

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Utskottet för regional utveckling

6.11.2007

ARBETSDOKUMENT

om en uppföljning av EU:s territoriella agenda och Leipzigstadgan – ett europeiskt handlingsprogram för fysisk planering och territoriell sammanhållning

Utskottet för regional utveckling

Föredragande: Gisela Kallenbach

Bakgrund

Den 24–25 maj 2007 antog EU:s ministrar med ansvar för fysisk planering och stadsutveckling EU:s territoriella agenda och Leipzigstadgan vid ett informellt ministermöte i Leipzig.

EU:s ministrar enades därmed om regionala prioriteringar för utveckling av Europeiska unionen och om rekommendationer om en integrerad stadspolitik med särskilt beaktande av mindre gynnade stadsdelar på grundval av en gemensam analys av framtida utmaningar för den fysiska planeringen i Europa.

Den territoriella agendan är resultatet av ett mångårigt samarbete mellan medlemsstaternas regeringar och baseras på de tre huvudsakliga målen för EU:s övergripande regionala utvecklingsplanering (ESDP), som alltjämt är i kraft:

- Utveckling av ett mer balanserat och polycentriskt stadssystem och en ny förbindelse mellan städer och landsbygd.
- Säkerställande av lika tillgång till infrastruktur och kunskap.
- En hållbar utveckling, framför allt genom förvaltning och skydd av natur och kulturarv.

Antagandet av den territoriella agendan stärker den territoriella dimensionen, och det bidrar till att definiera och utforma konceptet territoriell sammanhållning på ett bättre sätt. På grundval av artiklarna 2, 6, 16 och 158 i EG-fördraget beaktades den territoriella sammanhållningen redan som tredje dimension i sammanhållningspolitiken. I ändringsfördraget förklaras den territoriella sammanhållningen vara avtalssyftet, och en konkurrerande lagstiftningsbehörighet för EU och medlemsstaterna föreskrivs på detta område.

EU:s ministrar med ansvar för stadsutveckling har enats om Leipzigstadgan, fastän EU inte har någon lagstiftningsbehörighet på området stadsutveckling. Stadsdimensionen får dock alltmer uppmärksamhet på EU-nivå, i synnerhet för utformningen av sammanhållningspolitiken. Förbättrade agglomerationsprocesser åtföljs av många utmaningar, som exempelvis stadsdelar som förfaller, överbelastning av transportnätet i innerstäder, försegling av markytan, miljöskador och sociala problem. Leipzigstadgan bygger framför allt på följande resultat:

- Arbetsprogrammet från Lille från 2000.
- *Urban Acquis* [stadslagstiftning] från 2004.
- Bristolavtalet från 2005.

Vägen mot antagandet av det första handlingsprogrammet

Den 23 november 2007 antog EU:s ministrar det första handlingsprogrammet för genomförande av EU:s territoriella agenda vid det informella ministerrådet på Azorerna. Handlingsprogrammet erbjuder en ram för konkreta enskilda åtgärder som ska genomföras för

att målen i den territoriella agendan ska uppnås före den första bedömningen 2010. I detta sammanhang kan fem uppgifter urskiljas:

- Genomförande av den territoriella agendan när det gäller ministrarnas kompetens.
- Inverkan på huvudfrågorna i EU och förstärkning av den territoriella dimensionen och stadsdimensionen i sektorspolitiken.
- Förstärkning av styrningen på flera olika nivåer.
- Bedömning och jämförande av den territoriella utvecklingen i EU.
- Samordning och bedömning av genomförandet av det första handlingsprogrammet och utveckling av en kommunikationsstrategi för territoriell sammanhållning och hållbar fysisk planering.

Handlingsprogrammet bör innebära en start för en dynamisk process som möjliggör ett positivt inflytande på EU:s fysiska planering enligt målen med den territoriella agendan och Leipzigstadgan.

Europaparlamentets roll

Europaparlamentet deltog som berörd part i utarbetandet av EU:s territoriella agenda och Leipzigstadgan, bidrog aktivt i processen och har kritiskt följt genomförandeprocessen.

Den 27 februari 2007 antog utskottet för regional utveckling ett ståndpunktsdokument med rekommendationer om den territoriella agendan och Leipzigstadgan, i vilket utskottet bl.a. krävde ett handlingsprogram med exakta utvärderingskriterier och mätbara mål.

Initiativbetänkandet – som bygger på regionalutskottets aktiva bidrag till beslutet om den territoriella agendan, Leipzigstadgan och det första handlingsprogrammet – är ytterligare ett väsentligt bidrag till genomförandet av en välbalanserad, hållbar och territoriell utveckling i EU.

