

616



Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg  
og deres stedfortrædere

Bilag  
Div.

Journalnummer  
400.C.2-0

EUK

12. marts 2004

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Udenrigsministeriets grundnotat vedrørende den tredje samhørighedsrapport om udviklingen i samhørighedspolitikken i EU.

P. B. Orskov

---

## GRUNDNOTAT

---

### UDENRIGSMINISTERIET

Nordgruppen

Til:	Folketingets Europaudvalg	J.nr.:	EUP, 400.D.9-16-0
CC:		Bilag:	2
Fra:	Udenrigsministeriet	Dato:	10. marts 2004
Emne:	Grundnotat vedrørende den tredje samarholdhedsrapport om udviklingen i samarbeholdhedspolitikken i EU		

---

### 1. Baggrund

Den tredje samarbeholdhedsrapport blev offentliggjort den 18. februar 2004 – en uge efter Kommissionens meddelelse om Dagsorden 2007. Kommissionen skal ifølge Traktaten hvert tredje ar udarbejde en rapport om de fremskridt, der er gjort for at fremme den okonomiske og sociale samarbeholdhed i EU, eventuelt ledsaget af velegnede forslag vedrørende den fremtidige samarbeholdhedspolitik.

Udover at beskrive udviklingen i samarbeholdhedspolitikken de seneste tre ar fremlagger Kommissionen i samarbeholdhedsrapporten sine ideer og forslag til, hvordan samarbeholdhedspolitikken efter Kommissionens opfattelse bor struktureres efter 2006.

Reformen af EU's strukturfonde ventes at blive blandt de vanskeligste sporgsmal pa udgiftssiden i forbindelse med forhandlingerne om Dagsorden 2007, som folge af uenighed om storrelsen af budgettet og fordelingen af midler mellem nye og gamle medlemslande, herunder sarligt mellem de syd- og osteuropaiske lande.

### 2. Indhold

I det folgende skitseres forst hovedkonklusionerne i samarbeholdhedsrapporten vedrørende udviklingen de seneste tre ar og herefter Kommissionens forslag vedrørende den fremtidige samarbeholdhedspolitik.

#### Samarbeholdhedsrapporten generelt

Samarbeholdhedsrapporten er pa knap 250 sider, inklusiv omfattende bilagsmateriale og regionale data. Den er bygget op omkring fire hovedafsnit:

- i) Samarholdhed, konkurrenceevne, beskafdigelse og vaxst;
- ii) Effekten af medlemsstaternes samarbeholdhedspolitik
- iii) Effekten af Faellesskabets politik: konkurrenceevne og samarbeholdhed
- iv) Effekt og "added value" af strukturfondspolitikken.

Det konkluderes, at væksten i EU de seneste tre år har været svag med stigende arbejdsløshed til følge, bl.a. som følge af lavkonjunktoren i den globale økonomi. Det understreges, at den svage økonomiske udvikling i EU set over en længere periode viser, at fundamentale problemer eksisterer i europæisk økonomi. Såfremt tilfredsstillende vækstrater skal sikres i fremtiden, vil det være nødvendigt at overkomme disse. Strukturfondspolitikken skal ifølge Kommissionen i højere grad anvendes hertil.

Som et særligt problem peges på manglende fokus i EU på forskning og udvikling som væksthæmmende faktor, herunder utilstrækkelig anvendelse af informations- og kommunikationsteknologi. Der peges på, at såfremt man i EU skal opnå en bæredygtigt vækst, må forskning og udvikling fremmes, og informations- og kommunikationsteknologi anvendes bredt med henblik på at fremme produktivitet og konkurrenceevne. Det understreges, at dette skal ske i hele EU og ikke kun i de fattigste lande og regioner. Der lægges i rapporten stor vægt på sammenhængen mellem strukturfondene og Lissabon-processen.

Ifølge rapporten viser empiriske analyser, at væksten i BNP, beskæftigelsen og produktiviteten er vokset hurtigere i mål 1 regionerne end i resten af EU, samt at konvergens har været mest udtalt i de allerfattigste regioner. For så vidt angår mål 2-områderne har 82 regioner i 12 lande modtaget støtte. Ifølge rapporten har støtten ført til 700.000 nye jobs (knap 500.000 netto) samt marginalt større fald i arbejdsløsheden end i EU som gennemsnit. Det konkluderes på den baggrund, at strukturfondene har været en stor succes, i den periode rapporten dækker.

