

## Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Mod en afbalanceret udvikling af bymiljøet: Udfordringer og muligheder«

(2009/C 77/27)

Den 25. oktober 2007 anmodede Jean-Pierre Jouyet, statssekretær, Ministeriet for Udenrigsanliggender og EU-spørgsmål, på det kommende franske formandskabs vegne og under henvisning til EF-traktatens artikel 262 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en sonderende udtalelse om

*Mod en afbalanceret udvikling af bymiljøet: udfordringer og muligheder.*

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Joost van Iersel til ordfører og Angelo Grasso til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 14. juli 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 447. plenarforsamling af 17.-18. september 2008, mødet den 17. september, enstemmigt følgende udtalelse:

### BYMILJØ: UDFORDRINGER OG MULIGHEDER

#### 1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Byerne er i al deres diversitet af central betydning for den demografiske og samfundsøkonomiske udvikling i Europa. Deres indvirkning og resultater afhænger af deres størrelse og af deres forskellige aktiviteter såvel som af livs- og arbejds kvaliteten i byerne.

1.2 EØSU støtter de grundlæggende idéer i Leipzigchartret om bæredygtige europæiske byer og EU's territoriale dagsorden (<sup>(1)</sup>). EØSU bemærker, at en række af Kommissionens tjenestegrene og europæiske programmer og agenturer i stigende grad tager fat på muligheder og udfordringer i bymiljøet, ofte med henvisning til Lissabondagsordenen. En grønbog om territorial samhørighed forventes at foreligge i efteråret 2008.

1.3 Det er ønskeligt at få en uddybet og bredere europæisk debat vedrørende modstandsdygtige og bæredygtige byer, by- og storbyområder i hele Europa. Med dette for øje **anbefaler EØSU, at der nedsættes en EU-gruppe på højt niveau om »byudvikling og bæredygtighed«.**

1.4 Medlemmerne af denne gruppe bør have et indgående kendskab til byers særlige interesseområder. Grønbogen om territorial samhørighed kan være et nyttigt udgangspunkt.

1.5 En sådan gruppe på højt plan kan i samarbejde med Kommissionen — den tværgående gruppe om byanliggender — bidrage til en mere effektiv og målrettet debat om byer, bl.a. ved at **sætte en fremadrettet dagsorden og opstille en liste over emner, der er relevante for byer, storbyområder og**

**regeringer** (<sup>(2)</sup>). Debatten vil blive ført på et nyt grundlag, samarbejdet mellem Kommissionen og Rådet vil blive operationelt strømlinet, og der vil også blive sat fokus på regeringernes eget ansvar.

1.6 Da pålidelige oplysninger er af afgørende betydning, kan Kommissionen og Eurostat yde et bidrag ved at udvide den statistiske indrapportering på NUTS (<sup>(3)</sup>) 2- og 3-niveau til at omfatte data vedrørende byer og storbyområder og deres net. Det er ønskeligt at indgå ordninger med medlemsstater, nationale statistiske kontorer og forskningsinstitutter (<sup>(4)</sup>) med henblik på at opbygge relevante databaser.

1.7 ORATE (<sup>(5)</sup>) er et fremragende forum for analyse og viden, for overvågning af udviklingen og som platform for udveksling af analytiske data mellem medlemsstaterne.

1.8 Regeringerne fastsætter betingelserne på en række områder, men gennemførelse og konkrete tiltag sker som oftest på decentralt niveau, herunder på områder som intern og ekstern tilgængelighed, miljø, uddannelse, familiernes levevilkår,

(<sup>2</sup>) Angående indholdet af denne dagsorden kunne man som retningslinje tage det, som den franske statssekretær med ansvar for fysisk planlægning, Hubert Falco, erklærede over for Europa-Parlamentets regionaludvalg den 16. juli 2008: »... vi ønsker i partnerskab med de lokale beslutningstagere at udforme en fælles referenceramme for bæredygtige og solidariske byer. Mere konkret vil der blive tale om at tage hul på en delt proces hen imod opstilling af fælles kriterier og indikatorer for at give Leipzigchartrets henstillinger et praktisk indhold«.

(<sup>3</sup>) Nomenklaturen for statistiske regionale enheder fastlagt af Eurostat. NUTS 2: fra 800 000 til 3 000 000 indbyggere; NUTS 3: fra 150 000 til 800 000 indbyggere.