Det bör fattas ett beslut om betänkandet före EU-toppmötet i vår, då Lissabonstrategin och Göteborgsstrategin står på dagordningen, så att intressena i fråga om den territoriella dimensionen och stadsdimensionen ska kunna beaktas i högre grad inom ramen för dessa strategier.

Förutsättningar för ett framgångsrikt genomförande

De mål som anges i EU:s territoriella agenda och Leipzigstadgan kan bara uppnås med en ordentligt utformad, sektorsövergripande och heltäckande utvecklingsstrategi. Därför är det absolut nödvändigt att beakta en integrerad utgångspunkt, både vertikalt och horisontellt.

En **vertikalt integrerad utgångspunkt** innebär en bättre samordning och ett bättre samarbete på olika statliga nivåer (den lokala, den regionala, den nationella och den europeiska), bland annat hos alla berörda lokala och regionala aktörer och det civila samhället (berörd part). Handlingsprogrammet bör inte bara innehålla en uppmaning till behöriga EU-ministrar att agera, utan bör involvera alla statliga nivåer i att uppnå målen. I synnerhet lokala och regionala aktörer måste engagera sig i målen, eftersom ett fullföljande av målsättningen för

den fysiska planeringen skulle få särskilt stor betydelse för dem.¹

En stadsutveckling kan bara genomföras med gott resultat om det som avses med den är en politik för stad med omnejd. För på samma sätt som stadens omgivning drar nytta av det staden har att erbjuda så är staden beroende av omnejden för att fylla funktioner som den själv inte kan tillvarata i tillräcklig grad, såsom rekreation och vattenförsörjning. Med tanke på den intensiva växelverkan, i synnerhet material-, kapital- och personflöden mellan stad och omnejd, framgår det att städerna måste ingå partnerskap med sin omnejd. I detta sammanhang måste lämpliga förvaltningsstrukturer utarbetas, som möjliggör samverkan och att undvika en osund konkurrens om resurser. Byråkratiska och politiska hinder måste övervinnas. Det territoriella och regionala samarbetet får en nyckelroll i fråga om att förhindra en polarisering mellan stads- och landsbygdsområden och att utnyttja samverkan på ett optimalt sätt. Landsbygdsområdenas specifika kompetens utgör ett viktigt bidrag till Europas territoriella mångfald.

En hållbar fysisk planering och stadsutveckling kräver också en **horisontellt integrerad utgångspunkt**. Sektorspolitiken får varken påverka syftet med den fysiska planeringen eller med stadsutvecklingen på ett negativt sätt, utan måste överensstämma med dessa. I detta sammanhang måste sektorspolitiken, precis som t.ex. transportpolitiken och energipolitiken, analyseras efter de konsekvenser som den får för både stora och små områden. En sådan utgångspunkt bidrar också till att förebygga social utslagning och främja missgynnade stadsdelar. Därför måste en integrerad utvecklingsstrategi införas, där så olika aspekter som exempelvis utbildning, arbetsmarknad, transportpolitik och byggkultur beaktas.

Dessutom kommer **sammanhållningspolitiken** att få en nyckelroll när det gäller att nå målen i EU:s territoriella agenda och Leipzigstadgan. Sammanhållningspolitiken är det mest betydelsefulla styrinstrumentet för en hållbar fysisk planering och stadsutveckling, på grund av de ekonomiska ramarna. Tilldelningen av medel från strukturfonderna bör i högre grad vara inriktad mot territoriella mål än vad som har varit fallet tidigare – som t.ex. främjande av en polycentrisk stadsstruktur eller en transeuropeisk riskhantering när det gäller klimatförändringarna.

Städerna bär ett särskilt ansvar för uppfyllandet av klimatskyddsmålen. Med en stad med ett gott klimat som förebild bör klimatskydd fastställas som en övergripande fråga som ska beaktas i alla sammanhang. Strukturfonderna kan bidra till detta genom att t.ex. miljövänliga transportlösningar och energisnåla byggnadsarbeten främjas i första hand.

Konkreta förslag till förverkligande av målen i EU:s territoriella agenda och Leipzigstadgan

Det är bara med en samverkan mellan ekonomisk, ekologisk, social och kulturell utveckling som det går att uppnå en balanserad fysisk planering och stadsutveckling. Vid fysisk planering planeras och styrs utvecklingen av alla områden (bostadsbygge, handel/näringsliv/industri, transport, infrastruktur, naturområden, landsbygd) där stadsområden alltid har spelat en viss roll på grund av deras ekonomiska och sociala funktion och på grund av deras komplexitet.

¹ Se bl.a. European Commission, ”Spatial impacts of Community policies and costs of non-coordination”.

