C/2025/284

24.1.2025

Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse – Udnyttelse af samhørighedspolitikkens fulde potentiale til håndtering af de demografiske ændringer

(C/2025/284)

Ordfører: Raquel GARCÍA GONZÁLEZ (ES/PES), Generaldirektør for europæiske anliggender, Asturiens regionalregering

POLITISKE ANBEFALINGER

1. Det Europæiske Regionsudvalg glæder sig over, at det ungarske rådsformandskab prioriterer de demografiske ændringer og samhørighedspolitikkens konkrete bidrag til håndteringen af denne udfordring. Udvalget støtter ligeledes målet om at integrere den demografiske dagsorden og samhørighedspolitikken bedre i EU-institutionernes næste mandat;

2. bifalder anerkendelsen af den demografiske omstilling i *den 9. samhørighedsrapport* og anser det for nødvendigt at indarbejde den i de vigtigste mål for den næste ramme på en praktisk og effektiv måde. Den demografiske udfordring er en national såvel som en regional krise, hvilket betyder, at den demografiske, den grønne og den digitale omstilling nødvendigvis må gå hånd i hånd;

3. bemærker, at demografiske ændringer er medtaget som et mål i 26 partnerskabsaftaler inden for den nuværende flerårige finansielle ramme (FFR), men at der ikke i samme grad er fulgt op på dette mål i form af vedtagelse på programniveau. Udvalget opfordrer til at udnytte den mulighed, som den kommende midtvejsevaluering giver for at rette op på dette

4. minder om, at den demografiske udfordring påvirker regionerne forskelligt, og understreger, at EU bør sætte det som et politisk mål at finde en løsning. Disse dynamikker optræder ofte på regionsniveau og skaber interne ubalancer, der skal tages hensyn til ved tildelingen af samhørighedsmidler, så man ikke bidrager til at øge forskellene. Udvalget gør opmærksom på, at det stadig er afgørende at løse den demografiske udfordring, hvis EU skal bevare sin konkurrenceevne, og opfordrer til en strategisk gennemførelse af samhørighedspolitikken;

5. påpeger, at den demografiske udfordring er et fænomen med mange facetter, der udspringer af forskelligartede indbyrdes forbundne årsager, som ud over de rent demografiske navnlig omfatter: arbejdsløshed, adgang til bolig, mangel på tjenester, manglende digital konnektivitet, geografisk isolation, få muligheder for social kontakt og fritidsaktiviteter, overdrevent bureaukrati, vedtagelse af vertikale foranstaltninger uden en systemisk vision for området samt en pessimistisk indstilling til omgivelserne;

6. understreger, at de to største demografiske udfordringer – aldring og affolkning – forstærker hinanden og skaber en række regioner med faldende fødselstal, længere forventet levetid, negativ nettotilflytning og pres på de lokale eller regionale myndigheders finanser. Denne negative tendens, der ifølge prognoserne frem til 2060 vil vokse og udvikle sig hurtigere i de kommende årtier, står i kontrast til visse områders problemer med overbefolkning, som lægger pres på leveringen af offentlige tjenester. Denne situation kræver passende genoprettelse af den territoriale balance.

Demografiske ændringers indvirkning på forskellige offentlige politikker

7. Det Europæiske Regionsudvalg gør opmærksom på, at der i offentlige politikker på nationalt plan ofte lægges vægt på problemer i byområderne. Løsningen består imidlertid i at korrigere de ubalancer, der opstår i forbindelse med affolkning af landdistrikterne. Til det formål er det nødvendigt med tilgængelige data, som afspejler de forskellige forestående udfordringer, og som omfatter alle dele af den demografiske udfordring. På grundlag af disse oplysninger og efter en passende kategorisering af problemet kan der træffes mere effektive foranstaltninger. De foreslåede foranstaltninger skal altid fokusere på territorial afbalancering, der er skræddersyet til de enkelte områders behov og problemer – både i områder, der oplever affolkning, og andre områder, der overbebyrdes på grund af det modsatte fænomen (problemer med adgang til bolig, pres på offentlige tjenester, ulovlig indvandring osv.);

8. minder om, at en håndtering af demografiske udfordringer – navnlig faldet i fødselstallet og i den erhvervsaktive befolkning – kræver en integreret og systemisk tilgang, og henviser i den henseende ligeledes til RU's nylige udtalelser om den demografiske værktøjskasse ([1]) og om lovlig migration og tiltrækning af talent til EU ([2]);

