

## YTTRANDEN

## REGIONKOMMITTÉN

INTERACTIO – HYBRID – REK:S 140:E PLENARSESSION, 12.10.2020–14.10.2020

## Yttrande från Europeiska regionkommittén – Likvärdiga levnadsvillkor – en gemensam uppgift för alla förvaltningsnivåer i Europa

(2020/C 440/02)

**Föredragande:** Bernd LANGE (DE-EPP) Distriktsordförande, Görlitz

**POLITISKA REKOMMENDATIONER**

## EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. ReK uttrycker sin oro över de växande ekonomiska, sociala och territoriella skillnaderna inom och mellan EU:s medlemsstater. Den senaste tidens utveckling i Europa har visat att skillnaderna mellan områden och människor i fråga om ekonomisk utveckling, sysselsättning och välbefinnande ökar. Dessa skillnader förekommer på alla nivåer, från sublokal till europeisk nivå, och har nått en kritisk nivå. Den pågående debatten om övergivna eller "bortglömda" områden visar tydligt att det behövs en mer platsbaserad strategi för att ta itu med de utvecklingspolitiska utmaningarna i dessa områden.
2. Covid-19-pandemin kommer att ytterligare försvåra de rådande utmaningarna på grund av krisen i de flesta områdena i medlemsstaterna. De ekonomiska och samhällsliga konsekvenserna och de därav följande förutsättningarna för återhämtningen skiljer sig betydligt åt i de olika områdena.
3. Därför måste målet om territoriell, ekonomisk och social sammanhållning enligt artikel 174 i EUF-fördraget även fortsättningsvis vara högprioriterat för Europeiska unionen. Utöver den europeiska regionalpolitiken och den gemensamma jordbrukspolitiken måste även alla andra EU-politikområden (t.ex. transport-, miljö-, social- och energipolitiken) bidra till detta övergripande mål. Detta gäller i synnerhet EU:s åtgärder beträffande den europeiska gröna given och den fortsatta digitaliseringen.
4. Kommittén påminner om den särskilda situationen i de yttersta randområdena, som erkänns i artikel 349 i EUF-fördraget, och framhåller EU:s åtagande att utveckla dessa regioner genom särskilda åtgärder till förmån för dem och till gagn för EU som helhet.
5. År 2017 bodde en tredjedel av EU:s befolkning i storstäder med mer än 100 000 invånare, en tredjedel i städer med 10 000–100 000 invånare och en tredjedel i småstäder och landsbygdskommuner med färre än 10 000 invånare<sup>(1)</sup>. Kommissionens ordförande har i sina riktlinjer<sup>(2)</sup> påpekat att mer än 50 % av européerna bor i landsbygdsområden.

(1) "Die Unterschiede bestimmen die Vielfalt in Europa. Ein Atlas ausgewählter Aspekte der räumlichen Strukturen und Entwicklungen", Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

(2) [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_sv.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_sv.pdf).

6. Den europeiska strukturpolitiken var tidigare i första hand inriktad på sammanhållning mellan regionala myndigheter (Nuts-1 eller Nuts-2), men effekterna av åtgärderna på de underliggande kommunala nivåerna undersöktes och beaktades inte alltid i tillräcklig utsträckning.

7. Under de senaste åren har man kunnat notera ökade nettomigrationsflöden från landsbygds- till stadsområden i flera medlemsstater och regioner<sup>(3)</sup>, och därför bör EU:s politik bidra till att ta itu med de utmaningar och utnyttja de möjligheter som följer av detta.

8. Kommittén är oroad över att en fortsatt utflyttning till storstadsområdena på många håll skapar stora utmaningar för de respektive stadsområdena, såsom bostadsbrist, stigande hyror, överbelastning av den offentliga infrastrukturen och sociala problem. Till följd av utflyttningen uppstår det på landsbygden stora utmaningar för små och medelstora städer och kommuner och för företagen där. Upprätthållandet av offentlig infrastruktur och finansieringen av offentliga tjänster försvåras av att användarna, som blir allt äldre och därför behöver fler tjänster, blir färre, och företagen lider ofta brist på kvalificerad arbetskraft.

9. Kommittén hänvisar i detta sammanhang till det yttrande som den håller på att utarbeta om "Demografiska förändringar: förslag om hur deras negativa effekter i EU:s regioner ska mätas och åtgärdas"<sup>(4)</sup> och sitt yttrande "Storstadsregionernas utmaningar och deras ställning i den framtida sammanhållningspolitiken efter 2020"<sup>(5)</sup>.

