



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.5.2020.
COM(2020) 452 final

2018/0197 (COD)

Izmijenjeni prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Europsko se gospodarstvo suočilo s dubokim i dosad neviđenim egzogenim simetričnim šokom uzrokovanim pandemijom bolesti COVID-19. Gospodarstvo se smanjuje, a nezaposlenost raste; nesigurnost situacije koja će uslijediti može dovesti do sporijeg oporavka. Početni odgovori na krizu jako su ovisili o nacionalnim i regionalnim kapacitetima koji se zbog različitih gospodarskih struktura i fiskalnog prostora uvelike razlikuju među državama članicama i regijama. Takve razlike mogu dovesti do asimetričnog oporavka i utjecati na povećanje regionalnih razlika, što može ugroziti jedinstveno tržište, financijsku stabilnost europskog područja i solidarnost naše Unije.

Širenje koronavirusa po svim zemljama potaknulo je mnoge vlade na uvođenje dosad neviđenih mjera za obuzdavanje pandemije, kao što su privremena obustava poslovanja poduzeća ili opsežna ograničenja putovanja i mobilnosti, što je dovelo do povećane nesigurnosti na financijskim tržištima. To bi pak moglo dovesti do naglog pada razine aktivnosti u mnogim gospodarstvima s ozbiljnim socijalnim posljedicama. Moglo bi predstavljati i znatan izazov za javne financije u nadolazećim godinama, što bi moglo ograničiti javna ulaganja potrebna za gospodarski oporavak.

Komisija predlaže da se puni potencijal proračuna EU-a iskoristi za mobilizaciju ulaganja i pojačanu financijsku potporu u ključnim prvim godinama oporavka. Ti se prijedlozi temelje na dva stupa. S jedne strane, hitni Europski instrument za oporavak privremeno će povećati financijski kapacitet proračuna EU-a korištenjem prostora u proračunu EU-a za prikupljanje dodatnih financijskih sredstava na financijskim tržištima. S druge strane, ojačan je višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027. Komisija predlaže jačanje ključnih programa s pomoću Europskog instrumenta za oporavak kako bi se ulaganja hitno usmjerila onamo gdje su najpotrebnija, ojačalo jedinstveno tržište, unaprijedila suradnja u područjima kao što su zdravlje i upravljanje krizama te Uniji pružio prilagođeni proračun za pokretanje dugoročne tranzicije prema otpornijoj, zelenijoj i digitalnoj Europi.

Ovaj prijedlog pripada prethodno navedenom drugom stupu. Ključno je osigurati brz oporavak gospodarstva EU-a nakon pandemije bolesti COVID-19 te istodobno ispuniti cilj Ugovora o promicanju konvergencije i smanjenju nejednakosti. Za to su potrebne prilagođene mjere u kontekstu nacionalnih i regionalnih gospodarstava. Ulaganja u okviru kohezijske politike trebaju imati vodeću ulogu u osiguravanju oporavka za sve, čime se dugoročno utire put gospodarskom razvoju. Pri pružanju potpore posebnu važnost treba pridati regijama koje su najteže pogođene krizom i koje su slabije opremljene za oporavak.

Stoga je potrebno predložiti izmjene područja primjene i posebnih ciljeva Europskog fonda za regionalni razvoj („EFRR”), kao i fleksibilni mehanizam koji se može brzo primijeniti u slučaju drugih izvanrednih događaja koji dovode do krizne situacije koja utječe na Uniju.

Kohezijska politika već omogućuje širok spektar mogućnosti financiranja kako bi se mogla prilagoditi pojedinačnim okolnostima u državama članicama i regijama. Međutim, radi poboljšanja opće gospodarske otpornosti i oporavka EU-a, predlaže se poboljšanje fleksibilnosti ulaganja u okviru programâ kako bi se otklonili nedostaci u zdravstvenom sektoru, poboljšala pripravnost povezana s neočekivanim izvanrednim situacijama, promicalo otvaranje radnih mjesta u malim i srednjim poduzećima te potpuno iskoristio gospodarski potencijal turističkog i kulturnog sektora.

