

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Datum

2025-12-17

Diarienummer

Ä 2025-2162

Remissvar – EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar för perioden 2028–2034 (LI2025/01620)

Tillväxtverket arbetar för konkurrenskraftiga företag och hållbar utveckling i alla delar av Sverige. Det gör myndigheten genom att skapa förutsättningar för stärkt konkurrenskraft, ökad innovation, stärkt omställningsförmåga och en hållbar utveckling i hela landet. Myndigheten arbetar inom tre politikområden - den regionala utvecklingspolitiken, landsbygdspolitiken och näringspolitiken - som är ömsesidigt förstärkande.

Tillväxtverket är förvaltande myndighet för Europeiska Regionala utvecklingsfonden (ERUF) inom målet Investering för sysselsättning och tillväxt, Fonden för en rättvis omställning, samt Interreg Öresund-Kattegat-Skagerrak. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Remissen omfattar förordningarna (COM (2025) 540, 541, 542, 552, 553, 554, 558, 559, 560, 565). Tillväxtverkets remissvar omfattar enbart COM (2025) 565 (NRP-förordningen) samt COM (2025) 552 (ERUF/Interreg-förordningen).

För att få en helhetsbild av innebörden av förordningarna behöver de läsas parallellt med genomföranderamverket. Därför bör även detta remissvar läsas tillsammans med remissvaret till *Förslag till förordning om inrättande av ett nytt ramverk för uppföljning av budgetutgifter och genomförande Fi2025/01913*.

Sammanfattande synpunkter

- Tillväxtverket ser positivt på att EU-kommissionens förslag på nytt regelverk för perioden 2028–2034 syftar till att öka budgetens flexibilitet och stärka dess samstämmighet med EU-gemensamma prioriteringar såsom konkurrenskraft, innovation, grön omställning, utvidgning, säkerhet och resiliens.

- Tillväxtverket håller med kommissionen om att den nya föreslagna strukturen att samla alla fonder i en plan kan skapa förutsättningar för ökad samverkan mellan de tidigare separata fonderna. Rätt omhändertagen kan den nya strukturen möjliggöra för Sverige att möta samhällsutmaningar på ett systemövergripande och tvärsektoriellt sätt.
- Tillväxtverket välkomnar ambitionen att stärka EU:s konkurrenskraft och understryker sammanhållningspolitikens roll i detta arbete. Tillväxtverket välkomnar därmed kopplingen mellan olika åtgärder i NRP-förordningen, samt möjligheterna till synergier med konkurrenskraftsfonden (EKF), Horisont Europa och Fonden för ett sammanlänkat Europa. Förberedelserna för Sveriges NRP-plan bör därför samordnas med möjligheterna inom EKF.
- Tillväxtverket välkomnar förslagets ambition om mer förenkling och flexibilitet i genomförandet. Tillväxtverket vill här peka på en risk med inlåsnings effekter som kan följa av för många öronmärkningar och detaljerade krav. Detta kan leda till att önskade effekter riskerar att utebli. Det är viktigt att säkerställa att kraven är proportionerliga i relation till medlemsstatens nationella kuvert.
- Tillväxtverket vill framhålla att även det prestationsbaserade arbetssättet och de skarpare återtagandereglererna kan riskera att påverka genomförandet. Om mål och milstolpar måste uppnås under tidspress kan det styra bort från en viss typ av resultat, vilket särskilt skulle drabba utvecklings- och innovationsinriktade projekt som utgör själva kärnan i genomförandet av sammanhållningspolitiken.
- Tillväxtverket ser stora utmaningar i kommissionens förslag om skärpta återtaganderegler, N+1, och anser därför att kravet bör revideras för att möjliggöra ett ändamålsenligt genomförande. Kraven på snabbare utbetalningstakt än under programperioden 2021–2027 innebär en större risk att Sverige inte klarar utbetalningskraven och därmed går miste om viktiga EU-medel. Tillväxtverket vill understryka att risken för detta ökar om förutsättningarna inte är klara i god tid inför genomförande.
- Tillväxtverket ser en utmaning i den fortsatt låga medfinansieringsgraden från EU som riskerar att påverka både effektivitet och genomförbarhet. Därtill är tillgången på nationell medfinansiering, både offentlig och privat, avgörande för att svenska aktörer ska kunna nyttja möjligheterna i planen. Här bör nationella medel från andra relevanta aktörer kunna utgöra medfinansiering utöver anslag 1:1 regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19. Tillväxtverket ser behov av en samlad strategi för nationell medfinansiering och framhåller vikten av att Regeringskansliet ser till att olika alternativ undersöks för att möjliggöra en fungerande lösning.
- Tillväxtverket uppmärksammar att sammanhållningspolitiken i sig inte är särskilt framträdande i regelverken, varken i de specifika målen i NRP-förordningen eller i de områden som listas i bilaga 1 till genomföranderamverket. Oavsett hur det uttrycks i regelverken är det viktigt att säkerställa att syftet och kärnan med sammanhållningspolitiken kvarstår i det framtida genomförandet av NRP-planen.
- Tillväxtverket understryker vikten av att det regionala perspektivet måste värnas i framtagandet och genomförandet av NRP-planen. EU-medlens

centrala roll i genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken idag innebär att de regionala utvecklingsaktörerna måste inkluderas.