#### Nedenfor gennemgås hovedindholdet af de enkelte afsnit i samhørighedsrapporten:

##### Samhørighed, konkurrenceevne, beskæftigelse og vækst (ad. i):

Det konkluderes, at indkomstforskellene i EU er blevet mindre de sidste 10 år. I perioden 1994-2001 er BNP pr. capita i samhørighedslandene (selv uden Irland) steget med 1% mere end i EU som gennemsnit.

I Grækenland og Irland er produktionsbasen blevet styrket som følge af strukturfondspolitikken, og fortsat konvergens vurderes at være mulig. I Portugal har arbejdskraftproduktiviteten været pænt over EU-gennemsnittet, men BNP pr. capita været faldende i både 2002 og 2003 som følge af den generelle udvikling i EU's økonomi.

Det understreges, at forskellene i indkomst og beskæftigelse mellem EU-landene fortsat er store og vil stige med udvidelsen. De regionale forskelle er også store og ikke begrænset til samhørighedslandene og de nye medlemslande. Strukturfondspolitikken i de rigere lande skal derfor ifølge rapporten understøtte en effektiv økonomisk omstrukturering og udviklingen af kapacitet til forskning og udvikling med henblik på at bremse faldende konkurrenceevne, relativ indkomst og affolkning.

Ifølge rapporten kræver økonomisk konvergens mellem regioner, at to betingelser er opfyldt: 1) fysisk infrastruktur (transport, telekommunikation, energi og miljø) samt menneskelig kapital

(uddannelse) og 2) kapacitet til forskning og udvikling samt anvendelse af knowhow og ny teknologi på en miljømæssigt bæredygtig måde.

#### Effekten af medlemsstaternes samhørighedspolitik (ad ii):

Ifølge rapporten anvender de nationale regeringer i EU kun ca. 0,3% af BNP på virksomhedsstøtte, videregående uddannelse samt forskning og udvikling. EU's budget til strukturfondene (ca. 0,4% af BNP ifølge rapporten) er derfor af anselig størrelse, og kan anvendes strategisk til fremme af forskning og udvikling og dermed påvirke de underliggende strukturelle grunde til den svage vækst i EU.

#### Effekten af Fællesskabets politik: konkurrenceevne og samhørighed (ad. iii)

EU's øvrige politikker har ikke som udgangspunkt til formål at formindske de regionale forskelle i EU, men har alligevel implikationer herfor.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi har til formål at øge beskæftigelsesraten til 70% generelt i 2010 (64,3% i 2002) og til 60% for kvinder (55,6% i 2002). Formålet er bl.a. at skabe bedre jobs med henblik på at reducere de sociale omkostninger samt regionale forskelle.

Trans-europæiske netværk har forbedret adgangen til mere afsidesliggende regioner i EU-15. Dette vil også ifølge Kommissionen ske i EU-10.

Udgifterne til den fælles landbrugspolitik vil i perioden 2007-2013 falde som andel af det samlede budget. I perioden 2000-2006 har landdistriktsstøtten i mål 1-områderne været større end i andre dele af EU.

Kontrollen med statsstøtte understøtter samhørighedspolitikken i EU ved at begrænse medlemsstaternes mulighed for at støtte tilbagestående regioner (primært mål 1 og 2 områder). Markant fald i statsstøtten i perioden 1997 til 2001, men fortsat højest i de rigere EU-lande. Statsstøtten anvendes i højere grad til horisontale tiltag i overensstemmelse med nuværende EU strategi. For perioden efter 2006 vil statsstøttepolitikken blive revideret i overensstemmelse med ændringerne i samhørighedspolitikken med henblik på at have mindre men mere målrettet statsstøtte.

#### Effekt og "added value" af strukturfondspolitikken (ad. iv)

Spanien vil i perioden 2000-2006 modtage, hvad der svarer til 0,9% af BNP i strukturfondsstøtte, mens Grækenland og Portugal vil modtage godt 2½%. Det ventes, at overførslerne vil udgøre 3% af de samlede investeringer i Spanien, 8-9% i Grækenland og Portugal samt 4% i de tyske länder.

Det understreges, at der fortsat er behov for effektivisering vedrørende anvendelsen af strukturfondsmidler. Den rette balance mellem finansiel og strategisk kontrol skal findes. De centrale principper for strukturfondene har siden 1988 været programmering, partnerskab,

koncentration og additionalitet. Der har særligt været problemer med at verificere additionaliteten uden for mål 1.