(<sup>4</sup>) TNO, et nederlandsk forskningsinstitut, har udviklet en monitor, der anvender en lang række variabler på storbyplan: demografi, økonomi (merværdi, arbejdskraftproduktivitet), arbejdsmarked (arbejdsledshed, uddannelse, arbejdsstyrke), miljø (luftkvalitet), infrastruktur, kontormarked, turisme osv. Ved hjælp af data fra Eurostat og andre kilder foretages sammenligninger mellem Randstad Holland og 19 andre store europæiske storbyområder for perioden 1995-2006. De statistiske oplysninger fra Eurostat gøres kompatible med OECD-data. De revideres og ajourføres årligt. Andre storbyområder kunne overvåges på lignende vis.

(<sup>5</sup>) Observationscentret for EU's fysiske og funktionelle udvikling.

(<sup>1</sup>) »Leipzig-chartret om bæredygtige europæiske byer« og »En territorial dagsorden for EU — Hen imod et mere konkurrencedygtigt og bæredygtigt Europa med forskelligartede regioner« vedtaget under det uformelle ministermøde om byudvikling i Leipzig den 24.-25. maj 2007.

iværksætterkultur, viden og forskning, beskæftigelse, indvandring, mindretal og etnisk og kulturel mangfoldighed, offentlige investeringer og offentlige tjenester, tiltrækning af (udenlandske) investeringer, offentlig-offentlige og offentlig-private partnerskaber, herunder private investeringer.

1.9 Europa har brug for veludstyrede byer og storbyområder. Som følge af den teknologiske dynamik og internationale økonomiske integration er byerne direkte berørt af den internationale udvikling og konkurrence. Det er ikke overraskende, men lovende, at mange byer og storbyområder er i gang med at fastlægge nye mål. De bedste mål er kompetence- og videncentre på alle niveauer og centre for fremadrettede investeringer.

1.10 Som følge af den demografiske udvikling, indvandring, miljømæssige krav og virkningerne af økonomiske forandringer på globalt plan står de samme byer ofte over for store udfordringer, der kan være en tung byrde, der til tider skaber en beklagelig splittelse og underminerer positive udsigter.

1.11 Da de samme tendenser og kendetegn gør sig gældende i byer overalt i Europa, uanset deres kulturelle og socioøkonomiske forskelle, vil en vedvarende europæisk debat og tilgang bidrage til udviklingen på nationalt plan. Ud over analyser og fastsættelse af hensigtsmæssige tilgange vil navnlig benchmarking og gennemsigtig bedste praksis i integrerede strategier gennem anvendelse af den åbne koordinationsmetode bære frugt.

1.12 Idet regeringernes politiske mål og instrumenter (retlige, skattemæssige og finansielle) og den regionale og lokale gennemførelse nødvendigvis supplerer hinanden, vil en debat på højt niveau om en række forskellige scenarier såvel som analyser og benchmarking kunne åbne nye perspektiver på trods af de kulturelle og institutionelle forskelle mellem medlemsstaterne.

1.13 EØSU understreger det nødvendige i, at Kommissionens tjenestegrene bliver enige om en fælles tilgang til byer og storbyområder. Synligheden af en sådan fælles tilgang kan også tilskynde nationale regeringer til at anvende en integreret tilgang til byer. Regeringer og EU opfordres ofte hertil af byerne.

1.14 Analyserne og benchmarkingen skal fokusere på en lang række spørgsmål, der er opsummeret i punkt 4.12 om indbyrdes forbundne aspekter af en dagsorden for sammenhængende urbaniserede områder og for fremtidens bæredygtige by. Disse aspekter er i høj grad et regionalt udtryk for Lissabondagsordenen, som udgør en meget passende ramme. Offentlige og private institutioner og agenturer og en række af de store byer selv gør allerede en stor indsats, men der mangler stadig en overordnet gennemsigtig og sammenhængende tilgang.

1.15 De fleste store byer og storbyområder står over for komplicerede og vanskelige valg. Engagement og støtte på EU-plan i forbindelse med analyser kan helt sikkert hjælpe dem med at håndtere muligheder og udfordringer. Det ville i denne forbindelse være hensigtsmæssigt at tildele (årlige) priser eller europæiske mærker for byspørgsmål. Der er enestående eksempler på alle områder, herunder byplanlægning, bygningsdesign, indvandring, mindretal og mangfoldighed, mobilitet, teknologi og marked, miljøprojekter, energibesparelser og boligkvalitet. Der bør fokuseres på disse eksempler i hele Europa.

1.16 Forvaltning er et afgørende og meget kritisk spørgsmål <sup>(6)</sup>. Vi glemmer ofte, hvem der er ansvarlig for hvad. Lederskab, vision og konsekvent handlen forekommer under alle omstændigheder at være en forudsætning for forvaltningen af byer <sup>(7)</sup>.