Kako bi se poboljšale sposobnosti sprečavanja i zaštite od zdravstvenih kriza, brzog odgovora te oporavka od njih, predlaže se da se ulaganja za poboljšanje otpornosti zdravstvenih sustava mogu programirati i provesti na sveobuhvatan način. U tu je svrhu potrebno da se investicije mogu usmjeriti ne samo u infrastrukturne mjere, nego i u opremu i zalihe koji su potrebni kako bi se osigurala otpornost zdravstvenih sustava. Nadalje, s obzirom na to da je za učinkovito rješavanje bilo kakve krize potrebno osigurati odgovarajuće zalihe, EFRR bi također trebao moći financirati zalihe za jačanje otpornosti na katastrofe, uz poboljšanje otpornosti zdravstvenih sustava. U tom je kontekstu potrebno da države članice osiguraju koordinirani pristup i komplementarnost između ulaganja koja se financiraju iz [Zdravstvenog programa] i EFRR-a.

Zabrana kretanja zbog pandemije bolesti COVID-19 ozbiljno će utjecati na regije u kojima kulturni i turistički sektori znatno doprinose regionalnim gospodarstvima. Dostupni podaci ukazuju na to da će gospodarski i socijalni učinak koji je rezultat nametnutih ograničenja putovanja, kao i pad povjerenja klijenata, vjerojatno biti najveći na područjima koja više ovise o turizmu i ugostiteljstvu. Stoga se predlaže, uz mogućnosti podupiranja turizma i kulture u okviru drugih političkih ciljeva, stvaranje zasebnog posebnog cilja u okviru cilja politike br. 4 kako bi se omogućilo iskorištavanje potencijala kulture i turizma u jačanju gospodarskog razvoja, socijalne uključenosti i socijalnih inovacija.

Kako bi se potaknuo rast i konkurentnost malih i srednjih poduzeća koji pogoduju zapošljavanju, posebni ciljevi EFRR-a trebali bi odražavati otvaranje radnih mjesta u malim i srednjim poduzećima. Predlaže se i da EFRR podupire poduzetnike u teškoćama ako su uspostavljene privremene mjere državne potpore kao odgovor na posebne okolnosti. To je u skladu s pristupom iz Privremenog okvira za mjere državne potpore u svrhu podrške gospodarstvu u aktualnoj pandemiji bolesti COVID-19 te s pravilima za dodjelu *de minimis* potpora.

Naposljetku, potrebno je prilagoditi pokazatelje kako bi se omogućila upotreba pokazatelja ostvarenja i rezultata povezanih s turizmom i kulturom izvan cilja politike br. 5, u skladu s predloženim izmjenama posebnog cilja o kulturi i turizmu.

Kako bi se izvukle pouke iz trenutačne krize, nužno je da se pravnim okvirom za kohezijsku politiku predvide mehanizmi koji se mogu brzo aktivirati ako se u sljedećem desetljeću pojave izvanredne okolnosti. Stoga se predlažu privremene mjere za upotrebu EFRR-a kao odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti kako bi se osiguralo da se u ograničenim i posebnim okolnostima, radi lakšeg odgovora na njih, mogu predvidjeti odstupanja od određenih pravila.

To uključuje mogućnost proširenja područja primjene potpore za EFRR, kao što je potpora obrtnom kapitalu u malim i srednjim poduzećima u obliku bespovratnih sredstava, kao i mogućnost olakšavanja zahtjeva u pogledu tematske koncentracije kad je to potrebno kao privremena mjera za pružanje djelotvornog odgovora na takve izvanredne i neuobičajene okolnosti.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Prijedlog je ograničen na ciljanu izmjenu Prijedloga uredbe COM(2018) 372 od 29. svibnja 2018. i u skladu je s općim pravnim okvirom uspostavljenim za fondove, posebno s Prijedlogom uredbe COM(2018) 375 od 29. svibnja 2018. i prijedlogom njegove izmjene.

Zajedno s izmijenjenim Prijedlogom uredbe COM(2018) 375 od 29. svibnja 2018. on je sredstvo za potporu gospodarskom oporavku i mehanizam za odgovor na krizu u skladu s

pravilima podijeljenog upravljanja u slučaju izvanrednih događaja koji dovode do krizne situacije na razini Unije.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Prijedlog je ograničen na ciljne izmjene Prijedloga uredbe COM(2018) 372 od 29. svibnja 2018. i dosljedan je u odnosu na druge politike Unije, a u njemu se posebno promiče komplementarnost i sinergija sa Zdravstvenim programom.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Prijedlog se temelji na člancima 177., 178. i 349. UFEU-a.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Prijedlogom se uvodi dodatna fleksibilnost za programiranje kako bi države članice mogle predložiti intervencije kojima se na najbolji način otklanjaju gospodarske posljedice krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 i podupire gospodarski oporavak svih regija. Njime se uvodi i mehanizam za odgovor na krizu u okviru pravila o podijeljenom upravljanju u obliku provedbenih ovlasti Komisije kako bi se osiguralo da se u izvanrednim okolnostima mogu odobriti privremena odstupanja u cilju odgovora na takve događaje.