Afslutningsvis understreges betydningen af udvidelsen. Kommissionen peger på en række udfordringer for de nye medlemslande: i) identifikation af væsentligste problemer vedrørende konkurrenceevne og vækst i alle regioner – disse problemer skal løses først, ii) formulering af langsigtede udviklingsstrategier, iii) tillægge miljømæssige overvejelser betydelig vægt, iv) undgå overdreven koncentration af investeringer i nuværende vækstcentre og v) styrke den administrative kapacitet vedrørende design, implementering og management af udviklingsprogrammer på regionalt plan. Perioden 2004-2006 kan på den baggrund opfattes som en overgangsperiode.

### **Kommissionens ideer og forslag til den fremtidige strukturfondspolitik**

#### Samlet udgiftsloft:

Kommissionen foreslår, at der i perioden 2007-2013 i absolutte tal anvendes 336,3 mia. euro til samhørighedspolitikken (344,9 mia. euro hvis administrative udgifter og solidaritetsfonden tælles med). Dette svarer i 2013 til 0,41% af BNI i EU-27 (budgetlinje 1b). I forhold til 2006 er der tale om en stigning i udgifterne på 31%. Kommissionen foreslår, at strukturfondsmidlerne til landbrug og fiskeri overføres til den nye budgetkategori vedrørende naturressourceforvaltning. Medregnes disse udgifter vil de samlede udgifter til strukturfondsforanstaltninger i perioden 2007-2013 beløbe sig til 0,46% af BNI (ifølge Kommissionens egne beregninger i rapporten).

Fordelingen mellem nye og gamle medlemslande vil i 2013 være godt 52% til EU-12 og knap 48% til EU-15. I perioden frem til 2011 vil EU-15 modtage mere end EU-12, jf. bilag 1.

#### Strategiske prioriteter for samhørighedspolitikken:

Med henblik på at styrke den strategiske prioritering af samhørighedspolitikken foreslår Kommissionen, at der inden iværksættelsen af den nye støtteperiode i 2007 opnås enighed om et overordnet strategidokument med det formål at sikre synergi med Lissabon og Göteborg-målene samt sikre bedre sammenhæng med de øvrige fællesskabspolitikker. Det foreslås, at Kommissionen udarbejder forslag, der vedtages af Rådet med udtalelse fra Europa-Parlamentet. Tanken er, at medlemsstaterne hvert år skal udarbejde fremskridtrapporter for samhørighedspolitik i forhold til den overordnede strategi. Evaluering og monitorering af programmer styrkes og målrettes den årlige rapportering.

#### Ny mål-struktur:

Kommissionen lægger op til en forenkling af målstrukturen i den fremtidige strukturfondspolitik med fokus på tre mål:

- 1) Konvergens
- 2) Regional konkurrenceevne og beskæftigelse
- 3) Europæisk territorielt samarbejde i form af transnationalt samarbejde

Der lægges i rapporten op til en fordeling af midler med henholdsvis 78%/18%/4% til de respektive mål. For sammenligning af den nye og gamle mål-struktur henvises til bilag 2.

Målet for konvergens (tidligere mål 1-regioner, nedfasning for regioner ramt af den statistiske effekt samt Samhørighedsfonden). Formålet med støtten er vækst og jobskabelse i de mindst udviklede medlemsstater og regioner.

Den primære målgruppe er regioner med et BNP under 75 pct. af gennemsnittet i EU. Støtteintensiteter til de enkelte regioner fastlægges efter samme principper som nu. Det overordnede mål med strukturfondsstøtten til disse regioner vil være fremme af vækstfremmende foranstaltninger samt faktorer, der fører til konvergens.

Udvidelsen betyder, at BNP pr. capita i EU-25 vil blive ca. 12,5% lavere end i EU-15. 18 regioner med i alt ca. 19 millioner indbyggere rammes som følge heraf af den statistiske effekt. Kommissionen foreslår, at regioner, der rammes af den statistiske effekt, fortsat skal have støtte, da de grundlæggende forhold i regionerne ikke er ændret som følge af udvidelsen. Det understreges dog, at støtten ikke kan videreføres til de næste finansielle perspektiver.

Endelig vil lande med et BNP på under 90% af EU gennemsnittet kunne opnå støtte fra Samhørighedsfonden. Fokus vil primært være på trans-europæiske netværk og miljøprojekter, men også jernbaner, søfart samt andre transportprogrammer. Kommissionen lægger op til, at en tredjedel af den totale støtte til de nye medlemslande skal komme fra Samhørighedsfonden.

Målet for regional konkurrenceevne og beskæftigelse (tidligere mål 2 og 3 samt regioner der uanset udvidelsen ville skulle udfases fra nuværende mål 1). Behovet for støtte i alle medlemsstater understreges særligt med henblik på fremme af Lissabon-målsætningerne.

