



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.10.2008
KOM(2008) 616 endelig

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

**Grønbog om territorial samhørighed
Territorial forskellighed skal være en styrke**

{SEK(2008) 2550}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Økonomisk og social samhørighed set i et territorielt perspektiv	3
2.	Mod en mere velafbalanceret og harmonisk udvikling.....	5
2.1.	Koncentration: en løsning på problemerne vedrørende tæthed.....	6
2.2.	Forbindelser mellem områderne: en løsning på problemerne vedrørende afstand	6
2.3.	Samarbejde: en løsning på problemerne vedrørende adskillelse	7
2.4.	Regioner med særlige geografiske forhold	8
3.	Territorial samhørighed i debatten og i praksis på fællesskabsplan og nationalt plan.	9
3.1.	Territorial samhørighed og fastlæggelsen af EU-politikker	10
3.2.	... og i debatten i og mellem medlemsstaterne	11
4.	Spørgsmål, der skal tages op til debat.....	12

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

Grønbog om territorial samhørighed Territorial forskellighed skal være en styrke

1. ØKONOMISK OG SOCIAL SAMHØRIGHED SET I ET TERRITORIALT PERSPEKTIV

Fra den frosne tundra nær polarcirklen til Guyanas tropiske regnskove, fra Alperne til de græske øer og fra metropolerne London og Paris til små byer og landsbyer, som er århundreder gamle, rummer EU en utroligt stor territorial forskellighed.

Territorial samhørighed handler om at sikre en harmonisk udvikling alle disse steder og om at sørge for, at borgerne får mest muligt ud af de forhold, der er karakteristiske for disse landområder. Som sådan er det et middel til at gøre forskellighed til et aktiv, der bidrager til bæredygtig udvikling i hele EU.

Emner som f.eks. koordinering af politikken i store områder som Østersøregionen, forbedring af forholdene langs den ydre grænse mod øst, fremme af en byudvikling, som gør byerne konkurrencedygtige på verdensplan og præget af bæredygtighed, behandling af problemerne vedrørende social udstødelse i dele af en større region og i dårligt stillede bykvarterer, forbedring af adgangen til uddannelse, sundhedspleje og energi i afsidesliggende egne samt de vanskeligheder, der opleves i visse regioner med særlige geografiske forhold, har alle betydning for indsatsen for at opnå territorial samhørighed.

Konkurrenceevne og velstand afhænger i stigende grad af lokalbefolkningens og det lokale erhvervslivs evne til bedst muligt at udnytte alle territoriale aktiver. I en verdensøkonomi præget af globalisering og indbyrdes forbindelser mellem forskellige aktører afhænger konkurrenceevnen dog også af, at der skabes forbindelser til andre landområder for at sikre, at fælles aktiver udnyttes på koordineret og bæredygtig vis. Samarbejde samt udveksling af teknologi og ideer og varer, tjenesteydelser og kapital er ved at blive et mere og mere afgørende aspekt af territorial udvikling og en central faktor for langsigtet og bæredygtig vækst i EU som helhed.

Offentlige politikker kan hjælpe landområderne med at udnytte deres aktiver bedst muligt. Derudover kan de hjælpe dem med i fællesskab at tage fælles udfordringer op, at opnå en kritisk masse og at opnå et større afkast gennem fælles aktiviteter, at udnytte komplementaritet og synergieffekter mellem dem og at nedbryde hindringer, der skyldes administrative grænser.

Mange af de vanskeligheder, som landområderne står over for, er tværsektorielle, og effektive løsninger kræver en integreret tilgang og samarbejde mellem de forskellige berørte myndigheder og parter. I den forbindelse bygger begrebet territorial samhørighed broer mellem økonomisk effektivitet, social samhørighed og økologisk balance, og bæredygtig udvikling bliver af central betydning for udformningen af politikkerne.

Anerkendelse af betydningen af den territoriale dimension er ikke noget nyt. Denne anerkendelse har haft en central placering i EU's strukturpolitikker¹, lige siden de blev indført. En række sektorpolitikker påvirker også bestemte landområder, og nogle har elementer², som vedrører bestemte territoriale problemer.