- Tillväxtverket saknar den tidigare extra tilldelningen till de nordligt glesbefolkade områdena (NSPA) i förslaget till förordning. Dessa områden har en strategisk betydelse med tydliga säkerhetspolitiska och geopolitiska kopplingar, inte minst i ljuset av Sveriges medlemskap i NATO. Tillväxtverket vill därför se en förändring av förslaget där den extra tilldelningen till dessa strategiskt viktiga områden är inkluderad.
- Tillväxtverket betonar att eftersom förslaget innebär ny genomförande-struktur är det kort om tid att få allting på plats till 2028. Det är därför av stor vikt att tilltänkta förvaltande myndigheter får uppdrag i god tid för att kunna börja förbereda sig, även om förutsättningarna ännu inte är helt fastställda.
- Tillväxtverket anser att mervärdet som den samordnande kommittén ska tillföra, utöver övervakningskommittéerna, inte tydliggörs i förslaget. Om nyttan med funktionen inte kan motiveras i förhållande till det administrativa merarbete som den skulle innebära, menar Tillväxtverket att en samordnande kommitté inte bör införas.
- Tillväxtverket är mycket väl lämpad för uppdraget som samordnande myndighet. Med sitt breda uppdrag och förmågan till flernivåperspektiv och samverkan, samt sin långa erfarenhet som förvaltande myndighet för flera EU-fonder står Tillväxtverket till regeringens förfogande om så vore önskvärt.
- Tillväxtverket understryker att det är positivt att Interreg särskiljs i en särskild Interregplan. Det finns dock stora utmaningar i att det inte tydligt framgår vilka delar av det föreslagna regelverket som gäller Interreg. Det prestationsbaserade genomförandet riskerar att försvåra genomförandet av innovationsinriktade samarbetsprojekt över gränserna och – paradoxalt nog – styra bort från fokus på resultat.

Kommentarer på förordningsförslaget

Tillväxtverket välkomnar möjligheten att lämna synpunkter på EU-kommissionens förslag till förordning COM (2025) 565 (NRP-förordningen) samt COM (2025) 552 (ERUF/Interreg-förordningen).

NRP-förordningen och ERUF/Interreg-förordningen behöver läsas parallellt med Genomföranderamverket för att kontexten för den nationella och regionala partnerskapsplanen, samt Interregplanen, ska framgå. Därför bör även remissvaren för dessa förordningar läsas parallellt¹.

Tillväxtverket ser utmaningar med att förslaget innehåller flertalet fondspecifika förordningar då det riskerar att försvåra genomförandet. De bestämmelser i ERUF/Interreg-förordningen som avser Regionalfonden bidrar enligt Tillväxtverket snarare till oklarheter än till klargörande. En mer ändamålsenlig lösning hade varit att begränsa förordningen till att enbart omfatta Interreg. För att få ett helhetsgrepp om NRP-planen och kunna skapa synergier mellan olika politikområden ser Tillväxtverket

¹ Remissvar till *Förslag till förordning om inrättande av ett nytt ramverk för uppföljning av budgetutgifter och genomförande Fi2025/01913*

att det enbart borde finnas en fondgemensam förordning, alternativt att en medlemsstat kan välja att endast använda det samlade regelverket. Tillväxtverket vill understryka att det inte heller alltid tydligt framgår vilka delar av NRP-förordningen som omfattar Interreg, vilket är en utmaning.

Samlat grepp om samhällsutmaningar

EU-kommissionens förslag till flerårig budget (MFF) för 2028–2034 är ett välkommet försök att öka effektiviteten, tydligheten och flexibiliteten i användningen av EU-medlen. Tillväxtverket tillstyrker ansatsen att stärka budgetens samstämmighet med EU-gemensamma prioriteringar såsom konkurrenskraft, innovation, grön omställning, utvidgning, säkerhet och resiliens. Förslaget skapar möjlighet för medlemsstaterna att kraftsamla kring stora samhällsutmaningar och ta ett mer samlat grepp om regional utveckling – exempelvis genom att samordna insatser som tidigare genomförts genom olika fonder i en nationell och regional partnerskapsplan (nedan hänvisad till som NRP-planen eller planen). För Sverige kan detta innebära ett delvis nytt arbetssätt som kräver anpassning och strategisk planering. Tillväxtverket vill understryka att insatser finansierade inom ramen för NRP-planen är avgörande för att stärka Sveriges konkurrenskraft och skapa förutsättningar för jobb och sysselsättning i hela landet. Genom att främja regional utveckling – som omfattar både ekonomisk tillväxt, social hållbarhet och lokal innovationskraft – kommer rätt utformade insatser spela avgörande roll för att bygga starka och livskraftiga regioner. Detta är en grundförutsättning för långsiktig hållbar tillväxt, ökad attraktionskraft och framtidens välfärd i hela landet.