9. understreger, at den demografiske udfordring påvirker de lokale økonomiers konkurrenceevne og modstandsdygtighed. Befolkningens aldring og hjerneflugten (især blandt unge) vanskeliggør et generationsskifte i produktionssystemerne på grund af de »talentudviklingsfælder«, som afspejles i det hastige fald i den erhvervsaktive befolkning samt den lave andel af faglærte. Dette giver særligt anledning til bekymring i den primære sektor, som også er mindre socialt attraktiv;

10. anbefaler, at man inden for samhørighedspolitikken integrerer miljøpolitikker effektivt med politikker til bekæmpelse af affolkning under hensyntagen til disses indvirkning på førstnævnte. Udvalget påpeger, at affolkning og ophør af økonomiske aktiviteter i landdistrikterne fører til tab af biodiversitet og ændringer i landskabet. Alt dette kan være risikabelt i lyset af klimaændringerne, der medfører stadig større risiko for naturkatastrofer såsom brande. Udvalget fremhæver derfor, at strategier for at puste nyt liv i landdistrikterne og forebygge affolkning bør have fokus på at gøre bæredygtige landbrugs- og skovbrugsaktiviteter attraktive for unge land- og skovbrugere. Det betyder bl.a. fremme af forskellige, naturvenlige praksisser såsom skovlandbrug og naturnært skovbrug;

11. påpeger, at »retten til at blive« som anført i »Lettarapporten« skal gælde overalt i Europa. I erkendelse af visse områders demografiske vanskeligheder bør de kompetente myndigheder derfor råde over redskaber, som kan hjælpe dem, herunder navnlig SMV'er, der beslutter sig for at slå sig ned i disse områder, med at udvikle sig og konkurrere på EU's indre marked. Som fremhævet i Draghirapporten afhænger den europæiske økonomiske models konkurrencekraft og succes desuden af, at arbejdsstyrken er tilstrækkeligt stor og tilpasset den grønne og den digitale omstilling. Dette kan kun opnås gennem afbalancerede og retfærdige investeringer i foranstaltninger til håndtering af den demografiske udfordring i hele Europa;

12. fremhæver, at der er et presserende behov for omfattende udviklingspolitikker til at fremme levende, inklusive og modstandsdygtige landbosamfund, som opfylder de nuværende og potentielt nye indbyggeres behov, herunder hos dem, der håber at stifte familie. Udvalget påpeger, at kvinder har en afgørende rolle i den demografiske omstilling og i samhørighedspolitikken. En helhedsorienteret kønsbaseret tilgang gør det muligt at forhindre »kønsparadokset i social samhørighed« ved at fremme et scenario, der styrker kvinders stilling, når det kommer til lige muligheder, medborgerskab og deltagelse. Udvalget påpeger ligeledes, at lovlig migration og effektiv integration af migranter bidrager til at lette presset på arbejdsmarkedet ved at afhjælpe manglen på færdigheder og arbejdskraft og bidrage til den økonomiske udvikling i områder med demografisk tilbagegang;

([1]) Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — De demografiske ændringer i Europa: værktøjer til videre handling (EUT C, C/2024/7062, 4.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/7062/oj).

([2]) Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse om lovlig migration: Tiltrækning af færdigheder og talent til EU (EUT C 79 af 2.3.2023, s. 59).

13. påpeger, at mange grænseregioner er uforholdsmæssigt hårdt ramt af de demografiske udfordringer sammenlignet med centrale regioner og hovedstadsregioner. Udvalget fremhæver, at samarbejde på tværs af grænserne og især offentlige tjenester på tværs af grænserne kan hjælpe grænseregioner med at levere bedre tjenester til borgerne og forbedre livskvaliteten i disse regioner betragteligt og dermed mindske de demografiske udfordringer. Udvalget opfordrer derfor til øgede investeringer i indsatsområdet for grænseoverskridende samarbejde inden for Interreg som led i strategien for at tackle de demografiske udfordringer i EU's regioner. I den forbindelse fremhæver udvalget også, at det er vigtigt at fremme interoperabilitet;

14. påpeger, at informations- og kommunikationsteknologi (IKT) åbner op for et væld af muligheder for regioner i demografisk tilbagegang, navnlig landdistrikter. Telearbejde, telemedicin, digitalisering og automatisering af processer kan bidrage til at gøre disse regioner mere attraktive og øge deres konkurrenceevne. Konceptet med intelligente landsbyer kan gøre det lettere at overvinde hindringer og udnytte eventuelt potentiale og rummer derudover et dataopsamlings- og databehandlingsværktøj, som kan hjælpe med at forvalte og planlægge disse områder. Samhørighedspolitikken bør udnytte de muligheder, der ligger i informations- og kommunikationsteknologien, som et forandringsredskab;

