



---

## EUROPAFORUM NORRA SVERIGE

### Territoriell sammanhållning - Europaforum Norra Sveriges synpunkter

Europaforum Norra Sverige består av ett nätverk mellan politiker på lokal, regional, nationell och europeisk nivå från Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland. Syftet är att öka kunskapen och medvetenheten om politiken på EU-nivå men framförallt öka engagemanget i utformning av EU-politiken i de avseenden den berör norra Sverige.

EU:s sammanhållningspolitik har sedan dess utformning och införande avsevärt bidragit ekonomiska och sociala utveckling i EU:s regioner, så även i norra Sverige. Europaforum Norra Sverige stödjer en stark framtida sammanhållningspolitik för hållbar tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning i den Europeiska unionen.

Europaforum Norra Sverige ser också positivt på att territoriell sammanhållning fogas till Europeiska unionens regionalpolitiska mål om ekonomisk och social sammanhållning. Europaforum Norra Sverige välkomnar den inbjudan till dialog - offentligt samråd om territoriell sammanhållning - som den Europeiska kommissionen inbjudit till.

#### 1. Definition

*Territoriell sammanhållning framhäver nya frågor och ger ny tyngd och dem som redan finns.*

- Vilken är den lämpligaste definitionen av territoriell sammanhållning?
- Vilka ytterligare element skulle den tillföra till det nuvarande synsättet på ekonomisk och social sammanhållning såsom den tillämpas av EU?

Europaforum Norra Sverige anser att territoriell sammanhållning bör vara ett förhållningssätt som genomsyrar all utformning av policys där hänsyn tas till territoriets specifika geografiska förutsättningar och potential, samspelet mellan olika politikområden och samverkan mellan olika samhälls- och beslutsnivåer. Territoriell sammanhållning syftar på inomterritoriella förhållanden såväl som mellan territorier med gränsöverskridande sammanlänkning och samarbete. Förhållningssättet territoriell sammanhållning handlar alltså om gränsöverskridande samarbete mellan alla samhällsnivåer, sektorsområden och geografiska territorier.

Att stärka det territoriella perspektivet i sammanhållningspolitiken, där hänsyn skall tas till territoriets specifika förutsättningar och utveckla dess potential och styrka, bidrar inte bara till territoriets utveckling utan till hela EU:s utveckling. Detta stärker inte enbart Lissabonstrategins målsättning utan även den Europeiska unionens mål med sammanhållningspolitiken. Genom att utgå från territoriets potential och unionens territoriella mångfald jämte strävan med en balanserad utveckling i hela unionen, stärks sammanhållningen mellan EU:s regioner och länder samtidigt som det bidrar till att stärka EU:s konkurrenskraft globalt.

Europaforum Norra Sverige anser att territoriell sammanhållning inte enbart syftar på hur strukturfonderna skall användas. Som förhållningssätt bör territoriell sammanhållning omfatta alla insatser, lagstiftning och åtgärder på EU-nivå, nationell nivå, regional och lokal nivå.

Europaforum Norra Sverige anser att insatserna inom den territoriella sammanhållningspolitiken skall verka för en hållbar utveckling av den Europeiska unionens alla delar. Det är av betydelse



---

## EUROPAFORUM NORRA SVERIGE

med ett fortsatt fokus på områden som kännetecknas av geografiska egenskaper. Sådana regioner utgörs exempelvis av områden med en geografisk och demografisk utsatthet, som regioner i norra Sverige med glesbefolkade områden, långa avstånd och ett kargt klimat. Behovet av särskilda insatser i dessa områden ges av protokoll 6 i anslutningsfördraget för Sverige, Finland och Österrike och i Lissabonsfördragets artikel 174. Artikel 174 understryker att särskild uppmärksamhet skall riktas mot regioner med allvarliga och permanenta, naturbetingade eller demografiska nackdelar, såsom de nordligaste regionerna med en mycket gles befolkning, gränsregioner och bergsregioner.

Det territoriella perspektivet tar sålunda hänsyn till de geografiska förutsättningarna gällande områdets begränsningar och utmaningar, tillgångar och utvecklingsförmåga. För Norra Sverige betyder det att särskild hänsyn till regionens specifika förutsättningar med en gles befolkning och långa avstånd tydligare skall höras i EU:s politik vilket Europaforum Norra Sverige välkomnar.

Europaforum Norra Sverige anser det viktigt att norra Sveriges specifika territoriella förutsättningar och utvecklingspotential står i fokus för utveckling av policys, utvecklingsstrategier och insatser på alla samhällsnivåer.

