



Grönbok om territoriell sammanhållning

Näringsdepartementet

2008-12-08

Dokumentbeteckning

KOM (2008) 616

Meddelande från kommissionen: Grönbok om territoriell sammanhållning – Att omvandla territoriell mångfald till styrka

Sammanfattning

EU-kommissionen har lagt fram en Grönbok om territoriell sammanhållning med syfte att öppna upp för diskussion och debatt om hur EU, dess medlemsländer och regioner kan utvecklas och stärkas. Utgångspunkten står bl.a. att finna i att;

- territoriell sammanhållning skrivits in i Lissabonfördraget,
- en önskan om en tydligare definition av begreppet och dess innebörd,
- hur samarbetsformerna över geografiska gränser och mellan olika sektorspolitik kan effektiviseras
- samt hur territoriell utveckling kan mätas och analyseras med hjälp av indikatorer.

För att stimulera debatten i Grönboken ställs ett antal frågor om den territoriella sammanhållningens definition och innehåll, relevanta territoriella/regionala nivåer för insatser, samverkan och samarbetsformer (territorier, sektorer, partnerskap) samt kunskapsutveckling och informationsspridning (inkl.indikatorer och analys).

Grönboken presenterades i Bryssel den 6 oktober 2008 och synpunkter välkomnas från alla typer av aktörer och organisationer till 28 februari 2009.

Den svenska regeringen ställer sig bakom de metodmässiga principerna för den territoriella sammanhållningen, d.v.s. att regionalt utvecklingsarbete bör

När det gäller den territoriella sammanhållningens definition och innehåll betonar Sverige att alla regioner har en territoriell potential som bör användas så effektivt som möjligt genom att policymix och insatser utformas utifrån varje regions unika förutsättningar. Regeringen betonar vidare att de gränsöverskridande samarbetsformerna bör förstärkas och vidareutvecklas. Att förbättra dialogen med företrädare för olika sektorspolitik utifrån territoriella utgångspunkter är därvid en viktig ståndpunkt. Utvecklingsarbete som bygger på territoriell sammanhållning måste dock utgå ifrån subsidiaritetsens principer.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU och dess medlemsländer bedriver sedan flera år tillbaka ett samarbete kring territoriell sammanhållning. Under senare tid har även flera länder utanför EU-kretsen bjudits in att delta i samarbetet (exempelvis Norge, Schweiz och Kroatien).

Begreppet ”territoriell” används i detta sammanhang liksom inom OECD för olika skeenden som kan kopplas till ett geografiskt område. I praktiken har exempelvis begreppet ”territoriell utveckling” kommit att beteckna en utveckling som är tydligt tvärsektoriell med avseende på olika sektors eller politikområdens inverkan på ett territoriums eller regions utveckling. Den territoriella sammanhållningen fokuserar därmed på en politikutformning som är gränsöverskridande, såväl över geografiska och administrativa gränser, som över sektorsgränser.

I Lissabonfördraget har begreppet territoriell sammanhållning tillkommit i art. 174. Den territoriella sammanhållningen kompletterar därmed den ekonomiska och sociala sammanhållningen i fördragstexten. Den exakta definitionen och betydelsen av detta är i dagsläget ännu så länge oklar, men en debatt pågår för närvarande inom ramen för den Grönbok om territoriell sammanhållning som EU-kommissionen nyligen presenterat.

Det mellanstatliga samarbetet om territoriell sammanhållning har vidare resulterat i framtagandet av den Territoriella agendan, vilken antogs vid ett informellt ministermöte i Leipzig i maj 2007. I november 2007 höll det portugisiska ordförandeskapet ett informellt ministermöte där ett handlingsprogram utgående från den Territoriella agendan godkändes. Den Territoriella agendan innehåller utmaningar och prioriteringar utifrån den territoriella sammanhållningens grundläggande principer, medan handlingsprogrammet listar åtgärder som syftar till implementering inom såväl EU:s som medlemsländernas ansvarsområden.

Sloveniens ordförandeskap inriktades på att starta och följa arbetet i ett antal grupper som jobbar med genomförandet av agendans aktionsplan. Implementeringen ska ske dels inom EU:s politik på området, dels i medlemsländerna och deras regioner varför erfarenhetsutbyte är ett viktigt inslag i arbetet.

Definitionen av begreppet territoriell sammanhållning diskuteras i flera olika sammanhang. Utöver EU-kommissionens grönbok har Frankrike under sitt ordförandeskap valt att diskutera territoriell sammanhållning (Territorial Cohesion) och den framtida sammanhållningspolitiken (Cohesion Policy) i ett sammanhang. Frågorna har bl.a. behandlats vid ett informellt ministermöte i Marseille 26 november 2008. Ett antal arbetsgrupper har därvid tagit fram underlagsmaterial kring utformningen av den framtida sammanhållningspolitiken, governancefrågor samt hur olika EU-strategier och sektorspolicies ska förmås att ta ökad territoriell hänsyn.