Innehåll i planen

Tillväxtverkets tolkning är att de specifika mål som föreslås i NRP-förordningen innebär en möjlighet att genomföra liknande insatser som idag omfattas av Regionalfonden, men att förslaget även innebär en tematisk breddning². Tillväxtverket vill dock betona att konkurrenskraft, civilt försvar och insatser för små och medelstora företag bör tydliggöras i de specifika målen. Ur ett svenskt perspektiv skulle genomförandet kunna effektiviseras av ett mer enhetligt grepp där synergier mellan exempelvis regional utvecklingspolitik, landsbygdspolitik och näringspolitik kan tas omhand. Det innebär att Sverige måste formulera egna mål och ambitionsnivåer, och arbeta innovativt med olika insatsformer. Sverige bör ta möjligheten att ta ett helhetsgrepp för att möta tvärsektoriella utmaningar, samt att kraftsamla lokalt, regionalt och nationellt för att bidra till konkurrenskraft och regional utvecklingskraft genom satsningar på bland annat forskning, innovation, grön och digital omställning, stöd till nya och växande företag samt välfärd, social inkludering, kompetens och utbildning, liksom insatser för ökad säkerhet, beredskap, resiliens och minskade beroenden.

I linje med den konkurrenskraftskompass som EU-kommissionen presenterat anser Tillväxtverket att tre områden är av särskild vikt i sammanhållningspolitiken:

1. Överbrygga innovationsklyftan
2. Konkurrenskraft samt grön och digital omställning
3. Minskade beroenden och ökad försörjningstrygghet

² Artikel 3 i 2025/565

För att dessa områden tydligare ska framhållas i regelverken anser Tillväxtverket att ett av de specifika målen bör omformuleras med skarpare skrivningar om behovet av att stärka unionens konkurrenskraft genom att minska innovationsgapet, avkarbonisera ekonomin och reducera beroenden, med särskild uppmärksamhet på små och medelstora företags konkurrenskraft³.

Hur NRP-planen ska byggas upp blir en strategisk fråga eftersom regelverket öppnar för ökad samverkan mellan olika politikområden samtidigt som det territoriella perspektivet kan bibehållas. Tillväxtverket understryker vikten av att tänka i nya banor kring områden där det finns möjlighet till synergieffekter men där det tidigare funnits inlåsningseffekter mellan fonder. Tillväxtverket vill också framhålla att det är viktigt att det svenska upplägget och genomförandet av NRP-planen präglas av förenkling, i synnerhet för stödmottagarna.

Samtidigt som EU-kommissionen framhåller att förslaget innebär flexibilitet för medlemsstaterna skapar regelverket en del frågor kring hur flexibelt det är i praktiken. Kommissionen har pekat ut ett fåtal öronmärkningar⁴ men utöver dessa är det upp till medlemsstaten att utforma NRP-planen utifrån egna behov. Vid en mer noggrann läsning av regelverket framgår dock flertalet krav. Artikel 22 fastslår att samtliga 28 specifika mål ska ingå i NRP-planen, samt att planen effektivt ska hantera alla, eller en betydande andel av de landspecifika rekommendationerna. Det behöver dock tydliggöras hur rekommendationerna, samt andra relevanta dokument⁵ som hänvisas, kommer vara styrande för NRP-planen. I programperioden 2021–2027 är de landspecifika rekommendationerna en vägledning för medlemsstaten, men om rekommendationerna i framtiden kommer vara styrande för NRP-planen kan det i själva verket innebära ökat inflytande från kommissionen och minskad flexibilitet för medlemsstaten. Mallen för utformning av planen (Bilaga V) blir också styrande i utformningen utifrån hur den är uppbyggd.

Under tidigare programperioder har strategier för smart specialisering utvecklats och är nu ett inarbetat och effektivt arbetssätt för regional kraftsamling och samverkan i samtliga regioner, vilket Tillväxtverket bedömer har gynnat genomförandet av regionalfondsprogrammen. I förslaget finns en skrivning om strategier för smart specialisering kopplat till stöd till territoriell utveckling⁶ men i övrigt saknas hänvisningar till smart specialisering i förordningen. Ett förstärkt fokus på smart specialisering har stor potential att även fortsättningsvis främja unionens tillväxt och konkurrenskraft samt stimulera samverkan mellan medlemsländerna. Därför anser Tillväxtverket att det är viktigt att detta arbete blir en del av den framtida NRP-planen.