1.17 Komplicerede forvaltningsstrukturer i hele Europa, der som oftest er blevet etableret for mange år siden, er generelt ikke indrettet til tidssvarende langsigtede regionalpolitikker i tæt befolkede områder. Det ville være meget nyttigt at indlede en drøftelse på EU-plan om, hvorledes forvaltningen på flere niveauer kan gøres mere effektiv. Det samme gælder nye former for offentlig-offentlige og offentlig-private partnerskaber i byer. Disse nye partnerskaber yder en støtte, der bliver mere og mere uundværlig.

1.18 **En langsigtet europæisk dagsorden, et øget engagement fra Kommissionens side og overvågning på EU-plan** kan medvirke til at fastlægge en konsekvent linje på regionalt plan og i byerne. Lissabondagsordenen danner en ramme herfor. Konsekvens er også en forudsætning for at forpligte andre offentlige og private interessenter og byeksperter i programmer og projekter, herunder skoler og erhvervsuddannelsesinstitutioner, højere uddannelsesinstitutioner, arkitekter og byplanlæggere, arbejdsmarkedets parter på regionalt plan, handelskamre, virksomheder, entreprenører, herunder private investorer, sundhedstjenester og kulturinstitutioner.

1.19 En europæisk dagsorden vil fremme en afbalanceret og polycentrisk model for bæredygtig udvikling i Europa, der skaber nye former for levende fællesskaber, der også er til gavn for samfundet som helhed. Denne proces er undervejs, og EØSU mener, at den bør anerkendes og støttes fuldt ud.

## 2. Baggrund

2.1 Det globale demografiske landskab er under forandring. For første gang i historien lever over halvdelen af verdens befolkning i byer. Dette har været tilfældet siden 2007. Den stigende urbanisering finder sted på alle kontinenter, og det ser ud til, at denne udviklingstendens vil blive forstærket.

<sup>(6)</sup> Jf. kapitel 5 »Urbanisering og forvaltning«.

<sup>(7)</sup> I den henseende udgør de sidste tyve års målrettede udvikling af Bilbao et imponerende og overbevisende eksempel.

2.2 I øjeblikket bor over 80 % af befolkningen i Europa i byområder, og en stor del heraf bor i byer og byområder med over 500 000 indbyggere. I en række tilfælde er disse tal også stigende.

2.3 Ud over Greater London og Île-de-France og de traditionelle byer — primært hovedstæder — er der ved at opstå andre, ofte ambitiøse centre, der tiltrækker folk og økonomiske aktiviteter.

2.4 Der tages til en vis grad højde for denne demografiske udvikling og de sociale og økonomiske følger heraf i EU's politikker. Der er øget fokus på byer og urbanisering i en række generaldirektorater, herunder GD for Forskning, GD for Miljø, GD for Energi og Transport, GD for Erhvervs politik og Industri og GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsf forhold og Ligestilling. EU's regionalpolitik omfatter urbanisering, og dette spørgsmål er også omfattet af byudviklingsprogrammer såsom Urbact, Jeremie og Jessica<sup>(8)</sup> og Den Europæiske Socialfonds byprojekter<sup>(9)</sup>. Kommissionen har nedsat en tværgående gruppe om byanliggender.

2.5 Dette billede afspejler den stigende interesse og målrettede indsats i medlemsstaterne for at fremme udviklingen af urbaniseringen og af storbyområderne.

2.6 Ud over et stigende antal analyser og undersøgelser vedrørende byer og urbanisering i medlemsstaterne udarbejder ESPON en lang række geografiske kort med fokus på den seneste demografiske og samfundsøkonomiske udvikling.

2.7 Kommissionen begyndte at anvende en overordnet tilgang til byer i 1997 med sin meddelelse »En dagsorden for byerne i Den Europæiske Union«<sup>(10)</sup>.

2.8 På en række uformelle ministermøder om byudvikling og territorial samhørighed fra november 2004 i Rotterdam til maj 2007 i Leipzig understregede EU-ministrerne med ansvar for fysisk planlægning og byudvikling betydningen af byudvikling og territorial samhørighed i Europa og identificerede en lang række områder af fælles interesse.

2.9 Denne proces resulterede i maj 2007 i Leipzig i Leipzig-chartret om bæredygtige europæiske byer og EU's territoriale dagsorden. Under det slovenske formandskab blev der iværksat et projekt om territorial og urban koordination som opfølgning herpå.