Hvad angår strukturpolitikkerne, træffes der hovedsageligt afgørelse om støtteberettigelse på regionalt plan, og der har været stigende opmærksomhed om behovet for at basere landområdernes udviklingsstrategier på særlige aktiver - deres fysiske, menneskelige og sociale kapital samt deres naturressourcer. Derudover er en integreret tilgang, der dækker forskellige sektorer, blevet favoriseret inden for rammerne af EU's strukturpolitikker i årenes løb.

Betydningen af territorial samhørighed blev understreget i Fællesskabets strategiske retningslinjer for samhørighed, der blev vedtaget af Rådet i 2006, og hvori det hedder, at "fremme af territorial samhørighed [bør] indgå i bestræbelserne på at sikre, at hele det europæiske territorium har mulighed for at bidrage til vækst- og beskæftigelsesdagsordenen"³. Ligeledes sættes der i EF's strategiske retningslinjer for udviklingen af landdistrikterne⁴ fokus på det bidrag, som EU's programmer for udvikling af landdistrikterne kan yde til opnåelse af territorial samhørighed. Samtidig har der været stigende anerkendelse af behovet for at fremme samarbejde, dialog og partnerskab mellem forskellige forvaltningsniveauer og mellem disse og organisationer og almindelige borgere, som er direkte involveret i udviklingsprocessen.

I forbindelse med bestræbelserne på at opnå territorial samhørighed ville det dog være en fordel at kaste lys over de mange spørgsmål, som dette arbejde rejser. En fælles opfattelse af disse spørgsmål kunne bidrage til at forbedre styringen af samhørighedspolitikken samt gøre den mere fleksibel og lettere at tilpasse til de forskellige territoriale forhold, lokale præferencer og behov. En fælles opfattelse ville også muliggøre bedre koordinering med andre politikker på alle niveauer i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

Som opfølgning på konklusionerne af det uformelle møde mellem EU's ministre med ansvar for fysisk planlægning og regional udvikling i Leipzig den 24.-25. maj 2007, hvor Kommissionen blev opfordret til at udarbejde en rapport om territorial samhørighed senest i 2008⁵, lægges der med denne grønne bog op til en debat om territorial samhørighed med henblik på at øge forståelsen af dette begreb og dets betydning for politik og samarbejde. Denne debat skal finde sted uden at foregribe resultaterne af de overvejelser om budgetrevisionen, som Kommissionen foretager samtidigt. Grønnebogen dækker ingen finansielle aspekter af samhørighedspolitikken inden for den nuværende finansielle ramme.

¹ Begrebet "EU's strukturpolitikker" refererer hovedsageligt til de politiktiltag under EFRU, ESF, Samhørighedsfonden, fonden for udvikling af landdistrikterne og fiskerifonden.

² F.eks. de specifikke ordninger for regionerne i den yderste periferi og visse små græske øer.

³ EUT L 291 af 21.10.2006, s. 29.

⁴ EUT L 55 af 25.2.2006, s. 26.

⁵ http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005349/Conclusions-of-the-German-EU-Council-Presidency-accessible.pdf.

2. MOD EN MERE VELAFBALANCERET OG HARMONISK UDVIKLING⁶

EU har et enestående bosættelsesmønster. Der findes ca. 5 000 byer⁷ og næsten 1 000 storbyer⁸ fordelt over hele Europa, og disse fungerer som centre for økonomisk, social og kulturel aktivitet.

Dette relativt fintmaskede net af byer omfatter kun et begrænset antal meget store storbyer. I EU bor kun 7 % af befolkningen i storbyer med over 5 mio. indbyggere, mens dette tal er på 25 % i USA, og kun fem af storbyerne i EU er blandt de 100 største i verden⁹.

Dette bosættelsesmønster bidrager til livskvaliteten i EU for både byboere, som bor tæt på landdistrikter, og landbefolkningen, som har let adgang til tjenesteydelser. Det er også mere ressourceeffektivt, fordi de økonomiske problemer, der er forbundet med meget store byområder¹⁰, og de problemer vedrørende et stort energiforbrug og behovet for jord, der er forbundet med, at et byområde vokser¹¹, undgås, hvilket vil blive af endnu større betydning med tiden på baggrund af klimaændringerne og tiltagene for at bekæmpe eller foretage tilpasninger til disse ændringer.

