EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 17.12.2019
COM(2019) 627 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Strategisk rapport 2019 om gennemførelsen af de europæiske struktur- og investeringsfonde

INDLEDNING **2**
1. EN UDFORDRENDE SITUATION I HASTIG FORANDRING **3**
2. INVESTERINGER TIL INTELLIGENT, BÆREDYGTIG OG INKLUSIV VÆKST **3**
2.1. Overordnede fremskridt 3
2.2. Forskning, teknologisk udvikling og innovation, IKT og SMV'ers konkurrenceevne 5
2.3. Lavemissionsøkonomi, klimaforandringer, miljø, transport og energi 5
2.4. Beskæftigelse, social inklusion, sundhed og uddannelse 6
3. VIRKNINGEN AF DE PRIMÆRE REFORMER I 2014-2020 ..... **7**
3.1. Bidraget fra ESI-fondene til det europæiske semester 7
3.2. Forudsætninger for støtte: forhåndsbetingelser 8
3.3. Frigørelsesreglen "N+3" 8
3.4. Resultatrammen 9
3.5. Støtte til integreret territorial udvikling 9
3.5.1 Integrerede investeringer i byer *9*
3.5.2 Gennemførelse af territoriale instrumenter *10*
3.5.3 Territorialt samarbejde *10*
4. BEDRE PROGRAMFORVALTNING **11**
4.1. Myndighedernes og støttemodtagernes kapacitet 11
4.2. Forenkling til fordel for støttemodtagere 11
4.3. Partneres rolle i gennemførelsen af programmer 12
4.4. Gennemførelse af horisontale principper og politiske mål 12
4.5. Bedre komplementariteter for at opnå større virkning 12
4.6. Sammenfatning af vurderingen af ESI-fondene 13
4.7. Kommunikation om ESI-fondene 13
KONKLUSION **15**

INDLEDNING

Hovedformålet med midlerne i de europæiske struktur- og investeringsfonde[1] ("ESI-fondene") er at fremme varig socioøkonomisk konvergens, modstandskraft og territorial samhørighed. ESI-fondene leverer en kritisk masse af investeringer[2] på prioriteringsområder i EU gennem delt forvaltning mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Gennem støtte til jobskabelse, vækst og investeringer, der styrker det indre marked, energiunionen og økonomisk styring, imødekommer disse investeringer behovene i realøkonomien.

Denne anden strategiske rapport[3] er baseret på medlemsstaternes gennemførelses- og statusrapporter om gennemførelsen af ESIF-programmerne 2014-2020 indtil udgangen af 2018[4]. På det tidspunkt var 72 % af de tilgængelige ESIF-ressourcer blevet forpligtet[5]. De projekter, der allerede er finansieret, har en voksende indvirkning på centrale politikområder, f.eks.:

- mere end 1,6 mio. virksomheder – herunder landbrug – modtager støtte
- 300 000 nye job skabes af de støttede virksomheder
- 26 mio. mennesker har modtaget hjælp til uddannelse eller jobsøgning
- 8,3 mio. husstande vil få adgang til bedre bredbånd
- mere end 3 900 km jernbanestrækninger bygges eller genopbygges
- igangværende projekter i sundhedssektoren gavner 60 mio. mennesker.

Denne rapport og ESI-fondenes Open Data Platform giver en detaljeret oversigt over fremskridtene inden for alle de tematiske områder[6].

Det nuværende politiske fokus og den fleksible ramme sikrer, at ESI-fondene kan yde et vigtigt bidrag til nye og voksende udfordringer. De fleste finansieringsområder støtter allerede FN's mål for bæredygtig udvikling samt klimatilpasnings- og risikobegrænsningstiltag, og dette fokus kan efter behov styrkes inden for ESIF-programmerne.

---

1 De europæiske struktur- og investeringsfonde omfatter Samhørighedsfonden, Den Europæiske Fond for Regional Udvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond (ESF), Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF).

2 I 2018 beløb budgettet til ESI-fondene sig til ca. 460 mia. EUR og 643 mia. EUR med national medfinansiering.

3 I medfør af artikel 53 i forordningen om fælles bestemmelser (forordning (EU) nr. 1303/2013).

4 Alle værdier vedrører udgangen af 2018, som de forelå den 5.11.2019, medmindre andet er angivet.

5 De projekter, der nævnes heri, er projekter, der er blevet udvalgt, og som gennemføres i denne programmeringsperiode.

6 Open Data Platform præsenterer de senest tilgængelige tal som oplyst af programmerne under ESI-fondene (https://cohesiondata.ec.europa.eu).

1. EN UDFORDRENDE SITUATION I HASTIG FORANDRING

I deres statusrapporter 2019 anerkender medlemsstaterne ESI-fondenes afgørende rolle i forbindelse med håndteringen af miljømæssige, økonomiske og sociale forandringer og fondenes bidrag til indførelsen af de reformer, der er nødvendige for at sikre en bæredygtig fremtid. I kølvandet på finanskrisen bidrog ESI-fondene ved at støtte investeringer og hjælpe med at få den økonomiske konvergens tilbage på sporet[7].

Flere medlemsstater påpeger imidlertid de fortsatte territoriale og regionale uligheder og fortsat social udstødelse samt de voksende problemer i forbindelse med demografisk forandring. Der er stadig uligheder mellem og inden for regioner og mellem byområder og landdistrikter. En række regioner, som har mistet deres konkurrencefordel, befinder sig nu i "mellemindkomstfælden"[8], og nogle kæmper med høj ledighed, især blandt unge. Andre er mere sårbare over for virkningerne af den dobbelte omstilling, der følger af klimaindsatsen og digitaliseringen, eller de aktuelle konsekvenser af flygtninge- og migrationskrisen. Disse geografiske forskelle har medvirket til at skabe en stemning imod EU[9].