### **2. Insatserna till förmån för territorierna: skala och räckvidd**

*Territoriell sammanhållning betonar behovet av ett integrerat tillvägagångssätt för att ta itu med problem i en lämplig geografisk skala, där det kan behövas att myndigheter på lokal, regional eller t.o.m. på nationell nivå samarbetar.*

- Finns det någon uppgift för EU för att främja territoriell sammanhållning? Hur kan den uppgifter definieras mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen?
- Hur mycket bör den territoriella skalan på politiska åtgärder variera i förhållande till problemens art?
- Kräver områden med särskilda geografiska egenskaper särskilda åtgärder? I så fall vilka?

Europaforum Norra Sverige understryker vikten av särskilda insatser i norra Sverige för att lindra de s.k. permanenta naturbetingade och demografiska nackdelar som karakteriserar landsändan. Utan särskilda insatser, som korrigerar för de långa avstånden och den låga befolkningskoncentrationen i regionen, minskar norra Sveriges möjlighet till att fortsatt stödja övriga Europa med produkter, tjänster och kvalificerad forskning. Enbart de resurser som norra Sverige genererar till den europeiska marknaden i form av skog, - trä och mineralprodukter, gör att EU kan minska sitt importberoende av sådana varor med drygt 10 miljarder euro per år.

Den demografiska utmaningen och klimatförändringen, är de största globala utmaningar som såväl norra Sverige som övriga EU står inför. Det är av betydelse att tidigt beakta hur dessa negativa världsomspännande trender påverkar utvecklingen i norra Sverige, där långa avstånd, låga befolkningskoncentrationer och kargt klimat redan utgör hinder i arbetet för en hållbar tillväxt. Europaforum Norra Sverige betonar därför vikten av att den territoriella sammanhållningspolitiken möjliggör för regionalt anpassade insatser i syfte att möta de utmaningar vi ser framför oss.



---

## EUROPAFORUM NORRA SVERIGE

För att garantera subsidiaritetsprincipen, dvs. att beslut skall ta på lägsta möjliga nivå., är det av betydelse att den regionala nivån deltar i planeringen, programmeringen och implementeringen av den kommande territoriella sammanhållningspolitiken. Detta är viktigt för att säkerställa att det utbud av insatser som politiken och sedermera programmen erbjuder verkligen möter det behov som finns på regional nivå. Dock är det likaså viktigt att den framtida sammanhållningspolitiken inte åternationaliseras samt att EU står som garant för implementeringen av gemensamma utvecklingsstrategier.

Europaforum Norra Sverige vill vidare poängtera vikten av att dra nytta av de synergier som kan fås genom en effektivare koordinering mellan de utvecklingsprogram/-strategier som introduceras inom EU. Ett uppenbart exempel där tydliga synergier kan uppnås är prioriteringarna i Östersjöstrategin och insatser i den kommande territoriella sammanhållningspolitiken. Europaforum Norra Sverige har i samband med Östersjöstrategins framtagande pekat på behovet av bl a insatser som stödjer högre utbildning, forskning, innovation inklusive kommersialisering, infrastrukturella satsningar inklusive förbättrade tvärförbindelser inom Östersjöregionen, samt infrastruktur för IT/telekommunikationer. Samtliga dessa insatser kan med fördel koordineras mot realiseringen av insatser av den framtida territoriella sammanhållningspolitiken.

Grönbokens exempel på lösningar, för bl. a allmänna kommunikationsmedel som minimerar externa effekter av gränsöverskridande funktionella samarbeten, känns mot bakgrund av de långa avstånd som råder i norra Europa, speglar inte det primära behovet i EU:s mest nordliga delar.

Europaforum Norra Sverige anser därför att det är av stor betydelse att den framtida territoriella sammanhållningspolitiken också tar hänsyn till det behov av insatser som krävs för att öka funktionaliteten mellan orter i norra Europas glesbefolkade delar. Här kan som exempel på insatser nämnas ett fortsatt stöd till investeringar som främjar en effektiv infrastruktur mellan länder och inom/mellan områden i de nordliga glesbefolkade regionerna, samt investeringar i IT-infrastruktur och insatser för ett ökat nyttjande av e-tjänster. Det är av stor betydelse att den territoriella sammanhållningspolitiken inte enbart blir en politik för territoriellt samarbete inom EU:s centrala delar utan att den även har en nord-sydlig dimension. Europaforum Norra Sverige vill därför åter understryka vikten av att sammanhållningspolitiken säkerställer insatser för att ge norra Sverige möjlighet, trots sitt perifera läge, att stärka sin roll som en territoriellt sammanhållen del av Europa.