15. understreger, at en håndtering af den demografiske udfordring kræver fremme af aktiv lytning og reel deltagelse blandt alle berørte parter, hvilket fører til nye rammer for flerniveaustyring, der kan fastholde, styrke og kvalificere lokalsamfundene, så de fremtidssikres. Lokale aktionsgrupper er som led i strategier for lokal udvikling, der styres af lokalsamfundene selv, vigtige aktører i denne proces, og Leaderprogrammerne er vellykkede eksempler på initiativer, som er blevet gennemført i landdistrikter for at bremse en negativ demografisk udvikling.

Begrebet region under demografisk omstilling og dets strategiske værdi

16. Det Europæiske Regionsudvalg påpeger, at det er nødvendigt at definere, hvad det vil sige at være en »region under demografisk omstilling«, for at indarbejde det demografiske perspektiv i samhørighedspolitikken og de tilknyttede instrumenter. Udvalget minder i den forbindelse om, at det i artikel 174 i TEUF understreges, at EU skal styrke sin økonomiske, sociale og territoriale samhørighed i »områder, der lider af alvorlige naturbetingede eller demografiske ulemper af permanent art«. Formålet med denne definition er at lette den fælles forståelse og udvekslingen i hele EU om passende foranstaltninger, der effektivt tackler demografiske ændringer. Definitionen skal ikke erstatte de hidtil anvendte regionskategorier;

17. understreger, at det under den nuværende evaluering er vigtigt at reflektere over udfordringens omfang for at kunne fastlægge en passende definition af, hvad det vil sige at være en »region under demografisk omstilling«, og indarbejde denne i den næste periode;

18. påpeger, at man ved definitionen af regioner under demografisk omstilling ikke kun bør overveje de sædvanlige indikatorer, Da det f.eks. har vist sig nyttigt også at se på befolkningsudviklingen, -tætheden og -spredningen, procentdelen af ældre (> 65 år) og børn (< 5 år), områdets højde over havet og gennemsnitlige hældning, adgangen til væsentlige tjenester såsom sundhed, uddannelse, børnepasning og ældrepleje, bistand til personer med handicap samt socialt boligbyggeri, politi og retsvæsen. Den endelige definition skal ledsages af en kategorisering på grundlag af det niveau, regionernes sundhedssystem befinder sig på, samt hvor alvorlige deres demografiske ulemper er;

19. minder om, at regioner under demografisk omstilling bidrager til EU's strategiske autonomi. De er vigtige områder, når det kommer til at håndtere den energimæssige og industrielle omstilling samt beskytte økosystemer af afgørende betydning for biodiversiteten og for vores suverænitet og fødevaresikkerhed;

20. noterer sig den indvirkning, som den nuværende geopolitiske kontekst har på den allerede negative demografiske situation i visse EU-regioner, f.eks. regionerne ved den ydre grænse, og den deraf følgende forværring af strukturelle ubalancer. I den sammenhæng er en afbalanceret befolkningsspredning på tværs af EU et vigtigt skjold, der styrker sikkerheden og forsvaret af vores grænser;

21. minder om, at den største udfordring inden for samhørighedspolitikken består i, at intet område og ingen indbygger må lades i stikken i de omstillinger, som Europa gennemgår. Et Europa i to hastigheder er kimen til »utilfredshedens geografi«, som underminerer EU's søjler. En effektiv gennemførelse af samhørighedspolitikken vil omdanne denne til »mulighedernes geografi« ([3]);

([3]) Rural Well-being : Geography of Opportunities | OECD iLibrary.

22. minder om, at de samhørighedspolitiske tiltag baner vej for en gennemgribende industriel, miljømæssig og social omstilling, som bidrager til udvidelsen af væsentlige tjenester, mobile tjenester og central infrastruktur for at gøre regionerne mere attraktive – tjenester vedrørende sanitet, grundlæggende uddannelse, konnektivitet og/eller sundhed – og bidrager til at fastholde befolkningen og tiltrække nye indbyggere, navnlig unge og kvinder.

