortrængende virkninger, eftersom der ikke findes nogen reel mekanisme til kontrol af additionaliteten i forbindelse med midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten;

27. fremhæver, at det er nødvendigt at ligestille EU's investeringspolitikker for at undgå konkurrence mellem EU's forskellige politikker i praksis, da statsstøttereglerne for øjeblikket udgør en hindring for gennemførelsen af samhørighedspolitikken sammenlignet med andre politikker;

28. anmoder i den forbindelse Kommissionen om at gøre sig nogle grundlæggende overvejelser med henblik på at udvikle EU's lovgivningsramme for statsstøtte, så projekter, der støttes gennem forskellige EU-programmer og -fonde, bliver underlagt de samme regler.

Bedre integration af samhørighedspolitikken i det europæiske semester

29. Det Europæiske Regionsudvalg bemærker, at der i samhørighedsrapporten ikke gøres opmærksom på forbindelsen mellem samhørighedspolitikken og EU's ramme for økonomisk styring, selv om det europæiske semester spiller en større rolle i samhørighedspolitikken gennemførelse i programmeringsperioden 2021-2027;

30. glæder sig over, at der medtages et nyt afsnit om territoriale forskelle i landerapporterne i forbindelse med forårspakken for det europæiske semester, der blev offentliggjort i maj 2022, forudsat at dette udelukkende har til formål at styrke den sociale samhørighed i Europa og ikke at pålægge strukturreformer, der ikke har noget at gøre med samhørighedspolitikken langsigtede målsætninger;

31. anmoder Kommissionen om at fortsætte sine bestræbelser på at gøre opmærksom på de udfordringer for den territoriale samhørighed, der berører EU's territorier og regioner, i landerapporterne og i de relevante landespecifikke henstillinger;

32. anmoder om mere overordnede overvejelser med sigte på at ændre den aktuelle ramme for samordning af de økonomiske politikker, så de forskellige faser af det europæiske semester bedre kan integrere princippet om »ikke at skade samhørigheden« og bedre kan inddrage de lokale og regionale myndigheder;

33. konstaterer på baggrund af den ottende samhørighedsrapport, at det offentlige investeringsunderskud i EU udgør en skjult gæld. Udvalget efterlyser derfor som så mange gange før en »gylden medfinansieringsregel«, der går ud på, at man ikke medregner medlemsstaternes og de lokale og regionale myndigheders offentlige udgifter til medfinansiering af struktur- og investeringsfondene i de offentlige eller assimilerede strukturelle udgifter som fastlagt i stabilitets- og vækstpacten, hvis de er i tråd med de respektive EU-medfinansieringsgrænser. Udvalget understreger, at offentlige investeringer, f.eks. investeringer i en bæredygtig grøn, digital og social omstilling og i opretholdelsen af den europæiske konkurrenceevne, er vigtige for de kommende generationer og derfor bør behandles på en passende måde, når det gælder offentlige investeringer, bl.a. gennem en ændring af reglerne for EU-regnskabet;

34. gentager sin opfordring fra tidligere udtalelser ⁽¹⁾ om, at der bør udarbejdes en adfærdskodeks for input fra de lokale og regionale myndigheder i det europæiske semester. Adfærdskodeksen er nødvendig for at gøre det europæiske semester mere gennemsigtigt, inklusivt og demokratisk, men også mere effektivt gennem inddragelse af de lokale og regionale myndigheder. Dette øger følelsen af medansvar på lokalt og regionalt plan og forbedrer dermed gennemførelsen af de ønskede reformer i medlemsstaterne.

(¹) Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Den europæiske genopretningsplan som reaktion på covid-19-pandemien: genopretnings- og resiliensfaciliteten og instrumentet for teknisk støtte (EUT C 440 af 18.12.2020, s. 160).

Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Det europæiske semester og samhørighedspolitikken: tilpasning af strukturreformer til langsigtede investeringer (EUT C 275 af 14.8.2019, s. 1).

Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Forbedring af forvaltningen af det europæiske semester: En adfærdskodeks for inddragelsen af de lokale og regionale myndigheder (EUT C 306 af 15.9.2017, s. 24).

Mod en ny strategisk ramme for de europæiske struktur- og investeringsfonde...