<sup>(8)</sup> Urbact II (2007) er en del af Kommissionens initiativ »Regioner for økonomisk forandring« i forbindelse med gennemførelsen af Lissabon- og Göteborgstrategierne. Jeremie eller Joint European Resources to Medium Enterprises — fælles europæiske ressourcer til mellemstore virksomheder — er et fælles initiativ iværksat af Kommissionen, Den Europæiske Investeringsbank og Den Europæiske Investeringsfond. Jessica eller Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas (2006) — fælles europæisk støtte til bæredygtige investeringer i byområder (2006) — er et fælles initiativ iværksat af Kommissionen, Den Europæiske Investeringsbank og Europarådets Udviklingsbank.

<sup>(9)</sup> Jf. også vejledningen til »The urban dimension of Community policies 2007-2013« fra Kommissionens tværgående gruppe om byudvikling.

<sup>(10)</sup> KOM(97) 0197 endelig, EFT C 226 af 20.7.1998, s. 36.

2.10 Parallelt med de uformelle ministermøder har der også foregået en intensivning af kontakter og udvekslinger mellem nationale topembedsmænd. Af og til opfordres forskningsinstitutter til at uddybe videnskabelige aspekter ved byudvikling<sup>(11)</sup>.

2.11 På trods af analyser og opstillingen af områder med en dynamisk urbaniseringsproces, er Kommissionens og Rådets overordnede tilgang til urbanisering og dens fremtidige udvikling i Europa fortsat uklare.

2.12 I februar 2008 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om »Opfølgning af den territoriale dagsorden og Leipzig-charteret: mod et europæisk handlingsprogram for fysisk planlægning og territorial samhørighed«<sup>(12)</sup>. Beslutningen understreger det vigtige i en integreret tilgang til regional planlægning og byplanlægning, som tager sigte på at forbedre regionernes og byernes evne til at tilpasse sig økonomiske ændringer for at øge mulighederne for at fremme livskvaliteten for EU-borgerne.

2.13 I november 2007 vedtog Regionsudvalget en udtalelse om »Fjerde rapport om den økonomiske og sociale samhørighed«<sup>(13)</sup>. Heri »kræver [udvalget], set i lyset af de europæiske byers afgørende indflydelse på opfyldelsen af målene i Lissabon- og Göteborg-strategierne samt på opnåelsen af social integration — af bl.a. indvandrere — at den bymæssige dimension behandles i et selvstændigt kapitel i den 5. samhørighedsrapport«.

2.14 Der er betydelige forskelle mellem medlemsstaternes byer: mellem store og små, stærkt urbaniserede og mindre befolkede, forskellige landskaber f.eks. i store byer og grupper af byer, velhavende og mindre udviklede byer, men fællesnævneren er også slående, idet der er en demografisk udvikling i form af vandring til byer, de store byers økonomiske tiltrækningskraft er stigende, og disse byer står over for de samme udfordringer.

2.15 Alle disse muligheder og udfordringer er navnlig synlige i dag, hvor en vellykket byplanlægning ikke blot handler om fysisk planlægning og boliger, idet der også udtrykkeligt tages højde for relevante samfundsøkonomiske faktorer inden for rammerne af en såkaldt holistisk tilgang. Fremtidsorienterede byplanlægningsprojekter udvikles i stigende grad på grundlag af integrerede koncepter, der omfatter territoriale, miljømæssige, økonomiske og sociale aspekter.

<sup>(11)</sup> Der kan navnlig henvises til et projekt udført af den nederlandske filial af det europæiske vidensnetværk om byer, Nicis-instituttet, i samarbejde med medlemsstaterne vedrørende forvaltningsmæssige, retlige og skattemæssige instrumenter til fremme af bæredygtige byer. Dette projekt udføres inden for rammerne af det franske formandskab efter anmodning af Délégation Interministérielle de la Ville. 16 medlemsstater deltager i vidensnetværket om byer.

<sup>(12)</sup> P6\_TA-PROV(2008)0069.

<sup>(13)</sup> CdR 97/2007 fin.

2.16 Selv om regeringerne støtter en gradvis udvikling af byerne, er tilgangen ofte tvetydig. Der er forskelle, til tider meget store forskelle, med hensyn til hvorledes udviklingen gennemføres og forvaltes behørigt, fra land til land og endog fra by til by. Dette er helt sikkert også tilfældet i forbindelse med udviklingen af by- eller storbyområder.