10. Kommittén påminner om att den första av de sex prioriteringarna i EU:s territoriella agenda 2020 är att främja en polycentrisk och balanserad territoriell utveckling<sup>(6)</sup>, och att detta mål fortfarande är mycket viktigt i utkastet till territoriell agenda 2030.

11. Det finns för närvarande ingen övergripande strategi på EU-nivå som syftar till att minska incitamenten för utflyttning och okontrollerad urbanisering eller deurbanisering genom att förbättra levnadsvillkoren i alla områden.

12. ReK framhåller på nytt den stora betydelsen av FN:s mål för hållbar utveckling nummer 11, "hållbara städer och samhällen", som måste gälla för alla typer av områden.

13. Allmänt tillgänglig offentlig punktinfrastruktur samt allmänt tillgänglig offentlig nätinфраstruktur och allmänt tillgängliga offentliga tjänster är en nödvändig förutsättning för högkvalitativa levnadsvillkor och hållbar utveckling i alla områden i Europeiska unionen. I detta sammanhang erinras det om att de strukturella förutsättningarna varierar kraftigt mellan och inom de enskilda medlemsstaterna och till och med inom regionerna.

14. I de åtgärder som EU vidtar bör man balansera stödet till tätbefolkade stadsområden och till landsbygdsområden, vilka hittills ofta i första hand har betraktats ur jordbrukssynpunkt. Kommittén beklagar i detta avseende den jämförelsevis låga insatsen av ESF och Eruf i landsbygdsområden<sup>(7)</sup><sup>(8)</sup>.

15. Kommittén befarar att covid-19-krisen kommer att göra det ännu svårare att tillhandahålla och underhålla offentlig infrastruktur samt tillhandahålla offentliga tjänster i just mindre, avlägset belägna, isolerade och ekonomiskt svagare kommuner och regioner, eftersom dessa lokala och regionala myndigheter sannolikt drabbas särskilt hårt av minskade skatteintäkter. Detta torde ytterligare driva på de motsatta utvecklingstendenser som vi sett under de senaste åren. Kommittén understryker att minskade offentliga investeringar i infrastruktur och tjänster generellt sett har en större inverkan på särskilt utsatta befolkningsgrupper.

<sup>(3)</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statistics\\_on\\_rural\\_areas\\_in\\_the\\_EU#Further\\_Eurostat\\_information](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statistics_on_rural_areas_in_the_EU#Further_Eurostat_information).

<sup>(4)</sup> COR-2019-04647-00-00-PAC.

<sup>(5)</sup> COR-2019-01896-00-00-AC (EUT C 79, 10.3.2020, s. 8).

<sup>(6)</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/communications/2011/territorial-agenda-of-the-european-union-2020).

<sup>(7)</sup> "Evolution of the Budget Dedicated for Rural Development Policy", studie gjord för NAT-utskottet, Progress Consulting, 2016 (uppdaterad 2020).

<sup>(8)</sup> "EU Cohesion Policy in non-urban areas", studie gjord för Europaparlamentets REGI-utskott, EPRC, 2020.

### Nationella strategier för balanserad territoriell utveckling

16. Europeiska unionens och medlemsstaternas politiska åtgärder bör alltid komplettera varandra. De får under inga omständigheter strida mot varandra eller ha motstridiga mål. Kommittén framhåller därför att nationell överreglering från medlemsstaternas sida bör undvikas när man införlivar EU-direktiv i nationell lagstiftning.

17. Kommittén uppmanar därför medlemsstaterna att i nära samarbete med de lokala och regionala myndigheterna också vidareutveckla den nationella politiken för sammanhållning och koppla den till insatserna på europeisk nivå, i enlighet med partnerskapsprincipen och flernivåstyret.

18. ReK påpekar i detta sammanhang att det i flera medlemsstater redan finns strategier på nationell nivå som syftar till en balanserad strukturpolitik som ska gynna alla områden. Medan vissa stater föreslår allmänna principer för utvecklingen av alla områden<sup>(9)</sup>, utarbetar man i andra delar av EU särskilda planer för vissa typer av områden<sup>(10)</sup> <sup>(11)</sup>.

19. I de ovannämnda nationella strategierna handlar det inte i första hand om ekonomisk sammanhållning i fråga om ekonomiska resultat, utan snarare om att skapa en viss standard för offentlig förvaltning och infrastruktur samt offentliga tjänster, som utgör grunden för en fortsatt socioekonomisk utveckling.