Demografiske ændringer og den territoriale dimension

23. Det Europæiske Regionsudvalg understreger betydningen af en stedbaseret bottom-up-tilgang ved håndteringen af demografiske udfordringer, men lægger samtidig vægt på behovet for at sikre den nødvendige administrative kapacitet i mindre kommuner og regionale enheder;

24. påpeger, at overgangen til den grønne omstilling og klimaneutralitet er ensbetydende med at turde igangsætte den store omstilling, nemlig den territoriale, som også omfatter den grønne, digitale og demografiske omstilling. Dette bør have til sigte at indføre nye territoriale modeller, der ikke følger byøkonomiernes logik. Decentraliseret og afbalanceret vækst gennem fysisk og strategisk planlægning (på flere niveauer) sikrer en bedre gennemførelse af samhørighedspolitikken og sløjfer samtidig »utilfredshedens geografi« og de »territoriale udviklingsfælder«;

25. understreger behovet for at inkorporere et passende territorialt plan til håndtering af demografiske udfordringer på et lavere niveau end NUTS 3, da der internt i regionerne skjuler sig territoriale ubalancer som følge af de demografiske variablers ulige indvirkning. Udvalget anbefaler derfor at gribe den mulighed, som den nuværende periode giver, for at inkorporere denne tilgang, som kan tilvejebringe en passende definition af de områder, som har brug for støtte til håndtering af den demografiske udfordring, og dermed udforme støtteprogrammerne på en måde, der giver mulighed for at anvende dem effektivt i mindre lokalområder;

26. påpeger, at en afgrænsning af funktionelle områder udgør en mulighed for både at få nøjagtigt kendskab til, hvordan den demografiske udfordring påvirker regionerne, bidrage til at diagnosticere og karakterisere regioner under demografisk omstilling og fastlægge en passende territorial ramme, der egner sig til en effektiv anvendelse af samhørighedsmidler;

27. minder om, at afgrænsningen af funktionelle områder, navnlig i landdistrikterne, skal ledsages af minimumsstandarder, der gælder for hele EU, for så vidt angår befolkning og væsentlige tjenester. Disse skal garanteres, ved at der tages hensyn til rimelige transporttider, som sikrer, at tjenesterne faktisk er tilgængelige, med henblik på at mindske uligheden mellem land og by. I den forbindelse vil man ved at satse på strategisk fysisk planlægning, der tager hensyn til befolkningsfremskrivninger og er rationel for så vidt angår arealanvendelse, og på genopretnings- og rehabiliteringsforanstaltninger bidrage til den territoriale konvergens, som tilstræbes med samhørighedspolitikken.

Instrumenter til håndtering af den demografiske omstilling i særligt berørte områder

28. Det Europæiske Regionsudvalg bemærker, at selv om et betydeligt antal samhørighedspolitiske interventionsområder kan bidrage til at håndtere demografiske udfordringer, gør manglen på et specifikt system til sporing af investeringer med demografisk indvirkning det svært at vurdere deres bidrag. I den forbindelse foreslår udvalget at indarbejde den demografiske omstilling som et tværgående samhørighedspolitisk mål i tillæg til de øvrige politiske mål. For de regioner, der eksplicit nævner den demografiske omstilling som et overordnet mål i deres programmer, bør der foretages en opfølgning, som supplerer den eksisterende territoriale tilgang med en specifik vurdering af de planlagte tiltags indvirkning på den demografiske omstilling. I den henseende er det nyttigt med indikatorer vedrørende bl.a. befolkningstæthed, andel af ældre, fødselstal, bruttotilflytning, andel af børn samt adgang til væsentlige tjenester og med særlige økonomiske og sociale indikatorer (f.eks. beskæftigelsesfrekvensen blandt unge og adgangen til digitale tjenester) for at overvåge samhørighedspolitikkens indvirkning på regionerne i den demografiske omstilling;

29. påpeger, at regionerne ofte har svært ved at finde frem til finansieringsmulighederne og de tilgængelige instrumenter, og understreger behovet for at forenkle adgangen til disse samt fokusere på integrerede, forenklede rammer, der gør det muligt at anvende alle tilgængelige ressourcer til at imødegå og tilpasse sig den demografiske omstilling;

30. tager i betragtning, at integrerede territoriale investeringer (ITI'er), forstået som instrumenter udformet til at understøtte en række tiltag, som er systematisk integreret i et givet geografisk område, er et effektivt redskab til at udnytte samhørighedspolitikkens potentiale i håndteringen af den demografiske udfordring. Gennemførelsen af ITI'er i funktionelle områder gennem udarbejdelse af integrerede territoriale strategier udgør en ekstraordinær mulighed for at fremme stedbaserede politikker, der kan rette op på geografiske ubalancer og samtidig fremme afbalancerede territoriale modeller baseret på social, økonomisk, digital og miljømæssig bæredygtighed. Udvalget understreger, at ITI'er rent faktisk har vist sig at være velegnede instrumenter i mange regioner, mens andre regioner kun sjældent anvender dem;