ESI-fondene, der kanaliseres via delt forvaltning, sætter lokale og regionale aktører i stand til at modarbejde disse tendenser, idet de støtter territorial samhørighed, vækstfremmende investeringer, jobskabelse, virksomhedernes konkurrenceevne, forskning og innovation og økosystemer for nystartede virksomheder, miljøtiltag, klimatilpasning og modstandsdygtighed over for klimaændringer, katastrofeforebyggelse, social inklusion samt sundheds- og uddannelsesprojekter, med det formål at forbedre menneskers liv og bringe EU tættere på borgerne.

2. INVESTERINGER TIL INTELLIGENT, BÆREDYGTIG OG INKLUSIV VÆKST

2.1. Overordnede fremskridt

Med de nye elementer, der blev indført ved forordning (EU) nr. 1303/2013, navnlig koncentrationen af investeringer om centrale udviklingsmål og det øgede fokus på resultater, kan ESIF-programmerne effektivt medvirke til at nå EU's mål om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Denne tendens er blevet yderligere styrket af Kommissionens praktiske og fleksible tilgang, navnlig gennem programændring, overvågning af udsatte programmer og

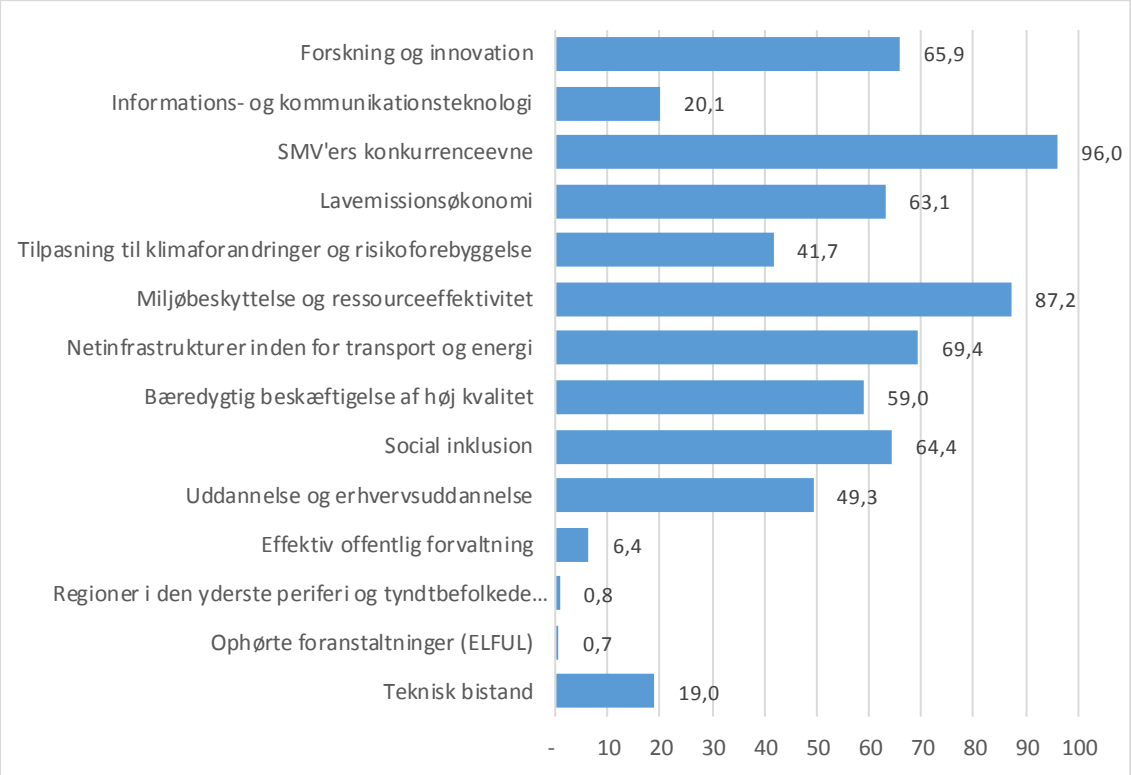
[7] Syvende rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed, september 2017 https://ec.europa.eu/regional_policy/da/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion.

[8] I den syvende rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed (2017) identificerede Kommissionen de specifikke udfordringer for en række regioner, hvis BNP pr. indbygger lå tæt på EU-gennemsnittet. Høje omkostninger koblet sammen med en stadig mindre fremstillingssektor og svag innovations- og eksportkapacitet har gjort dem mindre konkurrencedygtige og modstandsdygtige over for globalisering end regioner med lavere og højere BNP pr. indbygger.

[9] "The geography of EU discontent" af Lewis Dijkstra, Hugo Poelman og Andrés Rodríguez-Pose – arbejdsdokument 12/2018 fra Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik.

gennemførelse af pilotprojekter[10], der har bidraget med skræddersyet støtte og erfaringer til brug for fremtidig gennemførelse.

Samlede planlagte investeringer under ESI-fondene (EU og nationalt) efter tematisk mål (mia. EUR)[11]



Kilde: ESIF Open Data – https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq

Ifølge tallene er projektudvælgelsen (finansiering er vedtaget) for ESI-fondene som helhed blevet mere end fordoblet siden den første strategiske rapport i 2017 og beløber sig nu til 464 mia. EUR (72 % af de samlede planlagte investeringer). Fremskridtene er bemærkelsesværdige i sektorer som f.eks. forskning og innovation, hvilket især kan tilskrives katalysatorvirkningen af intelligente specialiseringsstrategier, informations- og kommunikationsteknologi (IKT) og transportinfrastrukturer. Der er også sat skub i projektudvælgelsen, dog i et mere moderat tempo, på områder som f.eks. lavemissionsøkonomien og bæredygtig beskæftigelse af høj kvalitet.