Den økonomiske aktivitet er dog langt mere ujævnt fordelt end bosættelsen (kort 1). Koncentrationen af aktiviteterne giver økonomiske fordele, men også omkostninger i form af trafikale overbelastning, høje ejendomspriser, social udstødelse og forurening. Den økonomiske aktivitet er blevet spredt mere jævnt i EU i løbet af det seneste årti på grund af den store vækst i Irland, Spanien og de nye medlemsstater (kort 2). Den er også blevet mere jævnt spredt mellem landene, igen set på baggrund af udviklingen i Irland og Spanien, men der findes stadig byområder med en kraftig trafikale overbelastning og andre områder, hvor der er uudnyttede muligheder.

En mere velafbalanceret og bæredygtig udvikling, som er en del af begrebet territorial samhørighed, ville medføre en mere jævn og bæredygtig anvendelse af aktiverne, som så ville give økonomiske fordele på grund af færre trafikale problemer og en lavere stigningstakt i omkostningerne med gunstige virkninger for både miljøet og livskvaliteten.

I Verdensbankens rapport om udviklingen i verden (2009) anerkendes det, at befolkningstæthed, afstand og adskillelse kan påvirke den økonomiske og sociale udviklings hastighed. EU står alt andet lige over for tilsvarende spørgsmål. Det politiske svar på disse spørgsmål kan bestå i tiltag under følgende tre overskrifter: koncentration, forbindelser og samarbejde, jf. nedenstående.

Derudover har visse regioner geografiske forhold, som kan indebære særlige udfordringer, hvad angår territorial samhørighed. Disse behandles separat i sidste del af dette afsnit.

⁶ Jf. SEK(2008) 2550, hvor der findes en redegørelse for de territoriale typologier, der anvendes i dette afsnit.

⁷ Befolkning på mellem 5 000 og 50 000.

⁸ Befolkning på over 50 000.

⁹ www.citypopulation.de.

¹⁰ Jf. OECD, 2007, *Competitive Cities in the Global Economy*.

¹¹ Jf. Peter Newman and Jeffrey Kenworthy, 1999, *Sustainability and Cities*. Island Press.

2.1. Koncentration: en løsning på problemerne med forskelle i befolkningstæthed

Som anført ovenfor er den økonomiske aktivitet i EU i højere grad koncentreret i bestemte områder end befolkningen. Der er gevinster ved en sådan koncentration i form af fordele forbundet med, at visse aktiviteter samles i bestemte områder, hvorved der opstår klynger. Disse fordele omfatter et godt udbygget sundhedsvæsen og et forholdsvis stort udbud af videregående uddannelsesinstitutioner og andre uddannelsescentre. Dette afspejles i det høje BNP pr. indbygger, den høje produktivitet, den høje beskæftigelse og det høje aktivitetsniveau inden for forskning og innovation i hovedstæderne og de fleste andre tætbefolkede byområder set i forhold til det nationale gennemsnit.

Samtidig er der også økonomiske problemer forbundet med trafikal overbelastning, og der er akutte problemer vedrørende forfald og social udstødelse i en række områder i bykerne. Dette afspejles i et BNP pr. indbygger, der ligger under gennemsnittet, og stor arbejdsløshed, men også i lommer med fattigdom, kriminalitet og sociale uroligheder i mange storbyer, der ellers er præget af velstand. Her bør der fokuseres på at mindske de negative virkninger af koncentration og at sikre, at alle grupper kan drage fordel af produktive økonomier, der er præget af en høj grad af specialisering.

Regioner i mellemgruppen med færre storbyer og flere mellemstore byer kan også opnå fremgang, hvis de skaber et stærkt netværk af byer og samordner udviklingen af de aspekter, hvor de står stærkt. Byer og storbyer i regionerne i mellemgruppen og landdistrikterne har også virksomheder, der leverer tjenesteydelser til kunder i de omkringliggende landdistrikter.