31. understreger behovet for at afsætte øremærkede midler til håndtering af og tilpasning til den demografiske omstilling, ved at offentlige finansieringskilder suppleres med private midler, for at opnå den multiplikatoreffekt, som alvoren af den demografiske udfordring kræver, samt behovet for offentlig-private partnerskaber til at udvikle lokal infrastruktur til fremme af den langsigtede bæredygtighed af sådanne initiativer. Det er ligeledes nødvendigt at tilpasse den tilgængelige finansiering til investeringsbehovene inden for de vigtigste offentlige tjenesteydelser såsom sundhed, uddannelse, boliger, plejetjenester samt den nødvendige digitalisering for at forbedre områders konkurrenceevne og tiltrækningskraft i forbindelse med den demografiske omstilling;

32. minder om, at de nuværende retningslinjer for statsstøtte med regionalt sigte allerede giver mulighed for at hæve støttetærsklerne og yde driftsstøtte. Den demografiske udfordring er så stor, at det er nødvendigt at bringe disse undtagelser i overensstemmelse med artikel 174 i TEUF og tage højde for de mange forskellige aspekter, der påvirker den demografiske udfordring, dvs. ikke kun tage højde for lav befolkningstæthed, men også for f.eks. ekstremt høj levealder;

33. påpeger, at en mulighed for at hjælpe de mest sårbare regioner kan være at stille regioner i alvorlig demografisk tilbagegang på lige fod med regionerne i den yderste periferi, når det kommer til de statsstøtte-prognoser, som overvejes for disse regioners vedkommende. På samme måde skal de demografiske udfordringer på et lavere niveau end NUTS 3-niveau kategoriseres korrekt på regionalstøttekortene. Områder med alvorlige og varige demografiske problemer bør som minimum anerkendes som prædefinerede c)-områder på grundlag af artikel 107, stk. 3, i TEUF. Kommissionen bør også overveje at forhøje støtteintensiteten med 5 % som en supplerende foranstaltning for at hjælpe virksomheder, som investerer i disse områder;

34. minder om relevansen af inden for rammerne af samhørighedspolitikken at fastlægge de prioriteter, som har den mest effektive indvirkning på håndteringen af den demografiske omstilling. Det vil være tilrådeligt at vise, at man tager den demografiske udfordring alvorligt, ved at øge medfinansieringssatserne på visse områder. I den henseende og i overensstemmelse med den europæiske søjle for sociale rettigheder er de tiltag, der er planlagt i forbindelse med gennemførelsen af den europæiske børnegaranti, et oplagt eksempel;

35. minder om, at beskatning, hovedsagelig i form af skattelettelser og/eller skattefritagelser under særlige omstændigheder, kan være et meget vigtigt redskab i kampen mod affolkning som en måde at kompensere for de vanskeligheder, som disse befolkninger har med adgang til varer og tjenesteydelser;

36. påpeger, at regioner under demografisk omstilling har brug for initiativer, der gør det lettere for dem at imødegå denne udfordring. Det er derfor afgørende at udforme og oprette åbne dataområder med henblik på træning af AI-baserede prognosemodeller. Med disse modeller kan man udvikle et beslutningstagningssystem baseret på pålidelige data og prognoser til gavn for fysisk og strategisk planlægning, der kan gøre samhørighedspolitikken mere effektiv, når det drejer sig om at håndtere og tilpasse sig den demografiske udfordring;

37. understreger, at det er nødvendigt at få problemet frem i lyset, og at der findes modeller, der har vist sig effektive til udformning af systemer til samarbejde og partnerskaber mellem regioner, som kan hjælpe dem med udveksling af bedste praksis. Udvalget foreslår derfor at oprette en platform/et observatorium for regioner under demografisk omstilling, som skal støttes af Kommissionen og fungere som et forum for peer-to-peer-drøftelser og som drivkraft for foranstaltninger såsom de ovenfor nævnte;

38. anerkender, at selv om der inden for samhørighedspolitikkens instrumenter allerede udvikles foranstaltninger, der bidrager til håndteringen af den demografiske omstilling, er det i lyset af alvoren af denne forestående udfordring bydende nødvendigt at træffe ambitiøse, integrerede, fleksible og forenklede tiltag, som ikke presser den administrative kapacitet eller begrænser forvaltningen af finansieringen.

Bruxelles, den 20. november 2024.

Vasco ALVES CORDEIRO
Formand
for Det Europæiske Regionsudvalg