Kommissionen foreslår, at det nye mål 2 skal kunne støtte dels regionale programmer og dels nationale programmer. De regionale programmer skal fokuseres på fremme af vækstpotentiale, mens de nationale programmer skal fokuseres på fremme af beskæftigelsesstrategien, herunder kompetenceudvikling, fremme af fuld beskæftigelse og undgåelse af social udstødning. Støtten til det nye mål 2 foreslås finansieret ligeligt af midler fra regionalfonden og socialfonden.

Kommissionen foreslår endvidere en øget *tematisk* koncentration med fokus på: i) innovation/-vidensøkonomi, herunder iværksættere ii) adgang til serviceydelser, herunder IT samt iii) miljø/risikoforebyggelse. Loftet for støtte fastsættes ud fra socioøkonomiske samt territoriale kriterier. Kravet om mikro-zoning ved udvælgelse af mål 2-områder bortfalder for at give mulighed for en mere sammenhængende regionalpolitik.

Målet for europæisk territorielt samarbejde (baseret på erfaringer fra INTERREG). Der foreslås oprettet et særligt Europæisk Fællesskabsorgan som overordnede myndighed for det nye mål 3.

Samarbejde over maritime grænser kan inkluderes på ønske fra medlemsstaterne, mens samarbejde over EU's eksterne grænser i fremtiden skal støttes via Naboskabsinstrumentet.

Tildeling af midler til det nye mål 3 baseres på befolkningstal samt socioøkonomiske kriterier. Kommissionen lægger særlig vægt på, at erfaringer fra de tidligere Equal- og Urban fællesskabsinitiativer indarbejdes i den nye mål-struktur.

#### Finansieringsinstrumenter:

Antallet af finansieringsinstrumenter reduceres til 3:

- 1) Regionalfonden (ERDF) som kan finansiere programmer inden for alle tre nye mål.
- 2) Socialfonden (ESF) som kan finansiere programmer inden for nye mål 1 og 2.
- 3) Samhørighedsfonden opretholdes og kan yde støtte til lande med BNP under 90 pct. af EU-gennemsnittet; i praksis nye medlemslande samt Grækenland og Portugal.

Til forskel fra nuværende periode indføres der et system, således at ét program kun skal finansieres fra en kilde (og ikke forskellige fonde). D.v.s. at visse ESF-aktiviteter frem over også skal kunne finansieres af ERDF og omvendt. Forslaget bundes i et ønske om forenkling.

#### Sammenhæng mellem statsstøtte, konkurrencepolitik og strukturfondsstøtte

Eftersom det foreslås, at medlemslandene i højere grad selv bliver ansvarlige for udpegning af nye mål 2-områder, kan Kommissionen ikke længere søge at skabe fuldt overlap mellem statsstøttekort og strukturfondsområderne. I stedet vil Kommissionen søge overensstemmelse på prioritetsplanet d.v.s., hvad som kan støttes.

#### Øget kvalitet og effektivitet:

Reglen om, at midler bortfalder, hvis de ikke er anvendt to år efter, de er bevilligede, foreslås fastholdt (N+2-reglen).

#### Programmering, kontrol, administration:

Kommissionen vil med den nye reform foreslå en styrket strategisk rolle til sig selv og i stedet decentralisere og forenkle ansvar for selve gennemførelsen og kontrollen. Kommissionens rolle bliver størst ved selve fastlæggelsen af mål for de enkelte programmer samt ved udarbejdelse af fremskridtsrapporter.

Det foreslås, at medlemslandene ved periodens begyndelse udarbejder regionalpolitiske udviklingsstrategier på baggrund af hvilke selve programmerne udarbejdes. Den finansielle kontrol foreslås i højere grad tilrettelagt i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Dvs. at på forhånd godkendte uafhængige nationale revisionsmyndigheder kan få tildelt rolle som kontrolinstans for programmer under en vis størrelse.

### **3. Nærheds - og proportionalitetsprincippet**

Da der er tale om en område, hvor det i Traktaten fastslås, at EU har kompetence, er det rimeligt, at sagen behandles på EU-niveau. Nærheds- og proportionalitetsprincippet vil løbende

skulle overvejs i forbindelse med fastlæggelse af de fremtidige støtteprincipper og beslutningen om fordelingen af strukturfondsmidler.

#### **4. Høring**

Høring af relevante interessenter er igangsat, men endnu ikke afsluttet. Høringssvarene oversendes samlet til Europaudvalget.