I landdistrikter, hvor der er langt til storbyer, spiller små og mellemstore byer ofte en større rolle, end deres størrelse egentlig skulle tilsige. Den rolle, som disse byer spiller ved at give adgang til tjenesteydelser, herunder den infrastruktur, der er nødvendig for at investere i befolkningens og virksomhedernes tilpasningsevne, er af central betydning for at forhindre affolkning af landdistrikter og at sikre, at det forbliver attraktivt at bo i disse områder.

Selv om størstedelen af den økonomiske aktivitet er koncentreret i byerne, er landdistrikter stadig af central betydning for EU. De har størstedelen af naturressourcerne og naturområderne (søer, skove, Natura 2000-områder osv.) (kort 6) samt god luftkvalitet, og det er almindeligvis attraktivt og sikkert at bo i eller besøge disse områder.

Den centrale udfordring er at sikre en velafbalanceret og bæredygtig territorial udvikling af EU som helhed, som styrker den økonomiske konkurrenceevne og vækstkapacitet, samtidig med at behovet for at bevare naturressourcerne og at sikre social samhørighed respekteres. Dette indebærer, at det skal undgås, at væksten i for stort omfang koncentrerer sig i bestemte områder, og at adgangen til byzonernes stadig flere tilbud skal fremmes i alle områder.

2.2. Forbindelser mellem områderne: en løsning på problemerne vedrørende afstand

Hvis der skal skabes forbindelser mellem forskellige områder, skal det i dag ikke blot sikres, at der findes gode intermodale transportforbindelser. Det er også nødvendigt,

at der er tilstrækkelig adgang til sundhedsvæsen, uddannelse, bæredygtig energiforsyning, bredbåndsinternet, pålidelige forbindelser til energinetværk og stærke forbindelser mellem erhvervsliv og forskningscentre. Dette er også af afgørende betydning, når dårligt stillede gruppers særlige behov skal imødekommes.

Adgang til integrerede transportsystemer indebærer etablering af veje eller togforbindelser mellem storbyer og indre vandveje samt udvikling af intermodale transportkæder og avancerede trafikforvaltningssystemer.

I de nye medlemsstater er der mangel på gode vejforbindelser, og det tager meget længere tid at køre mellem storbyerne end i EU 15 (kort 8). Der er også store forskelle med hensyn til gode togforbindelser, og i de fleste medlemsstater er jernbanelinjerne ikke egnede til højhastighedstog, og de er dårligt vedligeholdte.

Forskellene med hensyn til landevejsnettets og den offentlige transports kvalitet betyder, at det ofte tager lang tid at komme til lufthavnene (kort 9), mens søtransport, som kan aflaste de overtrafikerede veje og mindske CO₂-udslippet, stadig er underudviklet (kort 10).

Pålidelig adgang til energi er lige så vigtig, og den særlige situation med netværk, der er isoleret fra markedet i EU af geografiske (landdistrikter, afsidesliggende regioner og øer) eller historiske årsager (f.eks. de baltiske lande), skal gøres til genstand for en yderligere indsats for at sikre, at forsyningen er pålidelig og effektiv. Vedvarende energikilder og foranstaltninger vedrørende energieffektivitet kan give muligheder for diversificering og bæredygtig udvikling.

Adgangen til tjenesteydelser af almen økonomisk interesse som f.eks. sundhedspleje og uddannelse er ofte et problem i landdistrikter, hvor i gennemsnit 40 % af befolkningen i afsidesliggende regioner bor mere end 30 minutters kørsel fra et sygehus, og 43 % bor mere end en times kørsel fra et universitet (tabel 2). Navnlig i fjerntliggende områder skal ikt's muligheder for at give adgang til sundhedspleje og uddannelse gennem telemedicin og fjernundervisning udvikles.

Der er stadig mangler med hensyn til internetadgang med høj hastighed, som er blevet en faktor af afgørende betydning for mange virksomheder og borgere. I 2007 var andelen af husstande med adgang til bredbåndsinternet i gennemsnit 15 procentpoint lavere i landdistrikter end i byområder.