Undvika inlåsningseffekter

Tillväxtverket understryker vikten av att Sverige ser över hur många kapitel NRP-planen ska ha. Kapitel kan byggas utifrån tematik, sektorer eller geografiska perspektiv. Ju fler kapitel som finns i planen desto större är risken att skapa inlåsningseffekter. Det kan jämföras med dagens system där nio regionalfondsprogram har skapat inlåsningseffekter och utmaningar kopplade till genomförande och rapportering. Det kommer därför bli viktigt hur NRP-planen utformas så att det inte skapar fragmentisering och inlåsningar. Tillväxtverkets rekommendation är därför att planen bör innehålla så få kapitel som möjligt, för att minska risken för inlåsningseffekter och för att stärka samverkan och helhetsgreppet om planen.

³ Specifikt mål 3.1 a (ii)

⁴ Klimat- och miljömål, sociala insatser, inkomststöd för jordbruk och fiske

⁵ COM (2025) 565 Artikel 22, p 2b och 2p

⁶ Artikel 75 i 2025/565

Stöd till de nordligt glesbefolkade områdena

Det finns ingen öronmärkning för gleshetsmedel i förordningsförslaget. Det står dock att särskild hänsyn ska tas till bland annat nordligt glesbefolkade områden⁷, vilket då blir upp till medlemsstaten att säkerställa. Detta kan ses som ett svagare skydd än skrivningarna i artikel 174 i EUF-fördraget som fastslår att unionens insatser för sammanhållning ska ta särskild hänsyn till dessa regioner.

En långsiktig hållbar regional utveckling är avgörande för att dessa områden ska kunna bidra till såväl nationell som europeisk säkerhet och ökad konkurrenskraft. Den pågående gröna omställningen i norra Sverige, med satsningar på fossilfri industri och energi, stärker regionernas roll som motor för klimatomställningen och innovationsdriven tillväxt. Genom sin geografiska placering och tillgång till kritiska resurser har dessa områden en strategisk betydelse som förstärks av Sveriges medlemskap i NATO. Detta gör dem centrala för försörjningsberedskap, militär mobilitet och internationellt samarbete, samtidigt som utvecklingen måste stödja lokala samhällen och näringsliv eftersom deras kompetens, livskraft och förankring är avgörande för att omställningen ska vara långsiktigt hållbar.

För att möta glesa regioners särskilda behov anser Tillväxtverket att det krävs en tydligt definierad gleshetsprioritet i NRP-planen kopplat till de nordligt glesbefolkade områdena. Den bör kunna användas både för breda insatser och innovationsprojekt, vilket stärker måluppfyllelsen för sammanhållningspolitikens territoriella dimension.

Viktigt att bevara sammanhållningspolitikens grundprinciper

Förslaget betonar att investeringar ska vara anpassade till lokala behov och ge målinriktat genomslag där de gör störst skillnad. Genom de nya nationella och regionala partnerskapsplanerna ska medlemsstaterna identifiera sina territoriella utmaningar och prioritera insatser därefter. Detta avses stärka den platsbaserade dimensionen, där politiken utformas utifrån regionala förutsättningar snarare än enhetliga EU-ramar. Tillväxtverket ser möjligheter med att medlemsstaterna själva ska utforma den nationella och regionala partnerskapsplanen utifrån sina egna förutsättningar och i nära samverkan med regional och lokal nivå. Friheten i utformningen av planen ställer dock höga krav på samverkan både inom och mellan nationell, regional och lokal nivå vid såväl framtagande och genomförande som utvärdering av den nationella och regionala partnerskapsplanen.

Förordningsförslagen betonar särskilt just partnerskapsprincipen och flernivåstyre med fortsatt hänvisning till den europeiska uppförandekoden för partnerskap (Code of conduct)⁸, medan däremot det platsbaserade inte framhålls lika tydligt. Enligt förslaget är det medlemsstaternas ansvar att säkerställa att dessa principer genomsyrar hela processen, vilket innebär att nya arbetssätt och strukturer kan behöva byggas upp. Tillväxtverket understryker att det är av stor vikt att de regionala perspektiven ges utrymme i det arbetet. Tillväxtverket anser att flernivåstyret ska ses som ett verktyg för att stärka effektiviteten och legitimiteten i sammanhållningspolitiken.

Tillväxtverket framhåller att det är av vikt att säkerställa att det nya regelverket inte urholkar sammanhållningspolitikens och Regionalfondens grundprinciper som en platsbaserad politik med betoning på partnerskapsprincipen, utan prioriterar en fortsatt regional utgångspunkt även inom ett mer centraliserat system. Annars riskerar regionala strukturer och upparbetade partnerskap att försvagas. De regionala strukturerna är särskilt viktiga för att aktivera aktörer, initiera projekt och säkra samverkan i miljöer med begränsade resurser. Det är viktigt att även koppla

⁷ Artikel 22, punkt f (iii)

⁸ Kommissionen delegerade förordning (EU) nr 240/2014

utformningen av NRPP till *Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling (SVESAM)*, där det exempelvis i delbetänkandet från juni 2025 framhålls värden som nationell och territoriell sammanhållning, effektiv och platsbaserad samordning, samt lokal och regional förankring.