Med hensyn til faktiske udgifter[12] var 27 % af det tilgængelige budget for ESI-fondene som helhed blevet udbetalt til medlemsstaterne ved udgangen af december 2018 (36 % ved udgangen af oktober 2019). Dette niveau af anmeldte udgifter er lavere end niveauet for

[10] Navnlig vedrørende catching-up-regioner, regioner under industriel omstilling, kulregioner, interregionale investeringer i innovation og initiativet Smart Village.

[11] Se bilag 1.1 og 1.2 for flere oplysninger. Tallene i diagrammet ovenfor omfatter ikke den andel, der er tildelt temaer under multitematiske prioriteter, mens tallene i bilagene gør det.

[12] Betalingskrav modtaget fra medlemsstaterne.

tidligere perioder og antyder, at der stadig er behov for et øget fokus på udgifter på medlemsstatsniveau[13].

Med hensyn til gennemførelsen af finansielle instrumenter nåede programbeløbene for operationer under udvalgte finansielle instrumenter op på 21,9 mia. EUR ved udgangen af 2018, hvilket svarer til ca. 77 % af de beløb, der er planlagt i programmerne vedrørende denne type støtte. Dette bekræfter, at de fleste af de finansielle instrumenter leverer konkrete resultater.

2.2. Forskning, teknologisk udvikling og innovation, IKT og SMV'ers konkurrenceevne

For denne programmeringsperiode er investeringer i forskning og innovation blevet udpeget som en central drivkraft for vækst og konvergens. Støtte til innovationsledet territorial udvikling, navnlig gennem strategier for intelligent specialisering, har ført til en drastisk stigning i det antal projekter, der er udvalgt inden for forskning, teknologisk udvikling og innovation, IKT og små og mellemstore virksomheders konkurrencedygtighed. Ved udgangen af 2018 nåede projektudvælgelsen op på et samlet omfang af mere end 117 mia. EUR ud af de tilgængelige 163 mia. EUR.

- På området for forskning, teknologisk udvikling og innovation er der blevet afsat mere end 42,6 mia. EUR til projekter, hvor næsten 20 000 nye forskere støttes, og næsten 30 000 virksomheder hjælpes med at bringe nye produkter på markedet.
- Mere end 12,3 mia. EUR er blevet tildelt projekter vedrørende den digitale økonomi, som bl.a. støtter udbredelsen af bredbånd, digitale offentlige tjenester og e-handel. Dette beløb omfatter 1,5 mia. EUR i ELFUL-støtte til IKT-infrastruktur i landdistrikter. 8,3 mio. husstande vil få adgang til bedre bredbånd
- Mere end 62,5 mia. EUR er blevet tildelt udvalgte projekter med det formål at fremme SMV'ernes konkurrencedygtighed og har medvirket til at skabe de fleste af de 300 000 nye job, der skabes under EFRU. I landdistrikter modtager mere end 130 000 landbrug finansiel støtte for at hjælpe dem med at omstrukturere og modernisere driften og opnå produktivitetsforbedringer.
- Det europæiske innovationspartnerskab om landbrugets produktivitet og bæredygtighed (EIP-AGRI) støtter 7 730 interaktive innovationsprojekter. Viden og innovation, der udvikles gennem EIP-AGRI-projekterne, deles gennem nationale innovations- og landdistriktsnetværk og gennem EIP-AGRI-netværket.

2.3. Lavemissionsøkonomi, klimaforandringer, miljø, transport og energi

For denne programmeringsperiode blev 20 % af EU-budgettet tildelt klimaindsatsen, og Kommissionen har foreslået, at andelen hæves til 25 % i det næste EU-budget[14]. ESI-fondene har spillet en central rolle i udformningen af relevante ændringer. Takket være de tildelte beløb og forudsætningerne for investering har ESI-fondene tilført klimaindsatsen og den bæredygtige vækst klar politisk gennemslagskraft. Ved udgangen af 2018 var mere end 169

[13] Fordelingen af projektudvælgelse og udgifter efter tematisk mål og efter medlemsstat fremgår af tabellerne i bilag 1 og 2.

[14] Forslag til Rådets forordning om fastlæggelse af den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027 (COM(2018) 322 final).

mia. EUR blevet tildelt projekter i regioner og byer til støtte for dekarbonisering, klimamodstandsdygtighed og risikoforebyggelse, energieffektivitet og bæredygtig transport.

- Mere end 31,8 mia. EUR blev forpligtet til projekter på området for lavemissionsøkonomi i forbindelse med forbedring af energiforbruget i mere end 400 000 husholdninger, som støttes af EFRU.
- Der blev tildelt mere end 52 mia. EUR til projekter vedrørende miljøbeskyttelse og ressourceeffektivitet i forbindelse med leveringen af yderligere kapacitet for genanvendelse af affald på mere end 500 000 ton om året. 20 mio. mennesker vil få adgang til bedre spildevandsrensning takket være de vedtagne projekter.
- Med hensyn til klimaindsatsen i landbrugssektoren (f.eks. kulstofbinding og reduktion af drivhusgas- og ammoniakemissioner) er der gjort gode fremskridt, hvor landbrugere f.eks. deltager i frivillige ordninger for miljø- og klimavenligt landbrug med henblik på at udvikle miljøvenlig forvaltning af landbrugsdrift. Målet er at få i) 18 % af EU's landbrugsjord under forvaltning med henblik på biodiversitet, ii) 15 % under bedre jordforvaltning og iii) 15 % under bedre vandforvaltning. I alle tre tilfælde er over 85 % af målene blevet nået.
- Støtte til digitalisering og dekarbonisering af transportsektoren er en prioritet, især i byområder. Med en tildeling på mere end 56 mia. EUR til transport- og energinet vil de vedtagne projekter bl.a. udmønte sig i mere end 3 900 km nye eller ombyggede jernbanestrækninger og mere end 400 km nye eller forbedrede letbane- eller metrolinjer.
- EHFF forpligtede 1,25 mia. EUR til fremme af en bæredygtig balance mellem fiskerflåder, tilgængelige ressourcer og beskyttelse af havøkosystemer. Yderligere 428 mio. EUR blev forpligtet til støtte for bæredygtig akvakultur og 625 mio. EUR til støtte for den socioøkonomiske udvikling i sektoren. Fonden støttede mere end 34 000 foranstaltninger, hvoraf 2 000 vedrørte bedre forvaltning af Natura 2000-områder, og mere end 1 500 vedrørte andre beskyttede havområder.