2.3. Samarbejde: en løsning på problemerne vedrørende adskillelse

Problemerne vedrørende forbindelser og koncentration kan kun løses effektivt ved hjælp af et stærkt samarbejde på forskellige niveauer. Ligeledes respekterer de miljøproblemer, der er forbundet med klimaforandringer, oversvømmelser, tab af biodiversitet, forurening eller pendling ingen grænser og nødvendiggør samarbejde. Klimaændringerne vil sandsynligvis øge hyppigheden og omfanget af tørker, brande og oversvømmelser og påvirke alle regioner og lande i forskellig grad. Selv problemer, der opfattes som udelukkende lokale, herunder f.eks. jordforurening, har ofte baggrund i forhold, der er fælles for en række lande.

Ligeledes kræver pendling på tværs af regionale eller endog nationale grænser samarbejde mellem forskellige myndigheder, for at der kan findes løsninger (f.eks. offentlig transport), der minimerer de negative virkninger.

Økonomisk vækst i en globaliseret verdensøkonomi har i stigende grad flere forskellige samarbejdsstrukturer med deltagelse af forskellige typer offentlige og private aktører som drivkraft. Dette gælder navnlig innovationspolitikker, som skal inddrage nye aktører, herunder interessenter, der ikke kommer fra erhvervslivet. Måden, hvorpå vækstpolitikker, der er knyttet til et bestemt område, gennemføres, skal således tilpasses for at afspejle den nye virkelighed.

En effektiv løsning på disse og andre problemer forudsætter en politik, der kan dække forskellige geografiske områder alt efter behov, og som i nogle tilfælde indebærer samarbejde mellem lokale myndigheder i naboerområder, mellem lande eller mellem EU og nabolande.

I en række medlemsstater er der blevet oprettet styrende organer for storbyerne, som samler flere forskellige myndigheder på forskellige niveauer for at løse problemer vedrørende f.eks. økonomisk udvikling, offentlig transport, adgang til sundhedsvæsenet og videregående uddannelsesinstitutioner og andre uddannelsescentre, luftkvalitet og affald, som går på tværs af regionale grænser. Visse storbyregioner overskrider ikke blot lokale og regionale grænser, men også nationale grænser – f.eks. Lille-Kortrijk-Tournai, som omfatter storbyer på begge sider af grænsen.

Grænseregioner inden for EU15 har i mange år kunnet udnytte samhørighedspolitikken til at forbedre samarbejdet på tværs af grænserne, herunder f.eks. EUREGIO Rhein-Waal, som myndighederne på hver sin side af den tysk-nederlandske grænse har skabt for at forbedre bl.a. adgangen til og kvaliteten og effektiviteten af de grænseoverskridende sundhedsydelser i dette område. Dette er særlig vigtigt, da der ikke findes klare regler om adgang til grænseoverskridende sundhedsydelser¹².

Grænseregioner i de nye medlemsstater og grænseregioner, der dækker områder på hver sin side af det tidligere jerntæppe, har først for nylig etableret et samarbejde. Der forestår stadig et stort stykke arbejde, før der er udviklet sammenhængende politikker vedrørende infrastruktur og økonomisk samarbejde (kort 11). Ligeledes ses der kun sjældent sammenhængende udvikling i havområder, der går på tværs af lande- og søgrænser.

Grænseregioner ved EU's ydre grænser halter endnu længere bagefter, hvad angår økonomisk udvikling og BNP pr. indbygger. Desuden er EU mod syd og øst omgivet af regioner med et endnu lavere BNP pr. indbygger og større befolkningstilvækst (kort 12 og 13), hvilket skaber et stærkt indvandringsspres.

2.4. Regioner med særlige geografiske forhold

Tre specifikke regionstyper står i visse tilfælde over for særlige udviklingsproblemer:

- bjergregioner, som ofte også er grænseregioner, og hvor mere end en tredjedel af befolkningen bor i landdistrikter

¹² Forslag til direktiv om patientrettigheder i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelser (KOM(2008) 414).

- øregioner, som i mange tilfælde er bjergrige, og hvor mere end halvdelen af befolkningen også bor i en grænseregion; øer udgør seks af de syv regioner i den yderste periferi
- de 18 tyndest befolkede regioner er alle landområder og næsten alle grænseregioner.

Listen er ikke udtømmende, og der findes andre regioner med specifikke kendetegn, som ligeledes står over for fælles problemer, herunder ikke mindst kystzoner, som er under pres på grund af udviklingen og risikoen forbundet med den globale opvarmning, og regionerne i den yderste periferi, som står over for en række problemer, der er forbundet med demografiske ændringer og migration, tilgængelighed og regional integration¹³.