20. En decentraliserad förvaltning nämns vanligtvis i alla nationella strategier som en nödvändig förutsättning för att ett område ska vara en bra plats att leva på. De lokala och regionala strukturerna är avgörande för att säkerställa en medborgarnära förvaltning och demokratiskt deltagande.

21. All ovannämnd nationell politik lägger, i förhållande till EU:s politik, större vikt vid mindre lokala myndigheter (kommuner, kommunförbund, små och medelstora städer osv.) på landsbygden för att stärka dem och därmed göra dem mer attraktiva. I alla strategier betraktas landsbygdsområden i första hand som områden att leva och bedriva ekonomisk verksamhet i och planeras strukturpolitiska åtgärder för att utveckla dessa områden.

22. Kommittén välkomnar i synnerhet medlemsstaternas sektorspecifika strategier inom ramen för de nationella strategierna. Trots områdenas heterogenitet är det uppenbart att utmaningarna är likartade i de olika medlemsstaterna.

23. I alla nationella strategier nämns digitalisering som en väsentlig aspekt. Tillgången till allmänt tillgänglig digital infrastruktur och digitala offentliga tjänster kan skapa och bevara arbetstillfällen även utanför stadsområdena, vilket i sin tur skulle kunna begränsa arbetskraftens utflyttning till storstäderna. Kommittén understryker att en ökning i distansarbetet, såsom skett under covid-19-pandemin, skulle kunna ge arbetstagare ökad flexibilitet att välja bostadsort. ReK betonar i detta avseende sin förväntan att lägesfördelarna i fråga om närhet till arbetsplatsen genom den fortlöpande digitaliseringen av många typer av arbete torde spela en mindre viktig roll inom många sektorer på lång sikt. Denna trend bör inte äventyra politiken för rörlighet, som särskilt syftar till att begränsa miljöeffekterna av pendling och affärsresor.

24. Kommittén framhåller att de territorier som ligger längst bort från storstadsområdena och har lägre befolkningstäthet måste kunna ha samma nivå av digital konnektivitet för att underlätta införandet av offentliga tjänster online och distansarbete som ett verktyg för att locka människor och begåvningar till dessa områden.

25. ReK välkomnar att man i alla strategier också tar upp olika aspekter av tjänster av allmänt intresse, särskilt när det gäller att säkerställa hälso- och sjukvård, omsorg och sociala tjänster, skolor och andra utbildningsinrättningar samt tjänster för skydd av äldre och integration. Rättvisa bör vara rättesnöret när offentliga tjänster ska tillhandahållas medborgarna oavsett var de bor.

26. Kommittén uppmanar därför de kommande tyska, portugisiska och slovenska rådsordförandeskapen att, som ett bidrag till genomförandet av den framtida territoriella agendan 2030, inleda en diskussion och ett erfarenhetsutbyte om hur man på bästa sätt kan kombinera EU:s strukturpolitik och de nationella politiska åtgärderna för regional utveckling i syfte att minska de territoriella skillnaderna och förbättra levnadsvillkoren överallt i Europa.

<sup>(9)</sup> Slutrapporten från Kommission "Gleichwertige Lebensverhältnisse", Tyskland.

<sup>(10)</sup> "Ruralités: une ambition à partager – 200 propositions pour un agenda rural", Frankrike.

<sup>(11)</sup> "Masterplan für den ländlichen Raum", Österrike.