Grönboken pekar även på behovet av lösningar kring gränsöverskridande hälso- och sjukvård samt en konsekvent politik kring infrastruktur och ekonomi mot de nya gränsregionerna inom EU samt mellan länderna på varsin sida om den forna järnridån. Även om dessa förslag är högst relevant i ett europeiskt perspektiv, är det svårt att se hur en politik inriktat mot gränsöverskridande samarbete i centrala delarna av Europa, bidrar med en ökad territoriell sammanhållning mellan nordligaste Europa och övriga EU. För att uppnå en fortsatt stark europeisk utveckling, också utanför den s.k. Pentagonen, är det av stor vikt att den territoriella sammanhållningspolitiken garanterar insatser, som möter behovet av t ex. kompetens- och arbetskraftsförsörjning, forskning och utveckling, innovation, kommersialisering och entreprenörskap, så som behovet kring dessa områden formas utifrån de speciella förhållanden som råder i norra Sverige.



---

## EUROPAFORUM NORRA SVERIGE

### 3. Bättre samarbete

*Ökat samarbete över regionala och nationella gränser leder till frågor kring styrformer.*

- Vilken uppgift bör kommissionen ha när det gäller att främja och stödja territoriellt samarbete?
- Behövs det nya former för territoriellt samarbete?
- Behöver man utarbeta nya lagstiftnings- och styrningsverktyg för att underlätta samarbete, däribland längs de yttre gränserna?

Europaforum Norra Sverige anser att en av Kommissionens uppgift för att stödja territoriell sammanhållning, är att delta i en ständig utveckling av flernivåstyret. EU har dessutom ett fortsatt ansvar för den övergripande implementeringen av strategier. För att utveckla ett sammanhållet territorium kommer det i många fall att handla om en dialog mellan gemenskapen, flera nationer och flera regioner, inom och utanför unionsgränserna. Kommissionens uppgift bör vara att initiera och ansvara för, att dialog förs om gemensamma politiska mål och att ansvarsnivåer klargörs.

Kommissionen kan stödja utvecklingen av territoriell sammanhållning genom att utforma den kommande gemenskapspolitiken på ett sätt som stödjer samordnade mål och sammanhållen, övergripande planering och diskutera detta med medlemsstaterna och regionerna.

Det betyder att territoriell sammanhållning inte enbart är en fråga för DG Regio -utan även för övriga generaldirektorat, exempelvis Transport, Miljö, Jordbruk och landsbygdsutveckling. EU-kommissionen kan och bör stödja territoriell sammanhållning genom en sammanhållen administration för alla politikområden.

Europaforum Norra Sverige anser att det är mycket viktigt att subsidiaritetsprincipen behålls. Det vill säga att det är av stor betydelse att den regionala nivån deltar i planeringen, programmeringen och implementeringen av den kommande territoriella sammanhållningspolitiken.

Därutöver behöver medlemsstaternas ambition och arbete med att undanröja gränshinder som försvårar ett territoriellt samarbete över nationsgränser, förstärkas.

Instrumentet Territoriellt samarbete (Interreg) ger möjlighet till utvecklingsarbete över nationsgränser. Instrument är viktigt och att det behöver utvecklas vidare för att åstadkomma en bättre samordning dels mellan det Territoriella samarbetets olika delar dels med andra instrument inom sammanhållningspolitiken.

### 4. Bättre samordning

*Bättre territoriell sammanhållning förutsätter bättre samordning mellan åtgärder inom olika sektorer och territorier samt bättre samstämmighet mellan åtgärder till förmån för territorier.*

- Hur kan samordningen mellan åtgärder till förmån för territorier och olika sektorer bli bättre?
- Vilka åtgärder till förmån för sektorer bör utformas med större hänsyn till sin territoriella inverkan? Vilka verktyg kan utarbetas i detta hänseende?
- Hur kan samstämmigheten i territoriella åtgärder bli bättre?



## EUROPAFORUM NORRA SVERIGE

- Hur kan gemenskapens och medlemsstaternas politik kombineras bättre för att bidra till den territoriella sammanhållningen?

Europaforum Norra Sverige anser att om territoriell sammanhållning ska utvecklas, förutsätts att åtgärder för att åstadkomma detta överordnas åtgärder för att utveckla sektorer. Skälet är, att sektorsvis planering ofta medför svårigheter att nå politiska övergripande mål, därför att varje sektor tenderar att se till sina egna mål. På så vis förhindrar sektorspolitik i hög grad territoriell sammanhållning.

För att bättre utveckla territoriell sammanhållning behöver flernivåstyret utvecklas. EU-gemenskapen, nationen och regional och lokal nivå formulerar målen tillsammans och utarbetar strategier för varje nivåns ansvar för genomförandet. Systemet med Strategiska riktlinjer för gemenskapen, nationella strategier för konkurrenskraft och sysselsättning och regionala utvecklingsstrategier utgör en god bas för detta arbete.