2.17 EØSU fastlagde sin generelle holdning til urbanisering i 1998 i sin udtalelse »En dagsorden for byerne i Den Europæiske Union«. Denne blev efterfulgt af andre udtalelser, bl.a. to specifikke udtalelser i 2004 og 2007 om »Europæiske storbyområder: socioøkonomiske konsekvenser for EU's fremtid«. I 2007 blev der endvidere vedtaget en udtalelse om EU's territoriale dagsorden. Derudover behandles specifikke områder af relevans for byer og urbanisering i en række EØSU-udtalelser (se bilag).

### 3. Analyse og udvikling

3.1 Byerne og den måde, mennesker lever i fællesskaber, afspejler historiske perioder og samfundets udvikling.

3.2 Ud over strategiske og politiske årsager var økonomi og sikkerhed vigtige drivkræfter for udviklingen af fællesskaber og byer og deres indbyrdes forhold.

3.3 De europæiske byers moderne historie tog sin begyndelse, da udviklede landbrugssamfund gennem økonomi og handel udviklede byerne i hele Europa. De eksisterende byer undergik efterfølgende en udvikling i takt med industrialiseringens udvikling, der også skabte grundlag for nye byer. Fra slutningen af det 19. århundrede og frem voksede disse byer voldsomt som følge af industrialiseringen. Den lange historiske udvikling, herunder kulturarv, industriområder, boliger, er meget synlig i de fleste byer.

3.4 I de seneste tiår har forholdene for de traditionelle industriintensive områder ændret sig grundlæggende. En række af disse områder er bukket under og er fortsat i gang med en smertefuld omstrukturering, idet de traditionelle industriprocesser uddør lidt efter lidt.

3.5 Nye processer er i støbeskeen som følge af teknologisk dynamik og internationalisering. På den ene side sker der et skift fra masseproduktion til skræddersyet produktion og en lang række specialproduktioner og stadig fornyelse, og på den anden side øges en stærkt udvidet servicesektors mobilitet kraftigt, og der sker en demografisk udvikling, bl.a. som følge af vandring fra landdistrikter til byer og indvandring.

3.6 Omgivelserne for mennesker i den vestlige verden er på vej til at blive grænseløse og virtuelle med meget vide horisonter, og denne udvikling berører også det daglige fysiske miljø inden for de fleste af menneskets virkefelter.

3.7 For mange mennesker er dette daglige miljø ikke længere den enkelte landsby, by eller storby, idet det i stigende grad omfatter bredere regionale enheder, hvilket skaber en ny form for urbanisering.

3.8 Netværksbyer og netværksregioner styrkes spontant og/eller gennem tiltag. Hvis man ser på udviklingen af store byer og storbyområder i Europa, kan man i det moderne urbaniserede samfund se en ny geografisk virkelighed kendetegnet ved dominerende zoner med økonomisk indflydelse og et stort antal underzoner, der som regel ikke længere svarer til de eksisterende administrative enheder.

3.9 Et væsentligt kendetegn ved disse nye byområder er den kritiske størrelse, der er en forudsætning for en behørig forvaltning af urbaniseringen til gavn for alle borgere og for deres livs- og arbejdskvalitet. Afhængigt af de geografiske, økonomiske og demografiske forhold, der gør sig gældende i de enkelte tilfælde, kan denne kritiske størrelse variere betydeligt.

3.10 Efter 10 års undersøgelser og drøftelser på nationalt plan af Tysklands »fremtidige landkort« blev der i 2004 fastlagt 11 storbyområder, der betegnes som dominerende zoner med økonomisk indflydelse. Selv om de første reaktioner var skeptiske, arbejdes der nu videre med konceptet. Forholdet og den gensidige afhængighed mellem storbyområder og landdistrikter er et aktuelt emne i denne forbindelse.

3.11 I samme periode foretog DIACT<sup>(14)</sup> undersøgelser i Frankrig, hvorefter der blev fastlagt en række storbyområder. I januar 2008 blev der fremlagt et politisk oplæg »Imaginer les métropoles d'avenir«<sup>(15)</sup>, som kan være et incitament til yderligere udvikling af disse centre i Frankrig og for passende lovgivning på området. I Storbritannien har der også været gennemført en række foranstaltninger vedrørende byregioner.

3.12 Andre regeringer og/eller regionale og lokale myndigheder iværksætter initiativer med lignende fokus, f.eks. i de skandinaviske lande, de baltiske lande, Irland og Østrig, navnlig i og omkring hovedstæderne. I Nederlandene er der tale om Randstad. I store medlemsstater som f.eks. Spanien, Italien og Polen udvikles mere fremtrædende centre.

<sup>(14)</sup> Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (tværministeriel delegation for fysisk planlægning og konkurrenceevne (det tidligere DATAR)).