Resultater vedrørende klimaindsats

ESI-fondene, især gennem ELFUL, EFRU og Samhørighedsfonden, støtter en langsigtet indsats mod de udfordringer, som medlemsstaterne og regionerne møder på vejen mod en klimaneutral økonomi. Gennemførelsen skrider godt frem: Af de i alt 115 mia. EUR, der var afsat til klimatiltag, var 88,1 mia. EUR blevet tildelt projekter ved udgangen af 2018. ESF-bidraget til klimamålene overstiger det oprindeligt planlagte beløb fem gange, primært gennem øget støtte til uddannelses- og arbejdsmarkedsforanstaltninger i forbindelse med grønne job (se bilag 3).

2.4. Beskæftigelse, social inklusion, sundhed og uddannelse

I de senere år har EU lagt stor vægt på den sociale dagsorden, navnlig med vedtagelsen af den europæiske søjle for sociale rettigheder i 2017. I denne sammenhæng har ESI-fondene – navnlig ESF – understøttet strukturreformer, herunder moderniseringen af offentlige tjenester, fremme af ungdomsbeskæftigelse og bekæmpelse af fattigdom og ulighed. Ved

udgangen af 2018 udgjorde de udvalgte projekter to tredjedele af den samlede planlagte bevilling og beløb sig til næsten 103 mia. EUR.

- De udvalgte projekter vedrørende forbedring af beskæftigelsesmulighederne tegner sig for mere end 34 mia. EUR, og det betyder, at 23 mio. mennesker modtager støtte fra ESF. Ved udgangen af 2018 havde 2,1 mio. mennesker fundet et job, herunder som selvstændig erhvervsdrivende.
- Som supplement til ESF udviser ungdomsbeskæftigelsesinitiativet gode fremskridt, idet næsten 8,8 mia. EUR var blevet tildelt udvalgte projekter ved udgangen af 2018. Samme dato var ca. 2,7 mio. unge mennesker blevet omfattet af støtteforanstaltninger under ungdomsbeskæftigelsesinitiativet:
    - 820 000 var blevet tilbudt et job, videreuddannelse, lærlingeplads eller erhvervsuddannelse, og
    - mere end 1,1 mio., som var under uddannelse eller erhvervsuddannelse, havde opnået formelle kvalifikationer eller var i beskæftigelse, herunder som selvstændige erhvervsdrivende.
- Med hensyn til social inklusion, hvortil ESF er den største bidragyder, har de udvalgte projekter fået tildelt mere end 36 mia. EUR. Ved udgangen af 2018 havde 1,8 mio. deltagere med handicap, 3,6 mio. migranter, deltagere med udenlandsk baggrund eller minoriteter og 4,2 mio. andre dårligt stillede personer modtaget hjælp til at forbedre deres beskæftigelsesmuligheder og udvikle de rigtige færdigheder til arbejdsmarkedet. ELFUL støttede også 60 000 foranstaltninger vedrørende social inklusion i landdistrikter.
- Der er også opnået fremskridt for investeringerne i sundhedsrelaterede foranstaltninger. Indtil videre er der blevet investeret mere end 8 mia. EUR i over 7 000 sundhedsrelaterede projekter (vedrørende ulighed i adgangen til sundhedspleje, reform af sundhedssystemer, fremme af e-sundhed, forskning og innovation). Samlet set har de udvalgte projekter til formål at forbedre sundhedstjenesterne for mere end 60 mio. mennesker.
- Med hensyn til uddannelse er 28,3 mia. EUR blevet forpligtet til konkrete projekter. Ved udgangen af 2018 havde 11,6 mio. lavtuddannede fået hjælp, 3,4 mio. havde opnået en kvalifikation, og 1,2 mio. var under uddannelse takket være ESF-støtte. EFRU-investeringer vil sikre, at mere end 8 mio. mennesker vil få adgang til forbedrede børnepasnings- eller uddannelsesfaciliteter. I landdistrikter blev mere end en million erhvervsuddannelsesaktiviteter støttet af ELFUL.

3. VIRKNINGEN AF DE PRIMÆRE REFORMER I 2014-2020

3.1. Bidraget fra ESI-fondene til det europæiske semester

De fleste af de struktur- og politikudfordringer, der identificeres gennem det europæiske semester, er relevante for ESI-fondene. De nuværende programmer omhandlede allerede de strukturudfordringer, der er udpeget i de investeringsrelevante landespecifikke henstillinger. Som det understreges af medlemsstaterne i deres statusrapporter, har ESI-fondene støttet

reformer på områder som f.eks. jobbeskyttelse og socialpolitik, erhvervsmiljø, forskning og innovation, energi- og ressourceeffektivitet, telekommunikation, transport, sundhed, uddannelse og administrative reformer.

Da de relevante landespecifikke henstillinger, som blev udstedt i 2014-2015, primært vedrørte områder med langsigtede udviklingsudfordringer, er EU's midler under samhørighedspolitikken i høj grad afpasset efter de investeringsbehov, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger for 2019. Disse landespecifikke henstillinger kan sammen med dette års landerapporter bruges til at foretage en analyse med henblik på at identificere investeringsprioriteterne for perioden 2021-2027.