Samstämmighet mellan nationella strategier och EU-regelverk

Det är viktigt att skapa samstämmighet och ta tillvara befintliga nationella och regionala strategier vid utformningen av planen. Det finns redan flera styrdokument som kan fungera som grund för den svenska nationella och regionala partnerskapsplanen. Tillväxtverket framhåller särskilt regionala utvecklingsstrategier och strategier för smart specialisering, eftersom de beskriver regionala utmaningar och möjligheter och därför är värdefulla som utgångspunkt för planens kapitel. På nationell nivå finns exempelvis den nationella strategin för regional och lokal utveckling, forskningspropositionen med flera. Det finns också en del faktaunderlag att relatera till som till exempel Tillväxtverkets rapport *Tillstånd och trender 2025 för regional tillväxt och utveckling*⁹. Det är viktigt att utredningen om *Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik* som *Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling (SVESAM)* inför sitt slutbetänkande förhåller sig till den utveckling som sker inom den europeiska sammanhållningspolitiken och hur det kan påverka den nationella politiken. Tillväxtverket har framhållit detta i sitt remissvar på utredningens delbetänkande¹⁰.

Inom nationella och regionala styrkeområden är även tillgång till rätt kompetens avgörande. För att minska EU:s kompetensgap behövs ett tydligare fokus på att stärka företagens kompetensförsörjning. I NRP-planen är det viktigt att fånga upp regionala och lokala perspektiv.

Tillväxtverket ser att det finns en risk att regelverket inte är tillräckligt förberett för samverkan med nationell, regional och lokal finansiering, särskilt vad gäller samordning med andra program. I framtagandet av kapitel och planer är det därför viktigt att ta hänsyn till regioners olika förutsättningar för att undvika en risk för territoriell obalans. En utmaning som varit tydlig i innevarande programperiod är kopplingen till statsstödsregelverket och allmänna gruppundantagsförordningen. Det är viktigt att tidigt analysera och reflektera kring detta i utformningen av NRP-planen och, om möjligt, även notifiera statsstöd till kommissionen om det skulle vara aktuellt för att möjliggöra ett effektivt och rättssäkert genomförande.

Samverkan med andra EU-instrument

Sammanhållningspolitiken har en nyckelroll i det svenska innovationssystemet och för den platsbaserade innovationspolitiken. Förslaget uppmuntrar integrerad programmering mellan nationella och regionala partnerskapsplaner och andra EU-instrument, särskilt konkurrenskraftsfonden och Horisont Europa. Det är viktigt att satsningar inom dessa fonder, samt Fonden för ett sammanlänkat Europa och andra nationella investeringar, kan komplettera NRP-planen.

Samspelet med Horisont Europa handlar till stor del om NRP-planens roll i att stärka de ekosystem som möjliggör forskning och förbereder företag för Horisont-programmet. Fonderna bör komplettera varandra, snarare än att konkurrera med varandra, genom att stödja samma typ av insatser. Förberedelserna för Sveriges NRP-

⁹ Tillstånd och trender 2025 för regional tillväxt och utveckling, Tillväxtverket, Rapport 0510, 2025

¹⁰ Remissvar - Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik (SOU 2025:85), LI2025/01327, Tillväxtverket

plan bör därför samordnas med möjligheterna inom fonderna och då främst konkurrenskraftsfonden. För att stärka användningen av fondernas medel i Sverige skulle en samordningsfunktion på nationell nivå kunna inrättas. Tillväxtverket ser en potential att ansvara för en sådan samordningsfunktion genom sitt breda uppdrag kopplat till den regionala utvecklingspolitiken, landsbygdspolitiken och näringspolitiken. En tydlig rollfördelning mellan sammanhållningspolitiken och konkurrenskraftsfonden är nödvändig för att EU:s territoriella mål inte ska urholkas, samt för att verka för de bästa finansieringsmöjligheterna för svenska prioriteringar.

Tidigare suveränitetsstämpel och spetskompetensstämpel kommer att ersättas av en konkurrenskraftstämpel under nästa programperiod. Det innebär att projekt får en kvalitetsstämpel av kommissionen, men finansieringen kan ske från annat håll, till exempel med medel från den nationella och regionala partnerskapsplanen. Redan vid framtagande av planen ska denna koppling beskrivas, så därför är det viktigt att tidigt ta ställning till om, och i sådana fall hur, det ska användas i Sverige, inte minst för att skapa en korrekt förväntan kopplat till stämpeln.

Se även Tillväxtverkets remissvar *EU-kommissionens förslag till en konkurrenskraftsfond för perioden 2028–2034 (Fi2025/01916)*.

Budgetram

Förändringar av det tekniska stödet

Den föreslagna strukturen med en samordnande myndighet och en samordnande kommitté innebär ett ytterligare lager av administration jämfört med idag. Samtidigt sänks det tekniska stödet (TA-medel) till 3 %. Tillväxtverket ser sänkningen som en utmaning¹¹, särskilt då en lägre andel TA-medel inte åtföljs av förenklingar av regelverk eller minskade krav på uppföljning, vilket hade krävts för att motivera en sänkning.