<sup>(15)</sup> »Imaginer les métropoles d'avenir«, rapport udarbejdet af Dominique Perben, parlamentsmedlem og tidligere transportminister, på anmodning af præsident Sarkozy and premierminister Fillon. Dominique Perben redegør for urbaniseringen og metropoliseringen i Europa og i Frankrig og for »udfordringer og tiltag« i store byer og byområder med over 500 000 indbyggere i Frankrig. Han fremlægger endvidere 19 konkrete forslag til tiltag og lovgivning. Dette emne vil også blive rejst under det franske EU-formandskab i andet halvår af 2008.

3.13 Ud over hovedcentrene er der ved at danne sig et mønster af undercentre, hvorved urbanisering bliver et vigtigt kendetegn ved det europæiske landskab, om end denne urbanisering på ingen måde er jævnt fordelt i Europa.

3.14 Den sociale og økonomiske udvikling skaber et polycentrisk, urbaniseret Europa, der ikke længere holder sig inden for et begrænset geografisk område som den traditionelle »blå banan« eller en eksklusiv gruppe af hovedstæder.

#### 4. Udfordringer og muligheder

4.1 Et afgørende spørgsmål er, hvordan vi udvikler en bæredygtig by i fremtidens Europa, der er et lovende fællesskab for borgerne. På baggrund af en europæisk debat om den komplicerede byudviklingsproblematik er man nødt til at skelne mellem en række fremherskende faktorer og tendenser, der ofte dækker over en forskellig virkelighed i og mellem store byer eller byområder i Europa.

4.2 Disse faktorer omfatter bl.a.:

- demografiske forandringer, herunder
  - befolkningens aldring
  - byer som tiltrækningspoler for unge arbejdstagere
  - øget etnisk og kulturel mangfoldighed som følge af indvandring
- grupper af byer og kommuner udpeges som netværksbyer og -regioner eller storbyområder;
- transport og mobilitet: zoner med økonomisk indflydelse bliver mere og mere indbyrdes forbundne i og uden for Europa;
- internationale investeringer og hovedkontorer, herunder forretningstjenester;
- et stigende antal viden- og forskningscentre;
- nye industri- og servicesektorer og fokus på kreativitet;
- udvikling af dynamiske arbejdsmarkeder;
- udvikling af gateways;
- moderne boliger og tilpasset fysisk planlægning;
- opbygning af nye alliancer i urbaniserede områder;
- revitalisering af bycentre og en reduktion af diffus byspredning;
- fritid og arrangementer;
- fokus på kultur (herunder den historiske arv og naturarven) og kulturfaciliteter.

4.3 Samtidig forværres eksisterende problemer, og der opstår nye udfordringer:

- bæredygtighed, miljøaspekter, energi;
- affolkning af bycentre;
- begrænsning af omfanget af offentlige områder i byer samt udfordringer i forbindelse med kvaliteten af disse;
- infrastruktur, transportsystemer og tilgængelighed;
- forvaltning af mobilitet;
- udfordringer for lavt kvalificerede borgere: arbejde, uddannelse, boliger;
- udfordringer som følge af befolkningens aldring;
- manglende iværksætterkultur, navnlig i kriseramte områder;
- ulovlig migration;
- uddannelse og færdigheder;
- manglende eller utilstrækkelig fysisk planlægning på et tidligt tidspunkt, f.eks. forstæder;
- marginaliserede samfund og kriminalitet;
- risiko for terrorangreb.

4.4 Storbyers og storbyområders demografiske landskab er ofte en udfordring, men giver også visse muligheder. Billedet er forskelligt fra by til by afhængigt af befolkningens sammensætning og af økonomiske muligheder, men også af nationale politikker. Vellykkede integrerede politikker i værtslandet fører normalt til en højere grad af inddragelse.

4.5 Forholdet mellem landdistrikter og byer er en stor udfordring. Helt i modsætning til befolkningens og politikernes generelle holdning er et harmonisk forhold mellem landdistrikter og byer af afgørende betydning for leve- og arbejdsvilkårene i storbyområderne. Der er ikke tale om et »enten-eller« eller et »vi-de«-forhold, hvilket er en udbredt antagelse. Dette passer fint ind i den nye polycentriske model for udvikling

4.6 Selv om udgangspunkterne for byer kan være forskellige som følge af forskellige udviklingsniveauer, er de fleste forskelle gradvise. Urbaniseringsprocessen i de nye medlemsstater følger det samme mønster, selv om den fortsat sker forskudt. Renovering er et af hovedmålene. Da økonomisk vækst medfører øgede offentlige udgifter og flere private investeringer og højere indkomstniveauer, vil urbaniseringen gradvis udvise samme kendetegn i hele Europa.