35. Det Europæiske Regionsudvalg konstaterer, at der er en vis tendens til en mangedobling af investeringsfondene på EU-plan, hvoraf nogle er under direkte forvaltning eller delt forvaltning (såsom de europæiske struktur- og investeringsfonde, ESI-fondene), eller hvor staten spiller en fremherskende rolle i deres gennemførelse (de nationale genopretnings- og resiliensplaner, som støttes gennem genopretnings- og resiliensfaciliteten);

36. er bekymret over den aktuelle tendens, hvor ESI-fondene overføres til andre politikker eller programmer, såsom de nationale genopretnings- og resiliensplaner eller de direkte forvaltede programmer som Horisont Europa. Udvalget er i den forbindelse stor modstander af, at midler fra samhørighedspolitikken og fra Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) overføres til genopretnings- og resiliensfaciliteten, eftersom denne i henhold til artikel 175 i TEUF sigter mod at supplere de samhørighedspolitiske bestræbelser med henblik på at nå de mål, der er fastlagt i artikel 174 i TEUF, og ikke omvendt. Udvalget minder endvidere om, at samhørighedspolitikken allerede bidrager væsentligt til de grønne investeringer i EU og EU's energiuafhængighed. Udvalget konkluderer derfor, at en fornyet centralisering af EU-midlerne ved at overføre ovennævnte midler til genopretnings- og resiliensfaciliteten ikke er berettiget;

37. bemærker, at denne tendens har en dobbelt skadelig virkning, idet den på den ene side bidrager til at mindske samhørighedspolitikken effektivitet som langsigtet udviklingspolitik og på den anden side til at reducere politikken til en simpel budgetpost i EU's flerårige finansielle ramme;

38. anmoder derfor Kommissionen om at udarbejde en ny strategisk ramme for perioden efter 2027, der har fokus på partnerskab og flerniveaustyring, og som indeholder generelle bestemmelser for alle EU's investeringsfonde med en territorial dimension, dvs. ESI-fondene, en eventuel fremtidig social klimafond, ELFUL og den fremtidige genopretnings- og resiliensfacilitet, hvis den bliver til noget;

39. gør især opmærksom på, at det er nødvendigt på ny at integrere ELFUL i denne nye strategiske ramme;

40. ser gerne, at man er særlig opmærksom på fremtiden for Den Europæiske Socialfond (ESF), så den får en større territorial dimension, og at man giver de lokale og regionale myndigheder en større rolle i forbindelse med dens gennemførelse.

som sigter mod en reel forenkling af ESI-fondenes gennemførelse ...

41. Det Europæiske Regionsudvalg bemærker, at lovgivningsrammen for samhørighedspolitikken for perioden 2021-2027 indeholder betydelige forenklingsforanstaltninger, som f.eks. en udvidelse af de forenklede omkostningsmuligheder, som skal evalueres, når de er blevet anvendt i programmeringsperioden 2021-2027;

42. minder imidlertid om, at det voksende antal fonde og regler, frister og betingelser for gennemførelsen af fonde med delt forvaltning på det seneste har ført til en større administrativ byrde for de myndigheder, der forvalter fondene, og som ofte befinder sig på regionalt niveau;

43. bemærker, at denne administrative byrde fører til forsinkelser i gennemførelsen af ESI-fondene, som regionerne ofte anses for at være ansvarlige for, og som skader billedet af samhørighedspolitikken som en effektiv investeringspolitik i de europæiske borgeres øjne;

44. minder om, at regionerne spiller en afgørende rolle med hensyn til at gøre op med silotænkning i forbindelse med ESI-fondenes gennemførelse og knytte fondene til en stedbaseret strategi til støtte for stedbaserede udviklingsstrategier;

45. anmoder allerede nu Kommissionen om at indlede en langsigtet overvejelserproces, som inddrager ESI-fondenes forvaltningsmyndigheder på regionalt niveau, for at forenkle forvaltnings-, kontrol- og revisionsreglerne, der kan føre til en egentlig reform med henblik på den næste lovgivningspakke for samhørighedspolitikken for perioden efter 2027;

46. gentager — for på ny at gøre ESI-fondene attraktive for projektledere — sin anmodning om, at der indgås en tillidskontrakt mellem Kommissionen og samhørighedspolitikken forvaltningsmyndigheder, så de programmer, der har en meget lav restfejlprocent i programmeringsperioden 2021-2027, kan nyde godt af en forenkling af forvaltnings-, kontrol- og revisionsreglerne i den næste programmeringsperiode.

og har fokus på et ægte tillidspartnerskab med regionerne og de lokale og regionale myndigheder ...

47. Det Europæiske Regionsudvalg konstaterer, at der er sket en vis centralisering af samhørighedspolitikken for perioden 2021-2027 og en underminering af partnerskabsprincippet og de regionale myndigheders rolle i fastlæggelsen af investeringsbehovene inden for rammerne af de operationelle programmer;

48. glæder sig over, at man i samhørighedsrapporten giver udtryk for et ønske om at styrke flerniveaustyringen og partnerskabsprincippet;

49. støtter det nyligt iværksatte initiativ om et europæisk praksisfællesskab om partnerskab for perioden 2021-2027, der skal føre til væsentlige forbedringer af den europæiske adfærdskodeks for partnerskab;

50. understreger samhørighedspolitikken unikke tilgang, hvor ESI-fondenes operationelle programmer bygger på en analyse af de territoriale behov, der er udarbejdet på lokalt plan, og følger en fuldt ud deltagelsesbaseret og demokratisk proces i modsætning til de nationale genopretningsplaner, der understøttes af genopretnings- og resiliensfaciliteten, og som i vid udstrækning er blevet udarbejdet uden om regionerne;

51. anmoder derfor Kommissionen om at styrke regionernes rolle i forvaltningen af struktur- og investeringsfondene og at styrke de lovgivningsmæssige bestemmelser, der er knyttet til partnerskabet, navnlig med henblik på perioden efter 2027.