1.2 Förslagens innehåll

Med syfte att öppna upp för en bred diskussion och debatt om ovanstående frågor har EU-kommissionen tagit fram en Grönbok om Territoriell sammanhållning. Utgångspunkten står bl.a. att finna i att;

- territoriell sammanhållning skrivits in i Lissabonfördraget,
- en önskan om en tydligare definition av begreppet och dess innebörd,
- hur samarbetsformerna över geografiska gränser och mellan olika sektorspolitik kan effektiviseras
- samt hur territoriell utveckling kan mätas och analyseras med hjälp av indikatorer.

Grönboken presenterades i Bryssel den 6 oktober 2008 och synpunkter välkomnas från alla typer av aktörer och organisationer till 28 februari 2009.

Grönboken innehåller beskrivningar av territoriella olikheter mellan EU:s olika delar, men också i vissa fall hur EU:s regioner och områden skiljer sig från resten av världen. Den innehåller också kategoriseringar av olika regiontyper som storstäder, gränsregioner, öar, bergsområden och glesbefolkade områden. Detta för att öka förståelsen för att varje regiontyp har sina specifika behov på insatser för att utvecklas väl.

Med detta som utgångspunkt förs en diskussion om hur politik och insatser kan utformas och användas för att utnyttja potentialen i alla typer av regioner. Dessa resonemang innefattar också vikten av att territoriella utgångspunkter får påverka utformningen av sektorspolitik på olika områden, exempelvis transport-, miljö- och jordbrukspolitik.

För att stimulera debatten ställs avslutningsvis ett antal frågor fördelade på olika frågeområden. Något förenklat kan man säga att frågorna koncentreras på områdena:

- Den territoriella sammanhållningens definition och innehåll.
- Relevanta territoriella/regionala nivåer för insatser.
- Samverkan och samarbetsformer (territorier, sektorer, partnerskap)
- Kunskapsutveckling och informationsspridning (inkl.indikatorer och analys).

Som ett appendix till grönboken ligger också kommissionsmedarbetarnas arbetsdokument. Det är först här som vi hittar mer utvecklade resonemang om begreppet ”Territoriell sammanhållning (Territorial Cohesion)” och dess innebörd. Underlaget är hämtat från en enkätundersökning som tidigare gått ut till samtliga medlemsländer. Här redovisas också territoriella olikhetens genomslag i strukturfondsprogrammen 2000-2006.

Den största delen av detta appendix ägnas åt en mer detaljerad och tekniskt ganska avancerad kategorisering av olika regiontyper, framför allt utifrån olika täthetskriterier. Appendixet innehåller också kartor som illustrerar geografiska indelningar och analytiska underlag.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

-

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Grönboken har i sig inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig bakom de metodmässiga grundprinciperna för den territoriella sammanhållningen, d.v.s. att regionalt utvecklingsarbete bör vara gränsöverskridande i tre dimensioner:

Över geografiska administrativa gränser (cross-border).

Över sektorsgränser (cross-sectoral)

Över olika geografiska beslutsnivåer (multi-level-governance)

När det gäller den territoriella sammanhållningens definition och innehåll betonar Sverige att alla regioner har en territoriell potential som bör användas så effektivt som möjligt genom att policymix och insatser utformas utifrån varje regions unika förutsättningar. Ett gränsöverskridande regionalt utvecklingsarbete i alla de tre dimensioner som definierats ovan är en viktig

förutsättning för att detta ska fungera på ett bra sätt. Synsättet ligger helt i linje med ställningstaganden i den Nationella strategin för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013.

2008/09:FPM44

Regeringen betonar vidare att de gränsöverskridande samarbetsformerna bör förstärkas och vidareutvecklas. Det gäller exempelvis att i ökad omfattning ha ett funktionellt regionperspektiv på utvecklingsarbetet, från lokal arbetsmarknad som sträcker sig över administrativa gränser, till makroregioner där den planerade Östersjöstrategin utgör ett första exempel på ett nytt arbetssätt med utgångspunkt i den territoriella sammanhållningen.

Att förbättra dialogen med företrädare för olika sektorspolitik utifrån territoriella utgångspunkter är vidare en viktig ståndpunkt. Utgångspunkten bör här vara att varje sektor kan utforma en mer effektivt fungerande politik om ökad hänsyn tas till territoriella olikheter. Ett tvärsektoriellt angreppssätt på regionala utvecklingsfrågor bör drivas på alla nivåer, från EU ner till regional och lokal nivå.