4.7 I politiske oplæg og projektforslag om urbanisering henviser Kommissionen i dag systematisk til Lissabondagsordenen. I Rådets dokumenter og i nationale dokumenter understreges denne sammenhæng ligeledes i stigende grad. I EU's strategiske retningslinjer anfører Kommissionen, at byer er motorer for regional udvikling, men også, at det er nødvendigt at forbedre den interne samhørighed gennem bekæmpelse af social udstødelse og kriminalitet og at forbedre livskvaliteten i dårligt stillede bydele.

4.8 Lissabondagsordenen var i begyndelsen en topstyret proces. Kommissionen og Rådet er efterfølgende blevet overbevist om, at det også er nødvendigt at aktivere bundstyrede kræfter. Byer i fuld udvikling er vigtige bundstyrede kræfter. En meget stor del af moderniseringen af de europæiske territoriale og samfundsøkonomiske strukturer sker primært på grundlag af offentlige og private investeringer og gennem konkrete foranstaltninger i regioner og byer. Byer er normalt det bedste geografiske niveau, hvor offentlige og private sektorer samt universiteter kan samarbejde med civilsamfundet og gennem interaktion skabe den nødvendige innovation i Europa.

4.9 EØSU mener på den baggrund, at store byer og storbyområder skal fastlægge deres egen Lissabondagsorden for konkurrenceevne, bæredygtig udvikling og social samhørighed og integration. En sådan dagsorden bør sikre politiske beslutningstagere og andre aktører på regionalt plan en fremtidsorienteret struktur og et langsigtet program. Byernes og byområdenes selvtillid vil således blive styrket, hvilket vil øge deres konkurrenceevne nationalt og internationalt.

4.10 En langsigtet regional dagsorden i de tættere befolkede områder i Europa skal være integreret eller holistisk, dvs. at alle aspekter skal sammenkædes. Jo bedre betingelser for private investeringer, desto flere muligheder vil der være for jobskabelse og offentlige tjenester og omsorg for udsatte grupper som f.eks. (ensomme) ældre og lavt kvalificerede borgere<sup>(16)</sup>. Specifik og koncentreret opmærksomhed om bæredygtighed og de byggede omgivers generelle kvalitet vil medvirke til at gøre sådanne byer og regioner mere attraktive for borgerne såvel som for (internationale) investeringer. Bedre foranstaltninger til fremme af social samhørighed vil fremme jobskabelsen. Overordnede, vedvarende strategier vil øge troværdigheden over for befolkningen<sup>(17)</sup>.

4.11 Det bør også erindres, at markeder ofte ikke fungerer som følge af stivheder i det fysiske miljø: boliger, udviklingspolitik, infrastruktur, transport og mobilitet. Løsningen på sådanne

stivheder må som regel findes på et storbyniveau. Markedsintegration kan også føre til, at nationale grænser bliver forældede og overflødige<sup>(18)</sup>.

4.12 Indbyrdes forbundne aspekter af en dagsorden for sammenhængende urbaniserede områder og for fremtidens bæredygtige by er følgende:

- at skabe betingelser for en moderne økonomisk udvikling, SMV'er såvel som internationale investeringer og hovedkontorer, fremme af erhvervsklynger;
- korrekt gennemførelse af EU-lovgivning og forenkling af regionale og lokale bestemmelser;
- beskæftigelsespolitikker og dialog mellem arbejdsmarkedets parter på regionalt plan;
- uddannelse og efteruddannelse på alle niveauer for alle kategorier, herunder livslang læring, oplæringsforløb og e-læring;
- familievenlige levevilkår, herunder billige børnepasningsfaciliteter;
- F&U, dvs. forskningsfaciliteter, teknologi- og forskerparker, innovation;
- fysisk infrastruktur:
  - deltagelse i transeuropæiske net
  - mobilitetsstyring<sup>(19)</sup>
  - multimodale offentlige transportsystemer
  - offentlig-private partnerskaber, herunder private investeringer
- virtuel infrastruktur:
  - telekommunikation
  - ikt som grundlæggende krav, udbredelse af bredbånd og sammenkobling
- bæredygtig udvikling:
  - gennemførelse af miljøpolitikker
  - imødegåelse af negative aspekter af byspredning og fremme af bytæthed
  - specifikke områder, herunder håndtering af affald, forvaltning af vandressourcer og energieffektivitet, f.eks. i forbindelse med byggeri og i boliger, inden for (offentlig) transport, bl.a. gennem vejafgifter

<sup>(16)</sup> Konference afholdt af GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold om »Harnessing an Entrepreneurial Spirit for Inclusive Local Employment Development« den 25. april 2008.