3.2. Forudsætninger for støtte: forhåndsbetingelser

En af de største reformer i 2014-2020 var indførelsen af specifikke forudsætninger, dvs. forhåndsbetingelser, der har til formål at sikre, at medlemsstaterne og regionerne anvender ESI-fondene på en effektiv og virkningsfuld måde. Proceduren for forhåndsbetingelserne 2014-2020 er nu blevet afsluttet.

Generelt har forhåndsbetingelserne vist sig at være et nyttigt politikinstrument, især gennem deres bidrag til forbedringen af investeringsmiljøet i EU og deres tilskyndelse til iværksættelse af en række strukturreformer[15]. For den næste programmeringsperiode foreslår Kommissionen i sit forslag til en forordning om fælles bestemmelser for 2021-2027[16], at mekanismen videreføres og forbedres ved at indføre et nyt system af forudsætninger med enklere administrative procedurer og styrkede krav til opfyldelse og opfølgning.

3.3. Frigørelsesreglen "N+3"

Frigørelsesreglen "N+3", hvorved forpligtet EU-støtte, som ikke er blevet anvendt inden for tre år, kan fortabes, blev indført ved forordningen for 2014-2020 som erstatning for "N+2"-reglen. Den fandt anvendelse på alle medlemsstater for første gang i 2018.

Denne reform gav forvaltningsmyndighederne mere tid til at udvælge og gennemføre projekter, men den mindskede presset for hurtig budgetgennemførelse. Sammen med procedurerne for årsregnskaber og rullende afslutning, som har vist sig at føre til overdreven forsigtighed over for risici for finansielle nettokorrektioner, var "N+3"-reglen i høj grad medvirkende til, at niveauet af betalinger fra EU-budgettet til medlemsstaterne var så lavt. Den gradvise tilbagevenden til "N+2"-reglen, som Kommissionen har foreslået for programmeringsperioden 2021-2027, samt de omfattende forenklingsforanstaltninger og roll-over-ordninger for forvaltning og kontrol bør føre til hurtigere gennemførelse til gavn for de europæiske borgere.

---

[15] Se f.eks.: Vițǎ, V 2018, Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Bruxelles.

[16] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl- og Migrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og visa (COM(2018) 375 final).

3.4. Resultatrammen

6 % af ESI-fondenes bevillinger til programmerne under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse blev hensat som en resultatreserve. I 2019 gennemgik Kommissionen programmernes resultater (resultatgennemgang) og frigav resultatreserven til de prioriteter, der nåede midtvejsmilepælene inden udgangen af 2018.

Resultatgennemgangen viste sig at være en god metode til at indføre resultatbaserede incitamenter til at gennemføre politikken. Den resultatbaserede tilgang anvendes også i Kommissionens forslag til en forordning om fælles bestemmelser for 2021-2027, men der gives mere plads til politiske hensyn. Gennemgangen skal omfatte en bredere og mere kvalitativ vurdering af programmernes resultater under hensyntagen til de udfordringer, der er identificeret i de landespecifikke henstillinger for 2024, medlemsstaternes eller regionernes socioøkonomiske situation og fremskridtet med opnåelsen af midtvejsmilepælene for programmerne. I Kommissionens forslag om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik for perioden 2021-2027[17] er der også stærkt fokus på resultater, idet udgifternes støtteberettigelse hænger sammen med leveringen af praktiske resultater.

3.5. Støtte til integreret territorial udvikling

ESI-fondene er EU's vigtigste redskab til fremme af integreret territorial udvikling i medlemsstaterne og regionerne. Mere end 3 800 territoriale, bymæssige og lokale strategier modtager EU-støtte. ESI-fondene hjalp desuden også medlemsstaterne med at gennemføre foranstaltninger til at imødekomme behovene i specifikke områder, herunder områder, som lider under fattigdom eller social udstødelse, tyndt befolkede områder, bjergområder, øer og fjerntliggende regioner. Denne skræddersyede tilgang er blevet styrket i Kommissionens forslag til en forordning om fælles bestemmelser for 2021-2027, navnlig gennem et øget fokus på funktionelle områder (f.eks. vandområder, kystområder, bjergkæder osv.) for at afhjælpe administrative siloer og på lokale initiativer.

3.5.1 Integrerede investeringer i byer

Det øgede fokus på bymæssige forhold i denne programmeringsperiode har sammen med det unikke politiske momentum, der blev udløst af EU's dagsorden for byerne[18], sat byerne i stand til at udforme deres egne integrerede bystrategier med støtte fra ESI-fondene. Af de 81 mia. EUR, som var investeret i byområder ved udgangen af 2018, har byer valgt projekter til en værdi af omkring 10,8 mia. EUR, som skal gennemføres via mere end 900 integrerede bystrategier. Den vellykkede gennemførelse af initiativet Urban Innovative Actions, som har hjulpet byområder med at afprøve innovative løsninger vedrørende bæredygtig byudvikling gennem 75 foranstaltninger[19], bør også nævnes.

[17] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for støtte til strategiske planer, der udarbejdes af medlemsstaterne under den fælles landbrugspolitik og finansieres gennem Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL), og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1305/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1307/2013 (COM(2018) 392 final).

[18] https://ec.europa.eu/futurium/da/urban-agenda.

[19] https://www.uia-initiative.eu/en.

3.5.2 Gennemførelse af territoriale instrumenter

Integrerede territoriale investeringer og instrumentet vedrørende lokaludvikling styret af lokalsamfundet blev indført for at tilskynde til integrerede territoriale udviklingsstrategier, der går ud over de traditionelle nationale og regionale niveauer.