Samhørighedspolitik som et instrument til at vende den demografiske tilbagegang i indre områder, landdistrikter og bjergområder

52. Det Europæiske Regionsudvalg er bekymret over den tiltagende aldring af befolkningen, det faldende fødselstal og affolkningen af indre områder, især landdistrikter og bjergområder;

53. fremhæver, at de økonomiske og sociale forstyrrelser, der i den seneste tid har været forårsaget af covid-19-pandemien og konflikten i Ukraine, påvirker de unges forventninger til fremtiden;

54. understreger vigtigheden af at fastlægge en EU-strategi for demografi under særlig hensyntagen til de muligheder, som lovlige migrationsstrømme inden for EU giver, samtidig med at koordineringen på området ulovlig indvandring styrkes, og der ydes støtte til og beskyttelse af flygtninge.

Et særligt fokus på regioner med geografiske ulemper af permanent art

55. Det Europæiske Regionsudvalg beklager, at man i samhørighedsrapporten kun går let hen over de udfordringer, som regioner geografiske ulemper af permanent art og regionerne i den yderste periferi står over for;

56. anmoder om, at man er særlig opmærksom på regioner med geografiske ulemper af permanent art som defineret i artikel 174 i TEUF, dvs. øregioner, tyndt befolkede regioner, grænseoverskridende regioner og bjergregioner, og på regionerne i den yderste periferi i alle reformforslag, der vedrører samhørighedspolitikken fremtid;

57. gør opmærksom på Europa-Parlamentets store arbejde om spørgsmålet om samhørighed og øer og opfordrer udvalget til at anerkende betydningen af en pagt for europæiske øer;

58. glæder sig for landdistrikternes vedkommende over, at man i samhørighedsrapporten anerkender de potentielt negative virkninger af den demografiske omstilling på samhørigheden i Europa. Udvalget anmoder i den forbindelse Kommissionen om fremover at styrke finansieringen og instrumenterne under samhørighedspolitikken og de strategiske planer for den fælles landbrugspolitik, navnlig via minimumstærskler, hvor der tages højde for, hvor stor en andel af hele EU's befolkning og territorium, der ligger i landdistrikter, for de i artikel 174 anerkendte territorier og samarbejdet mellem byområder og landdistrikter, der alle har komparative og supplerende fordele, når det gælder en harmonisk territorial udvikling;

59. fremhæver samtidig den positive rolle, som storbyområder spiller med hensyn til at sikre en sammenhængende udvikling ved at fordele velstand og goder inden for et givent område og skabe mere effektive forbindelser mellem by og land. Udvalget gentager, at BNP pr. indbygger ikke giver det fulde billede af udviklingsniveauet, og anbefaler, at indekset over sociale fremskridt anvendes som metode til at identificere de mest akutte udfordringer, der skal finansieres via de samhørighedspolitiske fonde i storbyområder⁽²⁾.

(²) Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Storbyregionernes udfordringer og deres position i den fremtidige samhørighedspolitik efter 2020 (EUT C 79 af 10.3.2020, s. 8).

Styrkelse af det territoriale samarbejde

60. Det Europæiske Regionsudvalg minder om, at det budget, der er afsat til området »territorialt samarbejde« i samhørighedspolitikken for perioden 2021-2027, er blevet kraftigt reduceret i forhold til den tidligere periode, hvilket går ud over EU's evne til at tackle vigtige udfordringer med samhørigheden i grænseoverskridende regioner;

61. glæder sig over, at man i samhørighedsrapporten nævner en styrkelse af det grænseoverskridende og tværregionale samarbejde. Udvalget ser gerne, at det voksende behov for at styrke samhørigheden, opretholde de eksisterende samarbejdsmekanismer mellem EU's territorier og løfte de nye samarbejdsudfordringer, der er opstået i den aktuelle situation, afspejles fuldstændigt i den kommende samhørighedspolitik for perioden efter 2027;

62. beklager, at de områder, der er blevet hårdest ramt af denne nedskæring, er de områder, der er omhandlet i artikel 174 i TEUF, som på grund af naturbetingede ulemper af permanent art har særligt behov for at styrke deres territoriale, økonomiske og sociale samhørighed med andre områder i Den Europæiske Union.

Bruxelles, den 12. oktober 2022.

Vasco ALVES CORDEIRO

*Formand for
Det Europæiske Regionsudvalg*