Europaforum Norra Sverige anser det inte motiverat att utarbeta nya åtgärder till förmån för sektorer. Verktöget för att åstadkomma territoriell sammanhållning, är att ge den regionala politiska nivån tillgång till ett samlat regionalt utvecklingsansvar.

Genom ett utvecklat flernivåstyre blir de politiska målen för ett territoriums utveckling väl förankrade på alla nivåer. Tydlig ansvarsfördelning mellan nivåerna när det gäller genomförande/verkställighet. Tydligt samlat planeringsansvar för den politiska regionala nivån med tillgång till samtliga planeringsinstrument. Sektorsplaneringen skall underordnas den territoriella planeringen.

Den nationella nivåns ansvar för att utveckla territoriell sammanhållning är att samordna nationella resurser så att varje territorium ges de bästa förhållanden att utvecklas. Att undanröja gränshinder som försvårar transnationellt samarbete inom territorier är ett nationellt ansvar.

### 5. Nya territoriella partnerskap

*Strävandet efter territoriell sammanhållning kan också innebära bredare deltagande i utformningen och genomförandet av politiska åtgärder.*

- Kräver strävandet efter territoriell sammanhållning att nya aktörer, exempelvis företrädare för den sociala ekonomin, lokala intressenter, frivilligorganisationer och icke-statliga organisationer deltar?
- Hur kan man uppnå den eftersträfvade deltagarnivån?

Europaforum Norra Sverige anser att territoriell sammanhållning är ett förhållningssätt som uppstår när olika intressegrupper, olika samhällen och olika kulturer delar ett gemensamt mål. Politikens uppgift är, och har varit, att ”sammansmälta” dessa olika grupper synpunkter och vilja och formulera mål som omfattas av flertalet. För territoriell sammanhållning krävs alltså ingen annan demokratisk förankring än för någon annan planeringsmodell.

### 6. Bättre förståelse av territoriell sammanhållning

- Vilka kvalitativa eller kvantitativa indikatorer bör tas fram på EU-nivå för övervakning av drag och trender i territoriell sammanhållning?



---

## EUROPAFORUM NORRA SVERIGE

Europaforum Norra Sverige vill framhäva vikten av att de indikatorer som väljs, mäts och anges på lokal eller regional nivå, eftersom det inom Sverige är stora skillnader vad gäller befolkningstrender exempelvis. På NUTS 3-nivå är hela Sverige förutom områdena kring de tre storstäderna Stockholm, Göteborg, Malmö i ett ESPON-material om ”Urban-rural typology” klassificerade på samma nivå, ”low urban influence, low human footprint”, vilket gör att regionernas stora inbördes variationer inte framgår.

Att säga exakt vilka indikatorer som bör mäta territoriell sammanhållning är svårt eftersom det dels beror på hur man för det första väljer att definiera begreppet territoriell sammanhållning, och dels vad det i praktiken får för konsekvenser. Som exempel på komplexiteten att hitta lämpliga indikatorer för liknande begrepp kan man i Sverige se på Statistiska centralbyrån (SCB), som från 2006 mäter ”Hållbar utveckling” på nationell nivå, med hjälp av inte mindre än 87 indikatorer inom de sex övergripande områdena Hälsa, Konsumtion och produktion, Ekonomisk utveckling, Social sammanhållning, Miljö och klimat, samt Global utveckling.

Europaforum Norra Sverige vill särskilt betona vikten av indikatorer som visar befolkningstrender, tillgänglighet till infrastruktur/kommunikationer och utbildning, framväxten av arbetsmarknadsregioner, utvecklingstrender i form av klusterutveckling, konkurrenskraft, framväxandet av forskning, innovationer och företagsetableringar. Norra Sverige har av tradition en stark råvaruindustri som är av stor betydelse för hela EU och ligger också i framkant inom exempelvis inom kreativa industrier och forskningsintensiva verksamheter. Alla dessa utvecklingstrender är viktiga att övervaka, och Europaforum Norra Sverige vill också framhäva att statistiken måste vara uppdaterad och kvalitetssäkrad.

Det är också viktigt att hitta lämpliga indikatorer som mäter den ökade samordningen mellan olika styrvåer inom större funktionella regioner. Europaforum Norra Sverige framhöll i sitt svar till konsultationen om Östersjöstrategin, bland annat att vi ser ett särskilt starkt behov att samordna planering och investeringar av infrastruktur i länderna kring Östersjön, och också att HELCOM:s Baltic Sea Action Plan bör implementeras. Där kan uppföljningen av EU:s Östersjöstrategi och vad den innebär för ökad myndighets- och sektorsamverkan fungera som ett pilotfall vad gäller att mäta den territoriella sammanhållningen.