Utvecklingsarbete som bygger på territoriell sammanhållning måste dock utgå ifrån subsidiaritetsprinciper, vilket innebär varje nivå under EU-nivån har ett stort mått av självbestämmande och inte kan styras av EU-politik på detta område. Det kommunala självstyret utgör ett sådant exempel. Däremot är utveckling av metoder och spridning av goda exempel på EU-nivå och mellan medlemsländerna och deras regioner ett viktigt inslag i arbetet som bör understödjas.

I Grönbokens appendix görs kategorisering av olika regiontyper, framför allt genom kriterier för befolkningstäthet, men också utifrån territoriella särarter som öar och bergsområden. Dessa kategoriseringar kan bli viktiga då det i Lissabonfördraget skrivits in att glesbefolkade regioner liksom öar och bergsområden ska ägnas särskild uppmärksamhet. De glest befolkade områdena definieras i detta sammanhang utifrån 12,5 inv./km² på NUTS 3 nivå (länsnivå). Regeringen anser här att begränsningen till NUTS 3 nivå i analysen döljer mycket av de olikheter som finns inom dessa i flera fall mycket stora områden. Hänsyn tas därmed inte till att hela kustremsan har en befolkning betydligt över denna kriteriegräns.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna är generellt sett positiva till arbetet med den territoriella sammanhållningen, något som till viss del kan hänga samman med den ännu så länge något vaga definitionen och innehållsbeskrivningen. Varje land har därmed till viss del kunnat tolka in aspekter som gynnar den egna positionen

i ett Europaperspektiv. Definitionsmässigt finns det dock två huvudlinjer. En som vill att den territoriella sammanhållningen ska fokusera på att åstadkomma regional balans och utjämning. Konvergensmålet inom sammanhållningspolitiken lyfts här fram som en viktig beståndsdel. Denna linje företräds av flera av de nyare medlemsländerna, men även av Tyskland.

Den andra linjen vill istället lyfta fram den territoriella potentialen och att höja konkurrenskraften i alla regioner utifrån varje regions unika förutsättningar. Denna linje företräds av Sverige liksom många av de äldre medlemsländerna. Alla medlemsstater är dock eniga om att båda dessa aspekter av den territoriella sammanhållningen är viktiga. Det handlar istället om var tonvikt och fokus ska ligga.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna är också genomgående positiva till arbetet med den territoriella sammanhållningen. En del av dessa, som Regionkommittén och CPMR (Conference of Peripheral Maritime Regions) företräder ju dessutom regioner eller kategorier av regioner som kan dra nytta av den territoriella sammanhållningens angreppssätt på utvecklingsfrågor.

Kommissionen ser å sin sida en möjlighet att föra in nytänkande i sammanhållningspolitiken i stort. Det gäller exempelvis hur nya utmaningar som klimatförändring, globalisering och demografisk utveckling påverkar Europas regioner samt hur politik och arbetsmetoder kan utvecklas utifrån en territoriell utgångspunkt. Östersjöstrategin utgör för närvarande ett tydligt sådant exempel.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

-

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

-

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Regeringen kommer lämna in synpunkter på Grönboken och dess frågeställningar senast 28 februari 2009. Någon systematisk insamling av synpunkter från andra aktörer kommer dock inte att ske. Istället ges fortlöpande information om Grönboken och dess innehåll i olika sammanhang både på central och regional nivå. Aktörerna uppmanas därvid att själva eller i relevanta grupperingar inlämna synpunkter direkt till EU-kommissionen.

Tjeckien avser att under sitt ordförandeskap utöver arbetsmöten arrangera dels en konferens om territoriell sammanhållning och framtida sammanhållningspolitik 26-27 mars i Prag, dels ett informellt Ministermöte om samma frågor 23-24 april i Mariánské Lázně. I övrigt kommer Tjeckien fokusera på att utveckla relationerna stad – landsbygd.

Under våren/sommaren 2009 kommer EU-kommissionen att presentera slutsatserna av Grönboken. Sveriges kan bli berört av detta under sin ordförandeskapsperiod. Frågor som kan bli av särskild vikt blir omhändertagandet av slutsatser från Grönboken och genomförandet av EU:s Östersjöstrategi, som ett första exempel på en territoriellt definierad strategi på makroregional nivå.

Under det svenska ordförandeskapet i EU hösten 2009 har genomförandet och implementeringen av den territoriella agendan pågått under drygt ett års tid. De flesta MS har dessutom redan tidigare arbetat med insatser som ligger i linje med agendans intentioner. Sveriges ordförandeskap kan därför vara en lämplig tid för konsolidering, uppföljning och lärande. Det kan vidare noteras att kommissionens arbete med en Östersjöstrategi ses som ett territoriellt initiativ på en makroregional nivå.

4.2 Fackuttryck/termer