De omfattande förändringarna i genomförandet kommer sannolikt att medföra ett mycket omfattande arbete och substantiella kostnader för att anpassa förvaltande myndigheters organisation, verksamhet och inte minst ärendehanteringssystem, vilket är processer som ofta tar lång tid. Tillväxtverket anser därför att TA-medel åtminstone bör ligga på samma nivå som under programperioden 2021–2027 för att den höga kvaliteten på förvaltningen ska kunna bibehållas. Det kommer vara särskilt viktigt att beakta tillgången till tekniskt stöd för rollen som samordnande myndighet, då ansvar för att utveckla exempelvis IT-system för rapportering kommer vara synnerligen kostnadsdrivande.

Förfinansiering

Enligt förslaget finns förväntningar på att det ska finnas en nationell och regional partnerskapsplan antagen av Rådet redan i juli 2028. Det är en förutsättning för att man ska kunna få förskottet för 2028. Det har under tidigare programperioder inte funnits godkända program så snart in i programperioden, vilket gör det osannolikt att det ska vara möjligt kommande programperiod – inte minst med tanke på de stora föreslagna förändringarna i regelverket.

¹¹ I nuvarande programperiod är det 3,5 % för Regionalfonden och 4 % för Socialfonden+

Skarpare återtaganderegler

Tillväxtverket ser stora utmaningar med de skapare återtaganderegler (N+1) och anser därför att kravet bör revideras för att möjliggöra ett ändamålsenligt genomförande. Kraven på snabbare utbetalningstakt än under programperioden 2021–2027 innebär en större risk att Sverige inte klarar utbetalningskraven och därmed går miste om viktiga EU-medel.

Erfarenhet visar att det tar tid innan insatser kommer igång. Det är oftast senare i genomförandet som resultat uppnås och medel rekvireras, vilket även är fallet med ett prestationsbaserat genomförande¹². En effekt kan bli att man behöver sätta milstolpar i NRP-planen som är enkla att uppnå för att inte riskera återtagande av medel. Det medför en risk att i genomförandet styra mot en viss typ av projekt och indikatorer som lätt är mätbara, istället för mer långsiktiga och strukturförändrande satsningar som är svårare att mäta och tar mer tid att nå resultat.

Därtill riskerar de snävare återtagandekraven att särskilt missgynna civilsamhället som behöver bygga upp den organisatoriska kapacitet som krävs för att kunna genomföra projekt, vilket tar tid. På samma sätt kan kraven vara mer utmanande för mindre regioner som har mindre kapacitet.

De omfattande förändringarna av regelverket som föreslås ställer även krav på att IT-system och andra systemstöd kan anpassas för de nya regelverken. Med kravet om N+1 blir pressen på att få systemstöd färdiga i tid ännu större.

Nationella och regionala partnerskapsplaner

Antagande och ändring av planen

Tillväxtverket uppfattar att processen för att besluta om, samt ändra, planen som mer komplicerad än för programperioden 2021–2027, då även rådet nu föreslås vara involverat. Dessutom ska den samordnande myndigheten vara den funktion som har kontakten med kommissionen och inte respektive förvaltande myndighet, vilket innebär att det tillkommer ett extra led även nationellt vid ändring av planen.

Halvtidsöversyn

Den 31 mars 2031 ska en omarbetad NRP-plan presenteras utifrån halvtidsöversynen. För programperioden 2021–2027 ska den slutliga prestationsrapporten levereras till kommissionen 15 februari 2031, eller ett år senare om ett program använt vissa delar av halvtidsöversynen för programperioden 2021–2027. Av förvaltningsmässiga skäl är det önskvärt att dessa två processer inte sker parallellt. Tillväxtverket ser att halvtidsöversynen med fördel kan ske efter 2031. Det innebär att man är längre in i genomförandet och har en bättre lägesbild vad gäller behov av ändringar av planen.

EU-faciliteten

Tillväxtverket ser positivt på att EU-faciliteten syftar till att kunna reagera på och hantera kriser och ändringar i omvärlden, och därmed kunna komplettera insatser inom NRP-planen. Det är viktigt att insatser inom planen kan vara långsiktiga och att hanteringen av nya kriser inte behöver påverka det planerade genomförandet, vilket varit fallet vid flera tillfällen under programperioden 2021–2027.

¹² Artikel 86-87 i 2025/565

Generellt finns det dock många frågetecken kring det praktiska genomförandet av EU-faciliteten där regelverket inte är helt tydligt, exempelvis hur ansökningsförfarande, rapportering och uppföljning ska genomföras.

Något Tillväxtverket har erfårit under tidigare kriser är att när satsningar behövs, så behövs de skyndsamt, och ofta är medfinansieringen en kritisk faktor. Bristen på medfinansiering kan lätt bli ett hinder för insatser. Därför vore det bra med en högre EU-finansieringsgrad för EU-faciliteten, framför allt om det ska fungera som ett verksamt akut krisstöd.