- **Proporcionalnost**

Prijedlog je ograničena i ciljana promjena koja ne prelazi ono što je potrebno za postizanje cilja dodatne fleksibilnosti u području primjene i ciljevima EFRR-a potrebne za potporu gospodarskom oporavku i pripremu za izvanredne događaje koji bi u budućnosti doveli do krizne situacije na razini Unije.

- **Odabir instrumenta**

Ovim se prijedlogom mijenja prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- **Ex post evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

Nije bilo savjetovanja s vanjskim dionicima. Međutim, prijedlog se temelji na intenzivnom savjetovanju s državama članicama i Europskim parlamentom tijekom posljednjih tjedana u vezi s gospodarskim posljedicama krize prouzročene pandemijom bolesti COVID-19.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Nije primjenjivo.

- **Procjena učinka**

Procjena učinka provedena je pri izradi Prijedloga uredbe COM(2018) 372 od 29. svibnja 2018. Za trenutačne ograničene i ciljne promjene nije potrebna zasebna procjena učinka.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Nije primjenjivo.

- **Temeljna prava**

Nije primjenjivo.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Predložena izmjena ne podrazumijeva nikakve promjene u Prijedlogu uredbe Vijeća o utvrđivanju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.–2027. od 2. svibnja 2018. (COM(2018) 322). Iznosi za EFRR i Kohezijski fond za razdoblje 2021.–2027. ostaju nepromijenjeni.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Provedba mjera pratit će se i o njoj će se izvješćivati u okviru mehanizama izvješćivanja utvrđenih u Prijedlogu uredbe COM(2018) 375 od 29. svibnja 2018. i u Prijedlogu uredbe COM(2018) 372 od 29. svibnja 2018.

- **Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)**

Nije primjenjivo.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Predlaže se izmjena Prijedloga uredbe COM(2018) 372 od 29. svibnja 2018. kako slijedi:

- (1) članak 2. stavak 1. točka (a) podtočka iii. mijenja se tako da naslov posebnog cilja obuhvaća otvaranje radnih mjesta;
- (2) članak 2. stavak 1. točka (d) podtočka ii. mijenja se kako bi se osigurala potpora za jačanje otpornosti obrazovanja i osposobljavanja na daljinu i na internetu;
- (3) članak 2. stavak 1. točka (d) podtočka iv. mijenja se tako da naslov posebnog cilja obuhvaća otpornost zdravstvenih sustava;
- (4) dodaje se novi posebni cilj povezan s kulturom i turizmom kao nova točka v. u članku 2. stavku 1. točki (d);
- (5) u članku 4. stavku 1. dodaje se novi podstavak kako bi se osigurala dostupnost ključnih zaliha potrebnih za jačanje otpornosti zdravstvenih sustava ili otpornosti na katastrofe;
- (6) mijenja se članak 6. stavak 1. točka (d) kako bi se omogućilo da EFRR podupire poduzetnike u teškoćama ako su uspostavljene privremene mjere državne potpore kao odgovor na posebne okolnosti;
- (7) dodaje se novi članak 11.a kako bi se omogućile privremene mjere za ciljano proširenje područja primjene EFRR-a, kao što su obrtni kapital u MSP-ovima u obliku bespovratnih sredstava te odstupanje od zahtjeva u pogledu tematske koncentracije i minimalne dodjele sredstava za održivi urbani razvoj u slučaju izvanrednih i neuobičajenih okolnosti u kontekstu Pakta o stabilnosti i rastu;
- (8) mijenja se Prilog I. kako bi se omogućila upotreba pokazatelja ostvarenja i rezultata povezanih s turizmom i kulturom izvan cilja politike br. 5.