### Allmänna rekommendationer för EU:s politik

27. Kommittén uppmanar kommissionen att inta samma hållning som i de nationella strategierna och förankra målet om "likvärdiga levnadsvillkor" på EU-nivå som ett sätt att genomföra artiklarna 174 och 349 i EUF-fördraget.
28. ReK betonar medlemsstaternas bestämmanderätt när det gäller tjänster av allmänt intresse. I enlighet med subsidiaritetsprincipen bör en europeisk ram endast fungera som komplement till åtgärder som vidtagits på nationell, regional eller lokal nivå.
29. ReK efterlyser en europeisk långsiktig strategi för territoriell utveckling, med beaktande av samspelet mellan storstads-, stads- och landsbygdsområden.
30. ReK uppmanar kommissionen att inte bara beakta medlemsstaternas ekonomiska utveckling utan även beakta och erkänna insatserna när det gäller tjänster av allmänt intresse, framför allt i mindre tätt eller glesbefolkade områden, eller de yttersta randområdena, där befolkningen är geografiskt utspridd.
31. Skapandet av adekvata strukturella förutsättningar i alla medlemsstater och alla lokala och regionala myndigheter är avgörande för en hållbar socioekonomisk utveckling i Europeiska unionen. Strukturfonderna kan i hög grad bidra till detta, men de får inte vara det enda sättet att främja en balanserad utveckling. Alla politikområden, även den vision för landsbygdsområden som kommissionen har aviserat, bör bidra till detta övergripande mål.
32. Ett sådant mål skulle kräva en ingående analys av de europeiska åtgärdernas territoriella konsekvenser, både före och efter antagandet av lagstiftning.
33. Kommittén rekommenderar därför att den "urban proofing" av EU-politiska åtgärder som föreslås i agendan för städer utvidgas med en "territorial proofing", dvs. en integrerad bedömning av genomförbarheten i mer tätbefolkade områden (dvs. i städerna) och mer glesbefolkade områden (dvs. på landsbygden) med beaktande av deras respektive särdrag, och kompletteras med en territoriell konsekvensbedömning. På detta sätt kan man se till att de lagstadgade kraven är målinriktade och inte ytterligare främjar en okontrollerad urbanisering eller deurbanisering.
34. Små och medelstora städer bör ägnas större uppmärksamhet som ankare i områden som inte är tätbefolkade. Kommunerna tillhandahåller grundläggande tjänster av allmänt intresse och förser allmänheten med nödvändig infrastruktur som avsevärt förbättrar landsbygdsområdenas attraktivitet.
35. Även större städer står fortfarande inför stora utmaningar och behöver därför ekonomiskt och organisatoriskt stöd från EU. De olika typerna av områden får inte spelas ut mot varandra. EU-agendan för städer och de därav följande partnerskapen erkänns som ett bra exempel på ett möjligt samarbete mellan den europeiska och den lokala nivån.
36. ReK uppmanar kommissionen att förbättra den systematiska insamlingen av jämförbara statistiska uppgifter för utvärdering av utvecklingen i landsbygdsområden under Nuts 2-nivån, utan att detta ökar den administrativa bördan på kommunal nivå.
37. Ordförandena för de tvärpolitiska grupperna i Europaparlamentet rekommenderas att till fullo involvera företrädare för ReK i arbetet i de tvärpolitiska grupperna för stads- och landsbygdsutveckling, för att på så sätt främja en diskussion om konkreta utmaningar.
38. I EU:s framtida arbets- och expertgrupper måste man säkerställa ett balanserat deltagande av företrädare för myndigheter på olika förvaltningsnivåer och av olika storlek från stads- och landsbygdsområden. Strategier som utvecklats för och av större städer är i allmänhet inte överförbara till mindre lokala myndigheter på grund av olika organisatoriska och ekonomiska förutsättningar.
39. ReK uppmanar alla kommissionens generaldirektorat och Europaparlamentets utskott att fullt ut beakta samspelet mellan stads- och landsbygdsområden och att skapa en samstämmig europeisk politik som fungerar på ett balanserat sätt i alla typer av områden.

40. Alla kommissionens generaldirektorat och Europaparlamentets utskott uppmanas att i högre grad erkänna fördelarna med institutionellt och funktionellt samarbete på sådana områden som planering, rörlighet, miljö, tillhandahållande av tjänster av allmänt intresse och offentliga investeringar. Detta samarbete ger möjlighet att uppnå stordriftsfördelar och stärkta band samt territoriell, ekonomisk och social sammanhållning mellan stadsområden, stadsnära områden och landsbygdsområden som ingår i samma funktionella område eller region.

41. ReK efterlyser en övergripande strategi på EU-nivå som tar itu med utmaningarna i fråga om gränsöverskridande samarbete mellan städer, regioner och kommuner och stärker potentialen för detta samarbete när det gäller att minska skillnaderna mellan olika typer av bosättningar.

### **Rekommendationer om den europeiska regionalpolitiken**

42. Den europeiska regionalpolitiken bör, i strävan efter konvergens och utveckling av EU:s regioner, i första hand inriktas på att lägga de strukturella grundvalarna för en balanserad tillväxt i alla områden. En hållbar och långsiktig socioekonomisk utveckling kan endast äga rum i de områden där både medborgare och företag har de nödvändiga förutsättningarna. ReK betonar i detta avseende behovet av starkare incitament för företag i landsbygdsområden.

43. Målet om likvärdiga levnadsvillkor bör också beaktas inom ramen för den tematiska koncentrationen inom ESI-fonderna (och Ejflu). ESI-fonderna bör göra det möjligt att främja nödvändig kommunal och regional infrastruktur och offentliga tjänster i alla regioner. Att undanta Ejflu från de gemensamma bestämmelserna om strukturfonderna är i detta sammanhang kontraproduktivt. Denna separation försvårar i onödan ett samstämmigt flerfondsstöd i stads- och landsbygdsområden.