Styrning av planen

Förvaltning av NRP-planen i Sverige

Förvaltning av EU-medel i Sverige kan komma att påverkas av hur NRP-planen struktureras. Beroende på innehåll i de olika kapitel i planen, mellan olika interventionsområden, så kan det eventuellt innebära att en annan uppdelning än nuvarande förvaltande myndigheters ansvarsområden krävs.

Strukturen med en samordnande myndighet är nytt. Det innebär att ett visst ansvar som tidigare legat på förvaltande myndigheter förskjuts till den samordnande myndigheten. Det handlar exempelvis om rapportering, eftersom det är den samordnande myndigheten som ska vara ansvarig för att rapportera till kommissionen ett ansvar som idag ligger på respektive förvaltande myndighet. Den nya myndighetsstrukturen innebär ett avskaffande av den utsedda redovisningsfunktionen, vilket markerar ett skifte i det finansiella kontrollsystemet. Uppgifter som för närvarande faller under redovisningsfunktionen roll ska i framtiden utföras av den samordnande myndigheten. Dessa uppgifter inkluderar att lämna in betalningsansökningar till kommissionen.¹³

Det finns frågetecken kring den samordnande myndighetens roll och funktion kopplat till svensk lagstiftning som Tillväxtverket anser behöver tydliggöras. Med sitt breda uppdrag och förmågan till flernivåperspektiv och samverkan, samt sin långa erfarenhet som förvaltande myndighet för flera EU-fonder, skulle Tillväxtverket vara mycket väl lämpad för uppdraget som samordnande myndighet och ställer sig till regeringens förfogande om så vore önskvärt.

Tillväxtverket noterar att det ska finnas övervakningskommittéer för de olika kapitlen, samt en samordnande kommitté för hela planen. Upplägget med en samordnande kommitté kommer innebära behov av samverkan mellan olika förvaltande myndigheter. Det kommer även vara viktigt att klargöra de olika kommittéernas ansvar och roller gentemot varandra. Eftersom den samordnande kommittén, enligt förordningen, föreslås ha samma uppgifter som en övervakningskommitté är det inte tydligt vilket mervärde en samordnande kommitté ska tillföra. Tillväxtverket anser att om inte mervärdet av rollen med en samordnande kommitté kan motiveras, i förhållande till det administrativa merarbete som funktionen skulle innebära, bör inte en sådan instans införas.

Med tanke på de förhållandevis omfattande förändringarna av förvaltningen som möjliggörs genom förslaget vill Tillväxtverket understryka att det är kort om tid att få på plats en ändamålsenlig förvaltningsstruktur till 2028. Tillväxtverket bistår gärna

¹³ Artikel 50 c i 2025/565

Regeringskansliet med sin kunskap och erfarenhet som förvaltande myndighet i det förberedande arbetet med förvaltningsstrukturen och även i utformning av planen.

Vikten av att ha hela regelverket på plats från start

Tillväxtverket noterar att kommissionen öppnar upp för att ta fram delegerade akter i flera avsnitt i regelverken. Tillväxtverkets erfarenheter från tidigare programperioder är att det kan bli en utmaning om förutsättningarna för genomförandet kan ändras genom delegerade akter. Det är även utmanande om de inte är klara i god tid inför programstart så att förberedelser och programmering kan göras korrekt. Allt måste finnas på plats inför programstart, när IT-system ska utvecklas och krav på projekt fastställas. Tillväxtverket betonar därför vikten av att så långt som möjligt bör allt framgå av förordningarna, och inte regleras senare i olika akter, för att förberedelser och genomförande ska kunna ske på ett effektivt sätt.

Prestationsbaserat genomförande

Förslaget innebär stora förändringar för genomförandet av insatser då ett prestationsbaserat system föreslås. Kommissionen strävar efter att förenkla genomförandet och samtidigt stärka fokus på resultat och måluppfyllelse, vilket är en ambition som Tillväxtverket välkomnar. Tillväxtverket vill dock understryka att det finns en risk att det prestationsbaserade systemet snarare styr bort från ett resultatfokus och istället skapar ett system som fokuserar på utbetalning av medel. Det finns även oklarheter i regelverken kring förutsättningarna för det prestationsbaserade genomförandet, vilket skapar osäkerheter och riskerar att motverka ambitionen att förenkla.

NRP-planen ska även innehålla en beskrivning av medlemsstatens reformagenda. Tillväxtverket anser att det inte är helt tydligt vad denna reformagenda innebär i praktiken för genomförandet.

Det prestationsbaserade genomförande behandlas mer i detalj i remissvaret *Förslag till förordning om inrättande av ett nytt ramverk för uppföljning av budgetutgifter och genomförande (Fi2025/01913)*.

Specifika typer av stöd

Finansieringsinstrument

Tillväxtverket vill understryka att finansieringsinstrument utgör en mångsidig insatsform som kan genomföras både som riskkapital, lån, garantier och hybridlösningar. Inom Regionalfonden har Sverige hittills främst tillämpat riskkapitalfonder. Tillväxtverket anser att det vore relevant att närmare analysera vilken ytterligare potential som finansieringsinstrumenten kunde utgöra inom ramen för NRP-planen och särskilt deras förmåga att koppla an till finansieringsinsatser på EU-gemensam nivå, till exempel konkurrenskraftsfonden.