Izmijenjeni prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu**

Prijedlog Komisije COM(2018) 372 mijenja se kako slijedi:

1. umeće se sljedeća uvodna izjava 7.a:

„(7.a) Budući da su mala i srednja poduzeća (MSP) okosnica europskoga gospodarstva, EFRR bi trebao nastaviti podupirati razvoj MSP-ova jačanjem njihova rasta i konkurentnosti. Osim toga, uzimajući u obzir potencijalno znatan učinak pandemije bolesti COVID-19 ili bilo koje krizne situacije koja bi mogla nastati u budućnosti i utjecati na poduzeća i zapošljavanje, EFRR bi trebao doprinosti oporavku od te krize podupiranjem otvaranja radnih mjesta u MSP-ovima.”;

2. umeće se sljedeća uvodna izjava 10.a:

„(10.a) Kako bi se pripravnost u pogledu obrazovanja i osposobljavanja na daljinu i na internetu pojačala na socijalno uključiv način, EFRR bi u okviru svoje zadaće poboljšanja pristupa uključivim i kvalitetnim uslugama obrazovanja, osposobljavanja i cjeloživotnog učenja trebao posebno doprinosti jačanju otpornosti učenja na daljinu i na internetu. Osiguravanje kontinuiteta obrazovanja i osposobljavanja tijekom pandemije bolesti COVID-19 otkrilo je važne nedostatke u pristupu potrebnoj opremi IKT-a i povezivosti učenika u nepovoljnom položaju i u udaljenim regijama. U tom kontekstu EFRR bi trebao podupirati stavljanje na raspolaganje potrebne opreme IKT-a i povezivosti, čime se jača otpornost sustavâ obrazovanja i osposobljavanja za učenje na daljinu i na internetu.”;

2. umeće se sljedeća uvodna izjava 10.b:

„(10.b) Kako bi se ojačala sposobnost sustava javnog zdravstva da spriječe zdravstvene krize, brzo reagiraju i oporave se od njih, EFRR bi trebao doprinosti i otpornosti zdravstvenih sustava. Osim toga, s obzirom na to da je dosad neviđena pandemija bolesti COVID-19 pokazala važnost neposredne dostupnosti ključnih zaliha za djelotvoran odgovor na kriznu situaciju, područje primjene potpore EFRR-a trebalo bi proširiti kako bi se omogućila kupnja zaliha potrebnih za jačanje otpornosti na katastrofe i jačanje otpornosti zdravstvenih sustava. Pri kupnji zaliha radi jačanja otpornosti zdravstvenih sustava, one bi trebale biti usklađene s nacionalnom zdravstvenom strategijom i ne nadilaziti je te bi trebale biti komplementarne sa [Zdravstvenim programom], kao i kapacitetima sustava rescEU u okviru Mehanizma Unije za civilnu zaštitu (UCPM).”;

3. umeće se sljedeća uvodna izjava 10.c:

„(10.c) Kako bi se mogla pružiti potpora regionalnim gospodarstvima koja snažno ovise o turističkom i kulturnom sektoru, trebalo bi predvidjeti zaseban posebni cilj. Time bi se omogućilo iskorištavanje punog potencijala kulture i turizma za gospodarski oporavak, socijalnu uključenost i socijalne inovacije, ne dovodeći u pitanje mogućnosti pružanja potpore iz EFRR-a tim sektorima u okviru drugih posebnih ciljeva.”;

4. uvodna izjava 21. zamjenjuje se sljedećim:

„(21) Istovremeno, važno je objasniti djelatnosti koje ne ulaze u područje primjene EFRR-a i Kohezijskog fonda, uključujući ulaganja za postizanje smanjenja emisija stakleničkih plinova iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. Direktivi 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća(*) kako bi se izbjeglo udvostručavanje dostupnih financijskih sredstava, koja već postoje u okviru te Direktive. EFRR i Kohezijski fond ne bi trebali podupirati ni poduzetnike u teškoćama kako su definirani u Uredbi Komisije (EU) br. 651/2014 (**), osim ako je to odobreno u okviru privremenih okvira za državne potpore uspostavljenih radi suočavanja s izvanrednim okolnostima. Osim toga, potrebno je izričito utvrditi da prekomorske zemlje i teritoriji navedeni u Prilogu II. UFEU-a nisu prihvatljivi za potporu iz EFRR-a i Kohezijskog fonda.

(*) Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, 25.10.2003., str. 32.).