Ca. 10 % af EU's befolkning bor i bjergregioner (tabel 4). Deres gennemsnitlige BNP pr. indbygger er på 80 % af EU's gennemsnit, om end 25 % af dem har et BNP, der ligger højere end gennemsnittet. Mellem 1995 og 2004 havde de fleste af disse regioner enten et stigende eller uændret befolkningstal. Bjergregioner har mange naturområder og ofte gode transportforbindelser, hvilket gør dem til populære turistmål. Mange af dem har også gode basale servicefaciliteter, om end deres tilgængelighed varierer kraftigt fra region til region. Samtidig står de over for de udfordringer, der er forbundet med klimaændringer, afhængighed af et begrænset antal økonomiske aktiviteter, turismerelateret pres og tab af biodiversitet.

Ca. 3% af EU's befolkning, 14 mio. borgere, bor i øregioner. Deres forskelligartethed gør det vanskeligt at generalisere. Disse regioner udviser store forskelle med hensyn til befolkningsstørrelse og BNP pr. indbygger. Væksten i deres BNP udviser også forskelle, hvilket afspejler forskelle i deres økonomiske struktur, idet nogle er helt afhængige af turisme, mens andre har en stærkt diversificeret servicesektor. Mellem 1995 og 2004 steg befolkningstallet i de fleste af disse regioner. Mange af disse øer står dog stadig over for problemer vedrørende tilgængelighed, små markeder samt store udgifter til det offentlige basale servicefaciliteter og energiforsyning.

Meget få mennesker i EU – kun 2,6 mio. – bor i de tyndest befolkede regioner. BNP pr. indbygger varierer markant fra et godt stykke under til et godt stykke over EU's gennemsnit. Mens befolkningstallet forblev stabilt i de fleste af disse regioner mellem 1995 og 2004, oplevede tre af dem et fald på over 5 %. Lav befolkningstæthed, en beliggenhed i periferien og strukturel svaghed som f.eks. afhængighed af basisindustri gør sig gældende i disse regioner og udgør samlet set en betydelig hindring for udvikling.

3. TERRITORIAL SAMHØRIGHED I DEBATTEN OG I PRAKSIS PÅ FÆLLESSKABSPLAN OG NATIONALT PLAN

Selv om der findes undtagelser, er regionernes karakter, som den er beskrevet ovenfor, i de fleste tilfælde ikke en specifik faktor, der tages i betragtning, når der træffes beslutning om EU-støtte. Mens EU's strukturpolitikker har været rettet mod dårligt stillede regioner med henblik på at udvikle deres aktiver og eventuelle komparative fordele eller at fjerne eventuelle

¹³ Disse problemer behandles i en separat meddelelse, som forventes vedtaget medio oktober 2008.

hindringer for vækst, der skyldes deres særlige forhold, står det mindre klart, hvorledes de fleste andre fællesskabspolitikker har påvirket den territoriale samhørighed.

3.1. Territorial samhørighed i forbindelse med planlægningen af EU-politikker ...

Det er vigtigt at koordinere sektorpolitikker og territoriale politikker for at maksimere synergieffekterne og undgå eventuelle konflikter. Det er også vigtigt at have en debat om territorial samhørighed for at sætte fokus på de emner, der er tale om, og for at fremme analyse af dem ikke blot inden for de mere oplagte politikområder, der er anført nedenfor, men også mere generelt.