Integrerede territoriale investeringer er blevet anvendt til at gennemføre mere end 200 bystrategier og 120 territoriale strategier og har mobiliseret i alt 15,9 mia. EUR i ESIF-støtte. Instrumentet vedrørende lokaludvikling styret af lokalsamfundet, som udspringer af LEADER-metoden[20], har hjulpet med at mobilisere i alt 9,1 mia. EUR i ESIF-støtte. Til dato er der i hele EU nedsat mere end 3 000 lokale aktionsgrupper, som er ansvarlige for gennemførelsen af strategier under lokaludvikling styret af lokalsamfundet. I mange tilfælde var opstarten af integrerede territoriale investeringer og lokaludvikling styret af lokalsamfundet langsom, da der først skulle udarbejdes overordnede strategier, og det var vanskeligt at kombinere de forskellige fonde. Statusrapporterne viser imidlertid, at medlemsstaterne generelt er begejstrede for disse instrumenter: De har hjulpet med at overvinde vanskelighederne ved at gennemføre byudviklingsforanstaltninger på tværs af flere sektorer og med at imødegå territoriale behov mere effektivt.

Den nye politiske tilgang, som Kommissionen introducerede i sit forslag til en forordning om fælles bestemmelser for 2021-2027, tager udgangspunkt i de positive erfaringer med integrerede territoriale investeringer og lokaludvikling styret af lokalsamfundet og foretager territoriale investeringer på en enklere og mere effektiv måde. I Kommissionens forslag om strategiske planer under den fælles landbrugspolitik for perioden 2021-2027 er LEADER fortsat obligatorisk, og mindst 5 % af det samlede ELFUL-bidrag til disse planer vil blive afsat dertil.

3.5.3 Territorialt samarbejde

Europæiske territoriale samarbejdsprogrammer (Interreg) gennemføres på grænseoverskridende, tværnationalt og interregionalt plan. Projektudvælgelsen er skredet frem på tværs af alle Interreg-programmer, hvor støtten beløb sig til ca. 9,7 mia. EUR ved udgangen af 2018. De primære sektorer, som modtog støtte, er miljøbeskyttelse og ressourceeffektivitet (f.eks. forebyggelse af oversvømmelser, beskyttelse mod skovbrande og naturbeskyttelse) og forskning, udvikling og innovation (f.eks. grænseoverskridende klynger og innovationsnetværk). I de sidste to år er der lagt mere vægt på at fjerne de retlige, administrative og institutionelle hindringer, der bremser investeringer og økonomisk udvikling i grænseregioner. Kommissionen har f.eks. etableret et særligt grænsekontaktpunkt for at hjælpe med at overvinde disse hindringer inden for bestemte områder, f.eks. transport, arbejdsmarkedet, sundhed og uddannelse[21].

Med hensyn til EU's makroregionale strategier har Kommissionen i sin anden rapport[22] understreget den positive indvirkning af den makroregionale tilgang, navnlig med hensyn til at øge kendskabet til de fælles udfordringer inden for funktionelle områder (f.eks. funktionelle byområder, vandområder, kystområder, bjergkæder osv.). I Kommissionens

[20] LEADER er en bottom-up-metode til lokaludvikling, som medfinansieres af ELFUL, og som blev introduceret i 1991 for at inddrage lokale aktører i landdistrikternes udvikling. I 2007 blev LEADER udvidet til EHFF, og i 2014 blev metoden udvidet til EFRU og ESF i form af lokaludvikling styret af lokalsamfundet.

[21] "Fremme af vækst og samhørighed i EU's grænseregioner" (COM(2017) 534 final).

[22] COM(2019) 21 final.

rapport påpeges det imidlertid, at manglende ejerskab over strategierne i nogle af de deltagende medlemsstater har ført til utilstrækkelig fordeling af administrative og tekniske ressourcer. De rapporter, der er indgivet af medlemsstaterne, viser imidlertid, at de makroregionale strategier integreres mere og mere i ESIF-programmerne. For at fastholde fremdriften anbefalede Kommissionen, at de deltagende medlemsstater anvender de prioriteter for de makroregionale strategier, der er fastsat i ESIF-programmeringsdokumenterne for perioden 2021-2027. Rådet for Den Europæiske Union støttede denne henstilling.

4. BEDRE PROGRAMFORVALTNING

4.1. Myndighedernes og støttemodtagernes kapacitet

Kommissionen har udviklet et bredt sæt specifikke værktøjer[23], som medlemsstaterne kan bruge i deres indsats for at sikre, at programmyndigheder og støttemodtagere har administrativ kapacitet til at gennemføre ESI-fondene på en effektiv måde. Denne støtte varierer fra afhjælpning af kortvarige flaskehalse – f.eks. ved at opkvalificere medarbejdere, der arbejder med offentlige indkøb og statsstøtte – til udvikling af mere strategiske og skræddersyede tiltag vedrørende administrativ kapacitetsopbygning. Ved udgangen af 2018 havde 2 600 deltagere fra alle medlemsstater f.eks. deltaget i over 170 workshops, studiebesøg og ekspertmissioner under platformen TAIEX-REGIO Peer2Peer. Andre initiativer i 2018 omfatter lanceringen af en kompetenceramme og et værktøj til selvevaluering, som kan hjælpe forvaltninger med at identificere og afhjælpe kompetencemangler.

På den digitale front er netværket af kompetencekontorer vedrørende bredbånd[24] nu fuldt operationelt. Det samler 113 nationale og regionale offentlige myndigheder og organer og støtter udbredelsen af bredbånd på tværs af alle medlemsstater. Med støtte fra Kommissionen udveksler kompetencekontorerne viden, god praksis og erfaringer med at imødegå fælles udfordringer i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af bredbåndsstrategier og -projekter.