(**) Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (SL L 187, 26.6.2014., str. 1.).”;

5. umeće se sljedeća uvodna izjava 27.a:

„(27.a) Kako bi se omogućio brz odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti iz Pakta o stabilnosti i rastu koje mogu nastati tijekom programskog razdoblja, trebalo bi predvidjeti privremene mjere za olakšavanje upotrebe fondova kao odgovor na takve okolnosti. Nadalje, provedbene ovlasti povezane s privremenim mjerama za upotrebu fondova kao odgovorom na izvanredne i neuobičajene okolnosti trebalo bi donositi bez postupaka odbora s obzirom na to da je njihovo područje primjene određeno Paktom o stabilnosti i rastu i ograničeno na mjere utvrđene ovom Uredbom.”;

6. u članku 2. stavak 1. mijenja se kako slijedi:

(a) u točki (a) podtočka iii. zamjenjuje se sljedećim:

„iii. jačanjem rasta i konkurentnosti MSP-ova i otvaranjem radnih mjesta u njima;”;

(b) točka (d) mijenja se kako slijedi:

i. podtočka ii. zamjenjuje se sljedećim:

„ii. poboljšanjem pristupa uključivim i kvalitetnim uslugama obrazovanja, osposobljavanja i cjeloživotnog učenja razvojem infrastrukture, među ostalim jačanjem otpornosti obrazovanja i osposobljavanja na daljinu i na internetu;”;

ii. podtočka iv. zamjenjuje se sljedećim:

„iv. osiguravanjem jednakog pristupa zdravstvenoj skrbi i jačanjem otpornosti zdravstvenih sustava;”;

iii. dodaje se podtočka v.:

„v. jačanjem uloge kulture i turizma u gospodarskom razvoju, socijalnoj uključenosti i socijalnim inovacijama;”;

7. u članku 4. stavku 1. dodaje se sljedeći podstavak:
„Kako bi se doprinijelo posebnom cilju u okviru PO 2 navedenom u članku 2. stavku 1. točki (b) podtočki iv. i posebnom cilju u okviru PO 4 navedenom u točki (d) podtočki iv. tog članka, EFRR podupire i nabavu zaliha potrebnih za jačanje otpornosti zdravstvenih sustava i jačanje otpornosti na katastrofe.”;
8. u članku 6. stavku 1. točka (d) zamjenjuje se sljedećim:
„(d) poduzetnici u teškoćama, kako su definirani u članku 2. točki 18. Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014, osim ako je to odobreno u okviru privremenih okvira za državne potpore uspostavljenih radi suočavanja s izvanrednim okolnostima.”;
9. umeće se sljedeće poglavlje II.a:

“POGLAVLJE II.a

Privremene mjere kao odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti

Članak 11.a

Privremene mjere za upotrebu EFRR-a kao odgovor na izvanredne i neuobičajene okolnosti

Ako je Vijeće nakon [*datum stupanja na snagu ove Uredbe*] prepoznalo nastanak neuobičajenog događaja izvan kontrole jedne države članice ili više njih, koji ima veći utjecaj na financijsko stanje opće države ili u slučaju ozbiljnog gospodarskog pada na europodručju ili u Uniji u cjelini, kako je navedeno u članku 5. stavku 1. desetom podstavku, članku 6. stavku 3. četvrtom podstavku, članku 9. stavku 1. desetom podstavku i članku 10. stavku 3. četvrtom podstavku Uredbe (EZ) br. 1466/97 (*) ili nastanak neočekivanih nepovoljnih gospodarskih događaja sa značajnim nepovoljnim posljedicama po državne financije iz članka 3. stavka 5. i članka 5. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 1467/97(**), Komisija provedbenom odlukom može na razdoblje određeno u toj odluci:

- (a) proširiti područje primjene potpore EFRR-a, odstupajući od članka 4., kako bi se poduprle mjere koje su prijeko potrebne za odgovor na takve izvanredne ili neuobičajene okolnosti, posebno financiranjem obrtnog kapitala MSP-ova u obliku bespovratnih sredstava;
- (b) smanjiti zahtjeve u pogledu tematske koncentracije i minimalne zahtjeve za dodjelu sredstava utvrđene za održivi urbani razvoj, odstupajući od članka 3. i članka 9. stavka 2.

(*) Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika (SL L 209, 2.8.1997., str. 1.).

(**) Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita (SL L 209, 2.8.1997., str. 6.).”;

10. Prilog I. mijenja se u skladu s Prilogom ovom Prijedlogu.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Europski parlament
Predsjednik

Za Vijeće
Predsjednik