#### **5. Behandling i Rådsregi**

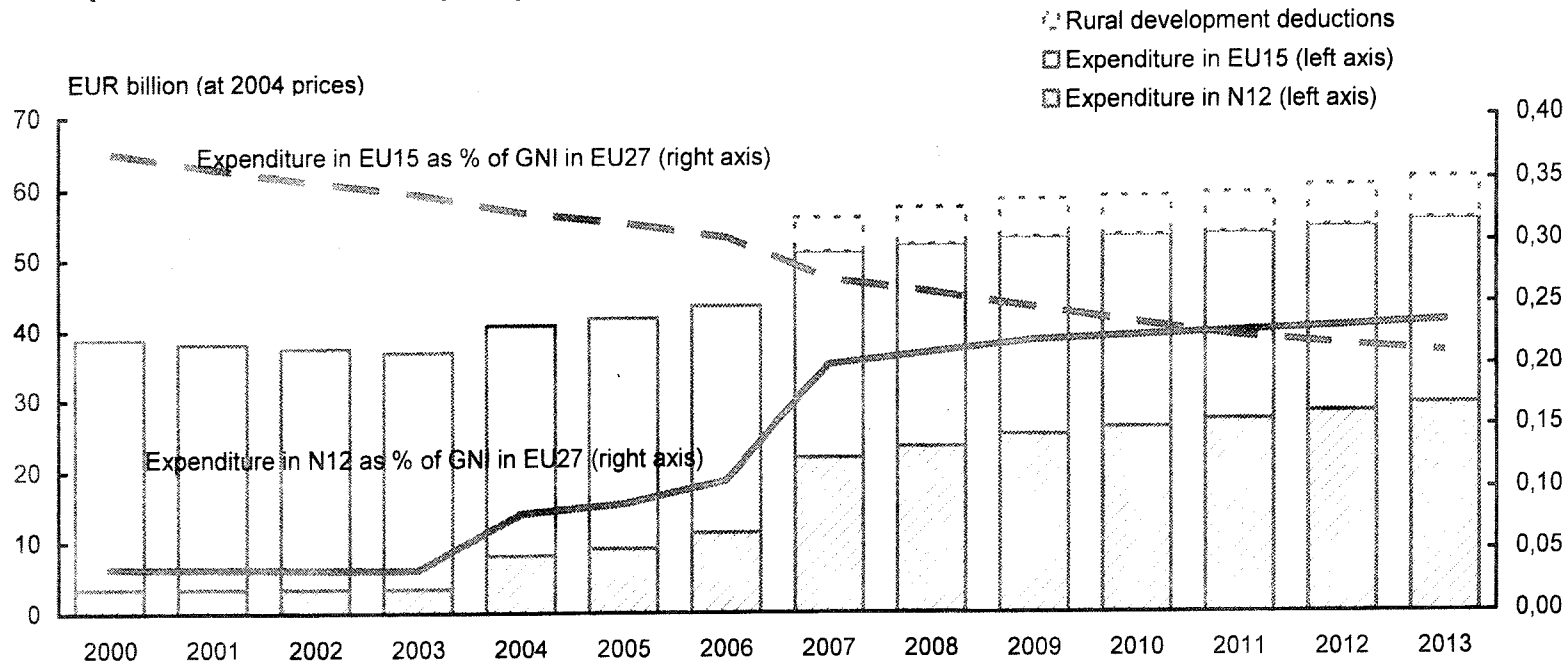
Den tredje samhørighedsrapport er blevet præsenteret i rådsarbejdsgruppen vedrørende strukturfonde.

#### **6. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Den tredje samhørighedsrapport har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Reformen af EU's strukturfonde vil på sigt kunne få lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser, men det er endnu for tidligt at sige noget præcist om omfanget heraf.

Udenrigsministeriet

### Expenditure on cohesion policy, 2000-2013



Source: DG REGIO

Figure 1 – Instruments and objectives

2000-2006		2007-2013	
Objectives	Financial instruments	Objectives	Financial instruments
Cohesion Fund	Cohesion Fund	Convergence and competitiveness	Cohesion Fund ERDF ESF
Objective 1	ERDF ESF EAGGF-Guidance FIFG		
Objective 2	ERDF ESF		
Objective 3	ESF	Regional competitiveness and employment - regional level - national level: European Employment Strategy	ERDF ESF
INTERREG	ERDF	European territorial cooperation	ERDF
URBAN	ERDF		
EQUAL	ESF		
LEADER +	EAGGF-Guidance		
Rural development and restructuring of the fishery sector outside Objective 1	EAGGF-Guarantee FIFG		
9 objectives	6 instruments	3 objectives	3 instruments