- Transportpolitikken har åbenlyse konsekvenser for territorial samhørighed på grund af virkningerne for den økonomiske aktivitets geografiske placering og bosættelsesmønstret. Den spiller en særligt vigtig rolle ved at forbedre forbindelserne til og internt i mindre udviklede regioner.
- Energipolitikken bidrager til territorial samhørighed gennem udvikling af et fuldt integreret indre marked for gas og elektricitet. Desuden bidrager foranstaltninger vedrørende energieffektivitet og politikken vedrørende vedvarende energikilder til en bæredygtig udvikling i hele EU og kan give langsigtede løsninger i isolerede regioner.
- Sikring af internetadgang med høj hastighed spiller en lige så betydningsfuld rolle, da en sådan internetadgang er af stigende betydning for konkurrenceevnen og den sociale samhørighed.
- Den fælles landbrugspolitik's første søjle og den støtte, der under denne politik gives til landmændene, har også betydelige virkninger for landområderne gennem de aktiviteter og indtægter, den sikrer i distrikterne, og gennem fremme af fornuftig arealforvaltning.
- Den europæiske beskæftigelsesstrategi, som er en integreret del af Lissabonstrategien, yder et væsentligt bidrag til udviklingen af menneskelig kapital gennem tilvejebringelse af bedre uddannelse og nye kvalifikationer i forskellige landområder. Desuden omfatter retningslinjerne for beskæftigelsen territorial samhørighed som en af tre overordnede målsætninger.
- Havområder er ofte genstand for modstridende behov og ønsker. Separate ordninger for fiskeri, akvakultur, bevarelse af havpattedyr, skibsfart, olie og gas samt anden udvindingsindustri er udformet med henblik på at løse konflikter mellem, men ikke på tværs af, forskellige sektorer. For at løse disse koordineringsproblemer og at sikre en bæredygtig udvikling i havområderne er en integreret havpolitik under udvikling på EU-plan.
- Miljøpolitikken påvirker på mange måder den økonomiske aktivitets placering. Lovkravene kan have en geografisk dimension og påvirke planlægningen af arealudnyttelsen. Regionerne og de berørte parter samarbejder, f.eks. inden for rammerne af Fællesskabets handlingsplan for biodiversitet og den fælles forvaltning af Natura 2000, for på effektiv vis at leve op til politikmål og -standarder.

- Adgang til forskning af høj kvalitet og mulighed for at deltage i tværnationale projekter påvirker i stigende grad den regionale udvikling. Forskningspolitikken territoriale dimension blev sikret ved oprettelsen af det europæiske forskningsrum, som indebærer, at forskere har fri bevægelighed og frit kan indgå i forskellige former for samspil og samarbejde.
- Konkurrencepolitikken kan påvirke den økonomiske aktivitets territoriale fordeling ved at sikre, at regionalstøtten koncentrerer sig i de dårligst stillede områder, og ved at tilpasse den støtteintensitet, som tillades, på grundlag af problemernes karakter og omfang.

3.2. ... og i debatten i og mellem medlemsstaterne

Territorial samhørighed er siden midten af 1990'erne blevet debatteret i EU på mellemstatsligt plan – hovedsageligt af ministrene med ansvar for fysisk planlægning. Denne debat førte i 1999 til vedtagelsen af Det Europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv, som for sit vedkommende førte til en række vigtige initiativer som f.eks. første generation af tværnationale samarbejdsprogrammer under Interreg og oprettelsen af Observationscentret for EU's Fysiske og Funktionelle Udvikling.

Hidtil har debatten dog ikke givet de ønskede resultater. Dette skyldes muligvis i et vist omfang, at det i medlemsstaterne har været opfattelsen, at de nationale eller regionale myndigheders kompetence i spørgsmål vedrørende planlægning af arealudnyttelse og –udvikling var et emne, som kunne drøftes. Det skal gøres helt klart, at det på ingen måde er hensigten at sætte spørgsmålstegn ved nationale og regionale myndigheders kompetence på dette område. Dette emne er ikke omfattet af den debat, som åbnes med denne grøn bog.

Med vedtagelsen af den territoriale dagsorden i Leipzig i maj 2007 understregede EU's ministre med ansvar for fysisk planlægning og regional udvikling behovet for at søge at opnå bæredygtig økonomisk vækst, jobskabelse samt social og økologisk udvikling i alle EU's regioner, samtidig med at borgerne sikres bedre levevilkår og livskvalitet samt lige muligheder, uanset hvor de bor¹⁴. Den territoriale dagsorden og det første handlingsprogram for gennemførelsen, som blev vedtaget på Azorerne i november 2007, har således sat nyt skub i debatten gennem udpegning af seks territoriale prioriteringer (der spænder fra regionale innovationsklynger til økologiske strukturer og kulturressourcer og fra polycentrisk udvikling til nye partnerskabsformer og territorial styring) og de tiltag, som er nødvendige for gennemførelsen.