4.2. Forenkling til fordel for støttemodtagere

Ændringer af en række forordninger om ESI-fonde[25] i juli 2018 gav nye muligheder for at reducere bureaukratiet i forbindelse med gennemførelsen af programmerne for 2014-2020. Ændringerne omfattede en bredere anvendelse af forenklede omkostningsmuligheder, som sætter myndighederne i stand til at fokusere mere på resultater, og som samtidig øger retssikkerheden for alle aktører, giver flere muligheder for at kombinere finansieringskilder og sikrer en yderligere reduktion af revisionsbyrden for små projekter ved at udvide anvendelsesområdet for reglen om "kun én revision".

---

[23] https://ec.europa.eu/regional_policy/da/policy/how/improving-investment/.

[24] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices.

[25] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2018/1046 af 18. juli 2018 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget, om ændring af forordning (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 og afgørelse nr. 541/2014/EU og om ophævelse af forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 (EUT L 193 af 30.7.2018, s. 1).

I forbindelse med de forenklede omkostningsmuligheder og med henblik på at uddybe et eksisterende tværnationalt netværk på ESF-området blev der i november 2018 lanceret en specifik platform, hvor myndighederne kan udveksle viden om og god praksis for udbredelse af forenklede omkostningsmuligheder under EFRU og Samhørighedsfonden. Forenklede omkostningsmuligheder under ELFUL er blevet støttet gennem mange netværks- og kapacitetsopbygningsaktiviteter. For ESF har Kommissionen siden august vedtaget nye enhedsomkostninger og faste beløb tre gange for flere medlemsstater, herunder for første gang for Bulgarien og Portugal.

4.3. Partneres rolle i gennemførelsen af programmer

Den måde, hvorpå partnerskabsprincippet gennemføres, varierer fra medlemsstat til medlemsstat, afhængigt af deres administrative og institutionelle rammer. Som i 2017 viser statusrapporterne, at der generelt ydes en indsats for at involvere partnerne i overensstemmelse med adfærdskodeksen for partnerskab. I mange medlemsstater blev statusrapporterne drøftet med partnere i overvågningsudvalgene eller i særlige fora. Medlemsstaterne har fortsat involveret partnere enten gennem overvågningsudvalg, rådgivende grupper og høringer vedrørende indkaldelser eller ved at tilrettelægge oplysningskampagner og workshops. I 11 medlemsstater har civilsamfundsorganisationer f.eks. aktivt overvåget hele indkøbs- og projektgennemførelsescyklussen inden for rammerne af 17 integritetspagter[26], som er finansieret af Kommissionen i partnerskab med Transparency International. Generelt vurderes det, at inddragelsen af partnere har en positiv indvirkning på programgennemførelsen.

4.4. Gennemførelse af horisontale principper og politiske mål

Kommissionen støtter fortsat medlemsstaterne i deres indsats for at opfylde horisontale målsætninger, herunder på miljø- og klimaområdet – især ved at afholde regelmæssige møder med repræsentanter for nationale energi- eller miljømyndigheder og forvaltningsmyndigheder på energi- eller miljøområdet – og målsætninger vedrørende ligestilling mellem kønnene. I nogle medlemsstater tilbydes der specifikke positive incitamenter til projektledere, som integrerer ligestillingsperspektivet ved brug af nye tilgange.

4.5. Bedre komplementariteter for at opnå større virkning

I lovgivningsrammen for 2014-2020 styrkes koordineringen mellem ESI-fondene og deres komplementariteter med andre EU-instrumenter. Oplysningerne i statusrapporterne for 2019 viser, at flere medlemsstater har anvendt foranstaltninger som f.eks. tilpasning af reglerne for støtteberettigelse, tværsektorielle og tværministerielle ordninger, fælles overvågningsudvalg eller IT-løsninger, der dækker programmeringen og gennemførelsen af flere fonde.

Der er også nye projekter, som illustrerer komplementariteten mellem ESI-fondene og Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSI). Eksempler omfatter lufthavnen på øen Réunion, som modtog både EFRU- og EFSI-støtte, og det medicinske simuleringscenter ved Poznań Medical University, hvor tilbagebetalingspligtig støtte fra EFSI var ledsaget af en ESF-bevilling, der skulle dække en del af omkostningerne til udstyr og udvikling af kompetencer. Det fremgår imidlertid også af rapporterne, at medlemsstaterne stadig arbejder

[26] Se fodnote 23.

med at vurdere, hvordan og om de vil benytte muligheden for at lette kombinationen af EFSI og ESIF, der følger af ændringen[27] af forordning (EU) nr. 1303/2013.

Deltagere fra de fleste medlemsstater og flere associerede lande har tilsluttet sig praksisfællesskabet vedrørende initiativet "Seal of Excellence" (kvalitetsstempel). Det hjælper innovative SMV-projekter, der ikke kunne modtage støtte under Horisont 2020, med at ansøge om anden støtte, herunder fra EFRU. Dette initiativ bør fremmes i forbindelse med Kommissionens forslag til det kommende EU-budget, som vil sigte mod en forenkling af statsstøttereglerne med det formål at udvide mulighederne for at yde offentlig støtte til innovative projekter.

Kommissionen har også lanceret en række initiativer til styrkelse af synergien, herunder pilotprojektet "Stairway to Excellence", der har til formål at hjælpe medlemsstaterne med at forbedre deres innovationssystemer og få forbindelse til forskningssamfund i andre lande, med henblik på at lette ansøgninger i forbindelse med Horisont 2020-indkaldelser. På trods af muligheden for at samle støtte er Horisont 2020- og ESIF-støtte kun blevet kombineret i enkeltstående tilfælde[28].