En av de saker som det portugisiska ordförandeskapet har koncentrerat sig på är att uppnå målsättningarna i den territoriella agendan. Medlemsstaterna har kommit överens om att genomföra en första utvärdering av den territoriella agendan 2010, under det ungerska ordförandeskapet för rådet. En sådan utvärdering är bara meningsfull om de konkreta målen i den territoriella agendan jämförs med den verkliga utvecklingen. Därför är det nödvändigt att fastställa konkreta, mätbara målindikatorer inom ramen för genomförandet av det första handlingsprogrammet, som möjliggör en bedömning av den territoriella utvecklingen i EU. I detta sammanhang bör de förslag som anges i studier som utförts av ESPON (observationsorgan i samverkan för europeisk regional utvecklingsplanering) åberopas (t.ex. ESPON 1.1.1 om polycentrism, ESPON 1.1.4 om demografisk utveckling, ESPON 1.2.1 om transport).

I ändringsfördraget från Lissabon förklaras den territoriella sammanhållningen vara avtalsstyft, och EU tilldelas en konkurrenskraftig kompetens gentemot medlemsstaterna på detta område. Kommissionen bör använda detta underlag för att driva genomförandet av EU:s territoriella agenda framåt med hjälp av initiativ och vidareutveckla det inom ramen för den öppna samordningsmetoden.

Dit hör – förutom en territoriell konsekvensbedömning av nya lagförslag på EU-nivå – en noggrannare analys av EU:s politik för dess territoriella omfattning. Några ESPON-projekt har redan gett vissa resultat på detta område, som bör beaktas vid utformningen av politiken.¹ En förutsättning för ett effektivt genomförande av den integrerade utgångspunkten är en mer systematisk analys av EU:s sektorspolitik när det gäller dess territoriella konsekvenser. ESPON har utvecklat metoder för utvärdering av territoriella konsekvenser för detta område: TEQUILA erbjuder en metod för flerdimensionell analys.² Det nya ESPON-programmet 2013 med en budget på 34 miljoner euro skulle kunna bidra ytterligare till detta.

Medvetandet om regionalpolitikens territoriella konsekvenser och EU:s sektorspolitik ska skärpas genom en debatt om genomförandet av EU:s territoriella agenda och Leipzigstadgan inom ramen för diskussionen om strukturfonderna vid EU-toppmötet i vår. Betydelsen av den integrerade utgångspunkten och säkerställandet av territoriell mångfald kommer att beaktas särskilt.

En mer enhetlig EU-omfattande ram för riskbedömningar av områden på projektnivå bör utarbetas efter förslag av kommissionen och utifrån ESPON:s arbeten. Vissa medlemsstater, som Tyskland, Österrike, den vallonska delen av Belgien samt Portugal, har redan ett sådant instrument. Erfarenheterna från dessa länder skulle kunna få inflytande på debatten. En sådan bedömningsram borde framför allt kunna tillämpas vid större projekt som främjas av strukturfonderna. Detta är i synnerhet nödvändigt för att risken ska beaktas i högre grad vid valet av projekt som kan beviljas gemenskapsfinansiering. Också reduceringen av markanvändning och den mångsidiga användningen av urbana områden som bostads- och arbetsplatser utgör territoriella mål som i mycket högre grad än tidigare borde kunna komma i fråga för tilldelning av strukturfondsmedel.

¹ Se bl.a. ”Territorial effects of structural funds, ESPON project 2.2.1”.

² Utkast till ad hoc-meddelande, utredningsavdelning B, EP, ”Follow-up of the TA and the Leipzig Charter: Towards a European Action Programme for spatial development and territorial cohesion”.

Inom ramen för genomförandet av Lissabonstrategin måste den territoriella dimensionen och stadsdimensionen beaktas i högre grad inom de nationella strategiska ramarna och utgöra en del av kommissionens riktmärkning inom ramen för den öppna samordningsmetoden. Dessutom måste territoriella och urbana aspekter iakttas i högre grad vid bedömning och utformning av EU:s politik, t.ex. inom ramen för budgetrevidering, landsbygdpolitik och EU:s transportpolitik.

Avslutande anmärkning

Förverkligandet av de mål som ställts upp i EU:s territoriella agenda och Leipzigstadgan är inget självändamål, utan bidrar till en hållbar utvecklingsstrategi för att förbättra livskvaliteten för alla EU-medborgare. EU utmärker sig inte bara genom en stor territoriell mångfald på ett litet utrymme, utan också genom en hög livskvalitet – inte minst på grund av att man i Europa fäster betydelse vid fysisk planering och vid en hållbar stads- och regionalpolitik. Dessa goda förhållanden bör EU vårda även i fortsättningen. Ett framgångsrikt genomförande av den territoriella agendan och Leipzigstadgan kan bidra till detta på ett avgörande sätt.