Interreg-perspektivet på förordningsförslagen

Interreg-programmen omfattas av vissa delar av NRP-förordningen samt ERUF/Interreg-förordningen. För att göra Interreg-perspektivet tydligt i detta remissvar har Tillväxtverket valt att samla kommentarerna om Interreg under en egen rubrik.

På ett övergripande plan är det positivt med en Interregplan då Interregs gränsöverskridande och transnationella aspekter inte låter sig läggas i en nationell plan. Utifrån föreslagna förordningar delas regelverket för Interregs räkning upp på de tre förordningarna NRP-förordningen, ERUF/Interreg-förordningen samt genomföranderamverket¹⁴. Interregplanens generella avsnitt ska därutöver beslutas via en implementerande akt. Det innebär att regelverket delas upp på fyra ställen vilket kan komma att utgöra en risk i genomförandet. Det är heller inte tydligt i NRP-förordningen och i genomföranderamverket i vilka fall artiklarna omfattar Interreg eller när de ersätts av artiklar i ERUF/Interreg-förordningen.

Innehållsmässigt breddas förmodligen möjligheterna till insatser inom Interreg. Dock saknas det i förordningsförslagen en bedömning av vilka insatser som hör hemma i en gränsregional/transnationell kontext. Det finns också viss otydlighet kring vilka specifika mål Interreg kan eller måste inkludera. Förordningen hänvisar till artikel 3 i NRP-förordningen punkterna a och c men det framgår inte om alla Interregkapitel måste omfatta både a och c och om alla specifika mål under a och c måste omfattas. Det framgår inte heller om punkter utöver a och c får ingå i Interreg. Den flexibilitet vad gäller innehåll som förordningsförslagen förmodligen ger, riskerar att begränsas starkt av uppföljningssystemet med interventionsområden och indikatorer i genomföranderamverket.

EU-kommissionens ambitioner kring att skapa förenklingar och ökat resultatfokus är i sig positivt. Det finns dock risk att systemet med utbetalningar baserade på indikatorutfall snarare styr bort från ett resultatfokus och istället skapar ett system som fokuserar på att säkra beslut och utbetalning av medel. I valet av indikatorer kommer fokus vara indikatorer som säkerställer utbetalning av medel på bekostnad av indikatorer som faktiskt mäter resultat och effekter. Förslaget om återtaganderegler, N+1, styr i samma riktning. Det är utifrån förordningsförslagen inte heller tydligt om revision enbart kommer att göras av resultat (indikatorutfall) eller om systemrevisioner kopplat till uppföljning av regelverk kring exempelvis statsstöd och upphandling kommer att kräva parallell uppföljning av faktiska kostnader. Av artikel 53 i NRP-förordningen framgår att revisionsmyndigheten ska utföra revisioner av milstolpar och mål, men inte förväntas verifiera underliggande kostnader. Samtidigt framgår i samma artikel att revisionsmyndigheten ska utföra systemrevisioner som försäkrar kommissionen om att förvaltnings- och kontrollsystemen säkerställer underliggande transaktioners laglighet och korrekthet. Dubbla uppföljningssystem skulle innebära ökad belastning för stödmottagarna och krockar med ambitionen om ett förenklat system. Det finns vidare risk att en osäkerhet kring utbetalning av medel gör att aktörer drar sig för att delta i Interregprojekt.

Det är otydligt om enskilda Interregkapitel omfattas av öronmärkningar för klimat/miljö- och sociala mål. Artikel 8 i ERUF/Interreg-förordningen ställer upp krav för Interregplanen. I motsvarande artikel för NRP-planerna betonas att de ska garantera bidrag till sociala mål och klimat- och miljömål med hänvisning till

¹⁴ COM (2025) 565, COM (2025) 552 och COM (2025) 545.

genomförandeförordningen. Motsvarande betoning och hänvisning görs inte för Interreg. De interventionsområden i genomföranderamverkets bilaga I som omfattar de för Interreg särskilt framtagna samarbetsindikatorerna saknar koefficienter och kan därför inte användas för att följa upp Interregs bidrag till klimat-/miljö och sociala mål.

De stora förändringarna i det föreslagna regelverket kommer med stor sannolikhet medföra substantiella kostnader för att anpassa exempelvis IT-systemen. Det bör då övervägas om alla de svenskförvaltade Interregprogrammen istället ska använda sig av det av Interact framtagna ärendehanteringssystemet JEMS eller motsvarande system som särskilt anpassats för Interreg.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Elisabeth Backteman. Frida Tall har varit föredragande. I handläggningen har avdelningschef Kristina Zetterström och gruppchef Åsa Lövelius Kebert medverkat.

Elisabeth Backteman

Frida Tall