Det europæiske innovationspartnerskab om landbrugets produktivitet og bæredygtighed (EIP-AGRI), som støttes af ELFUL, er et andet eksempel på, hvordan forskning udviklet under Horisont 2020 overføres og anvendes i praksis. EIP-AGRI samler finansieringskilder for at sætte skub i interaktiv innovation, som kan bidrage til EU's strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

4.6. Sammenfatning af vurderingen af ESI-fondene

For perioden 2014-2020 har flere og flere evalueringer primært omhandlet gennemførelsesprocessen og de fremskridt, der er gjort for at nå de fastsatte mål. Selv om antallet af afsluttede projekter vokser, er det stadig for tidligt at evaluere resultaterne og virkningerne af programmerne. Indledningen af konsekvensevalueringer, som i sagens natur udføres senere i programforløbet, er blevet forsinket, fordi programmerne kom sent i gang, og fordi gennemførelsen af mange foranstaltninger derfor er forsinket. Ifølge resultaterne af de nationale konsekvensevalueringer, der er udført indtil videre, er der behov for en forbedring af kvaliteten af de udførte evalueringer.

Antallet af afsluttede evalueringer forventes at stige betydeligt, efterhånden som udløbet af den indeværende periode nærmer sig. Næsten halvdelen af konsekvensevalueringerne vil imidlertid efter planen først finde sted efter 2020, når programmets resultater forventes leveret[29].

4.7. Kommunikation om ESI-fondene

Medlemsstaterne yder en intensiveret indsats for at formidle resultaterne af ESI-fondene. Dette har medvirket til at skabe større bevidsthed i offentligheden omkring fordelene ved EU-støtte, som det f.eks. fremgår af resultaterne af den seneste Eurobarometerundersøgelse om

---

[27] Se fodnote 25.

[28] F.eks. via fællesforetagender såsom ECSEL og CleanSky, der i italienske og spanske regioner har mobiliseret EFRU-støtte som supplement til Horisont 2020-projekter.

[29] Se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene "Synthesis of the findings of the evaluations of ESIF programmes".

regionalpolitik. Bevidstheden i EU som helhed er steget med fem procentpoint til 40 % siden den seneste undersøgelse i 2017[30].

I 2018 resulterede Kommissionens populære flagskibskampagne #EuinmyRegion i mere end 1 700 åbne arrangementer med omkring 450 000 deltagere. Den fælles indsats på tværs af institutionelle lag var også afgørende for udrulningen af to innovative kampagner: i) "Road Trip-projektet", som var målrettet mod unge i alderen 18-24 år, og ii) en serie af 40 regionale kampagner, der var udarbejdet i samarbejde med regionerne med fokus på lokale flagskibsprojekter.

Med hensyn til ELFUL gennemføres der regelmæssigt forskellige kommunikationsaktiviteter som f.eks. landbrugsmesser, åbent hus-arrangementer, konferencer eller kampagner på de sociale medier for at øge kendskabet til mulighederne for at få støtte. Det europæiske netværk for landdistriktsudvikling hjælper også med at dele oplysninger og udveksle eksempler på god praksis vedrørende udvikling af landdistrikterne.

Medlemsstaterne og regionerne har også gjort betydelige fremskridt med hensyn til at styrke gennemsigtigheden. Alle programmer opfylder nu – med få undtagelser – informations- og kommunikationskravene, f.eks. offentliggørelse af lister over projekter, udnævnelse af kommunikationsansvarlige og beskrivelse af vellykkede projekter på deres websteder. Borgerne har desuden haft mulighed for at tilkendegive deres mening om europæiske forhold, især prioriteringen af EU-støtte, inden for rammerne af de mere end 400 dialoger, der har været tilrettelagt med støtte fra ESI-fondene.

[30] Highlights fra Eurobarometer: https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/eyh3-tjuv.

KONKLUSION

ESI-fondene forbedrer tilværelsen for millioner af europæere. Uanset om der er tale om mennesker og færdigheder, virksomheder, skoler, universiteter, miljøet, klima eller infrastruktur, spiller ESIF-investeringer en afgørende rolle og hjælper regioner, byer, landdistrikter og kystsamfund med at forblive på forkant med de forandringer, der sker omkring os.

Med de første fem års gennemførelse er programmerne nu godt på vej til at levere intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Ved udgangen af september 2019 rapporterede medlemsstaterne, at projekter med samlede omkostninger på 500 mia. EUR var blevet udvalgt – ca. 77 % af den planlagte total – fra hvilke, der var rapporteret udgifter på mere end 210 mia. EUR. Disse projekter har en håndgribelig indvirkning på millioner af europæere, men der skal gøres endnu mere. Kommissionen vil fortsætte sit arbejde for at levere resultater på en mere effektiv og målrettet måde. Den vil også fortsætte med at høste de erfaringer, der er nødvendige for yderligere at forenkle procedurerne og sikre, at der i højere grad fokuseres på ESI-fondenes resultater.

Gennem forslaget til en forordning om fælles bestemmelser og forslaget til en fælles landbrugspolitik for 2021-2027 har Kommissionen til hensigt at styrke fondenes bidrag til at opfylde målene i Parisaftalen om klimaændringer, investere i mennesker, innovere og styrke regionernes, byernes, landdistrikternes og kystområdernes kapacitet til at gennemføre målene for bæredygtig udvikling. Selv om ELFUL ikke er omfattet af Kommissionens forslag til forordningen om fælles bestemmelser for 2021-2027, har ELFUL stadig tæt forbindelse til EFRU, ESF+, Samhørighedsfonden og EHFF, f.eks. i forbindelse med støtte til lokale initiativer gennem instrumentet vedrørende lokaludvikling styret af lokalsamfundet eller finansielle instrumenter.

Den næste generation af programmer, som er under udarbejdelse, repræsenterer en enestående mulighed for at lægge fundamentet for EU's bæredygtige fremtid. Disse programmer vil sammen med Fonden for Retfærdig Omstilling hjælpe med at sikre en retfærdig omstilling for alle, hvor der skabes nye og forskellige muligheder for alle i Europa, og hvor ingen lades i stikken.