Som opfølgning bad Kommissionen i 2007 medlemsstaterne om at deltage i en undersøgelse af karakteren og gennemførelsen af territorial samhørighed i national sammenhæng (se bilaget).

¹⁴ EU's territoriale dagsorden, Leipzig, 24.—25. maj 2007.

4. SPØRGSMÅL, DER SKAL TAGES OP TIL DEBAT

Spørgsmålene nedenfor dækker de vigtigste emner i denne grøn bog og fastlægger sigtet med den debat, som den skal indlede. Kommissionen vil udarbejde en sammenfatning af denne debat i foråret 2009.

1. Definition

Med territorial samhørighed sættes der fokus på nye emner, og emner, som allerede behandles, vinkles anderledes.

- Hvad er den mest passende definition af territorial samhørighed?
- Hvilke yderligere elementer kan territorial samhørighed tilføre EU's nuværende tilgang til økonomisk og social samhørighed?

2. Territoriale tiltags omfang

Territorial samhørighed sætter fokus på behovet for en integreret tilgang til løsning af problemer i et passende geografisk område, som kan kræve samarbejde mellem myndighederne på lokalt, regionalt og også nationalt plan.

- Kan EU spille en rolle med hensyn til at fremme territorial samhørighed? Hvordan kan denne rolle fastlægges under hensyntagen til subsidiaritetsprincippet?
- I hvor stort omfang skal de politiske indgrebs geografiske dækning variere som funktion af de problemer, som skal løses?
- Er der behov for særlige politikforanstaltninger i områder med særlige geografiske forhold? I bekræftende fald, hvilke foranstaltninger?

3. Bedre samarbejde

Øget samarbejde på tværs af regionale og nationale grænser rejser spørgsmål vedrørende styring.

- Hvilken rolle bør Kommissionen spille med hensyn til at fremme og støtte territorielt samarbejde?
- Er der behov for nye former for territorielt samarbejde?
- Er der behov for at udvikle nye lovgivnings- og forvaltningsredskaber for at fremme samarbejde, herunder langs de ydre grænser?

4. Bedre koordinering

Forbedring af den territoriale samhørighed indebærer bedre koordinering mellem sektorpolitikker og territoriale politikker og større sammenhæng mellem territoriale indgreb.

- Hvordan kan koordineringen mellem territoriale politikker og sektorpolitikker forbedres?

- Inden for hvilke sektorpolitikker bør der tages mere hensyn til virkningerne for landområderne ved udformningen af indgreb? Hvilken form for redskaber kan udvikles til dette formål?
- Hvordan kan de territoriale politikkers sammenhæng styrkes?
- Hvordan kan fællesskabspolitikker og nationale politikker kombineres bedre med henblik på at bidrage til den territoriale samhørighed?

5. Nye territoriale partnerskaber

Indsatsen for at opnå territorial samhørighed kan også indebære, at en bredere kreds skal deltage i udformningen og gennemførelsen af politikkerne.

- Kræver indsatsen for at opnå territorial samhørighed, at nye interessenter - som f.eks. repræsentanter for den sociale sektor, lokale berørte parter, frivillige organisationer og ngo'er – deltager i udformningen af politikker?
- Hvordan kan den ønskede deltagelse opnås?

6. Forbedring af forståelsen af territorial samhørighed

- Hvilke kvantitative/kvalitative indikatorer bør udvikles på EU-plan med henblik på at overvåge den territoriale samhørigheds kendetegn og udvikling?

Kommissionen opfordrer alle berørte parter til at besvare spørgsmålene i denne grønbog. Svar og kommentarer bedes fremsendt senest den 28. februar 2009 til:

European Commission
 DG Regional Policy
 Green Paper on Territorial Cohesion

CSM1 4/161

B-1049 Bruxelles

eller med e-mail til:

REGIO-GreenPaper-Territorial@ec.europa.eu

Såfremt afsenderen giver sit samtykke, vil bidrag, der indsendes elektronisk, og afsenderens kontaktoplysninger blive offentliggjort på webstedet for grønbogen.