44. Kommittén noterar i detta sammanhang den särskilda tilldelningen för stadsområden inom ramen för Eruf, men påpekar samtidigt att en sådan tilldelning också innebär att landsbygdsområden måste få något i gengäld i motsvarande mån. På lång sikt skulle det vara lämpligare att föreskriva en särskild tilldelning för allmänt tillhandahållande av sådana tjänster som bidrar till en balanserad territoriell utveckling och till att främja alla lokala och regionala myndigheters motståndskraft (bredbandsinfrastruktur, sjukhus och hälso- och sjukvård, transportinfrastruktur osv.). På så sätt främjas grunden för att medborgare ska bosätta sig och företag etablera sig även utanför stadsområdena, vilket i sin tur skapar arbetstillfällen och minskar trycket på människorna att flytta till städerna.

45. Med tanke på den låga lönsamheten hos offentliga tjänster i mindre tätbefolkade områden bör stödet från strukturfonderna främst ha formen av bidrag.

46. Stödet från strukturfonderna bör i högre grad riktas in på införande och underhåll av den tekniska infrastruktur, både för telekommunikationer och digitala tjänster, som krävs för att säkerställa en rättvis territoriell utveckling. Därför bör man främja offentlig-privata partnerskap, där den offentliga sektorn spelar en ledande roll i genomförandet av investeringsåtgärder i detta syfte.

47. Kommissionen uppmanas att ta upp frågan i den kommande åttonde sammanhållningsrapporten, som väntas i september 2021.

48. ReK efterlyser en starkare koppling mellan EU:s nya territoriella agenda 2030 och den nya sammanhållningspolitiken 2021–2027 i syfte att ge sammanhållningspolitiken en territoriell strategisk vägledande ram för att uppnå ett grönt och rättvist Europa där inget område hamnar på efterkälken.

### **Rekommendationer om andra politikområden**

49. Även i fråga om de europeiska bestämmelserna om transportpolitiken bör man ta större hänsyn till deras inverkan på en balanserad bosättning. Detta gäller planering av kollektivtrafik och järnvägstrafik, men även användning av samåknings-tjänster. Hittills har samåknings-tjänster främst funnits i stadsområden eftersom den lägre befolkningstätheten i landsbygdsområden leder till lägre intäkter. På lång sikt bör man undersöka tillhandahållandet av motsvarande transporttjänster i alla områden, i förekommande fall genom allmän trafikplikt.

50. De europeiska transportbestämmelserna (särskilt om utsläpp och klimatskydd) medför ofta betydligt större utmaningar för kollektivtrafiken på landsbygden än för aktörer i stadsområdena. Det är inte heller möjligt att i nuläget, på grund av tekniska förutsättningar och marknadstillgänglighet, överallt ställa om till utsläppssnål teknik, särskilt för bussar, på grund av högre kostnader, begränsad räckvidd och ibland också längre laddningstider, framför allt i mindre tätbefolkade områden med kuperat landskap. Samtidigt ställs EU-finansiering främst till förfogande för rörlighet i städer, eftersom man i städerna i regel uppmäter högre föroreningsnivåer. För att skapa och upprätthålla en fungerande kollektivtrafik överallt bör antingen kraven föreskriva olika åtgärder för de olika typerna av områden eller ytterligare medel tillhandahållas för de områden där finansieringen är särskilt svår (såsom landsbygdsområden, avlägset belägna områden, de yttersta randområdena samt ö- och bergsområden).

51. Mobilt arbete spelade en viktig roll redan före covid-19-pandemin. Digitala förvaltningstjänster kan också bara erbjudas och utnyttjas i de områden där både leverantörer och användare av dessa tjänster också har tillräckligt snabba bredbandsanslutningar.

52. Vid utbyggnaden av bredband och mobil telekommunikation, samt 5G och 6G, bör man därför alltid eftersträva målet om en allmän tillgänglighet som motsvarar de europeiska utsläppsnormerna. Utbyggnaden bör i samband med detta främst skötas av den privata sektorn. I de områden där en heltäckande utbyggnad av fiberoptik av ekonomiska skäl endast är möjlig med ekonomiskt stöd av det offentliga, bör de lokala och regionala myndigheterna ges möjlighet att genomföra den på ett rättssäkert och målinriktat sätt.

Bryssel den 14 oktober 2020.

Apostolos TZITZIKOSTAS  
*Europeiska regionkommitténs  
ordförande*

---