<sup>(17)</sup> Et nyt byområdekoncept er opstået i Tyskland — »eine neue Verantwortungsgesellschaft«, dvs. et »nyt ansvarsfællesskab«. Jf. Manfred Sinz, forbundsminister for transport, byggeri og byanliggender; »**From Metropolitan Regions to Communities of Responsibilities.**«

<sup>(18)</sup> Et eksempel er finansmarkedets absorberingsevne i London. I en anden sammenhæng kan nævnes eksempler på regioner, herunder Lille-Courtrai, København-Malmö og Wien-Bratislava.

<sup>(19)</sup> Jf. også »På vej mod en ny kultur for mobilitet i byer«, KOM(2007) 551 endelig.

- social samhørighed <sup>(20)</sup>:
  - byplanlægning og -arkitektur
  - sociale boliger til udsatte grupper
  - samme offentlige tjenesteydelser (sundhed, uddannelse, sikkerhed) i hele regionen
  - offentlige transportnet i hele regionen, herunder forbindelser til dårligt stillede bydele
  - fokus på etnisk og kulturel mangfoldighed og interkulturel dialog
  - fjernelse af de hindringer, der besværliggør livet for visse befolkningsgrupper, navnlig ældre og handicappede
  - offentlige tiltag med henblik på at nedbringe den høje arbejdsløshed blandt unge i ugunstigt stillede bydele: uddannelse, nye økonomiske aktiviteter, fremme af iværksætterkultur, arrangementer
  - kultur, kulturelle faciliteter, arrangementer
  - sport og fritid
  - turisme
  - fremme af en fælles regional identitet.
- 4.13 For moderne byer og byområder er den nyeste »Baukultur« <sup>(21)</sup> af afgørende betydning, dvs. et generelt arkitektonisk koncept baseret på en holistisk tilgang, hvor arkitekter, planlæggere, designere, byggeindustrien, entreprenører og slutbrugere samarbejder om at skabe og fastholde et miljø af høj kvalitet for at sikre løsninger for bæredygtige byer <sup>(22)</sup>.
  - fælles definitioner vedrørende storbyer og byområder er hensigtsmæssige <sup>(23)</sup>
  - arbejdsfordelingen mellem nationale regeringer og de store byer eller storbyområder, og hvad der forventes af sidstnævnte, varierer betydeligt
  - der er ofte forvirring og misforståelser i lande, hvor ansvaret for byanliggender er fordelt på flere ministerier
  - hvilken rolle bør Kommissionens spille?
  - eksisterende regionale og lokale administrative barrierer vedrørende »forvaltning« på regionalt eller lokalt niveau er ofte til hinder for nødvendige tiltag
  - komplicerede problemer skyldes ofte utilfredsstillende forvaltning på flere niveauer
  - der er betydelige forskelle i den måde byrådene kommunikerer med borgerne og vigtige aktører, og hvordan de organiserer »deltagelsesdemokratiet«
  - de specialiserede ikke-statslige organisationers rolle, f.eks. i forbindelse med »boliger«, uddannelse, mindretal, erhvervslivet er ofte vagt defineret, og det er heller ikke klart i hvor høj grad byerne og byområderne drager gavn af disse organisationer
  - der er ikke altid lagt en konsekvent strategi for offentlig-offentlige og offentlig-private partnerskaber, hvad angår byprogrammer, afgørende investeringer og kreative løsninger

## 5. Urbanisering og forvaltning

5.1 Europa har brug for modstandsdygtige og bæredygtige byer og by- eller storbyområder, som kan klare sig internationalt.

5.2 Derfor står »forvaltning« øverst på dagsordenen. Der er bred enighed om analysen af muligheder og udfordringer, og byerne udveksler i stigende grad synspunkter, men rent bortset fra de forskellige forhold, der hersker i de enkelte byer, er det fortsat uklart, hvem der har ansvaret for hvad i konkrete situationer:

- der er behov for langsigtede strategier for opbygning af fremtidens bæredygtige by
- gennemsigtighed og legitimitet er uundværlige værktøjer for langsigtede strategier.

5.3 Praktiske erfaringer viser, at lederskab, vision og konsekvens generelt er en forudsætning for en effektiv håndtering af forandringer og for fortsatte fremskridt for byer.

<sup>(20)</sup> Dette spørgsmål er uddybet i en fransk rapport »Une Nouvelle Politique pour les Banlieues«, Palais de l'Élysée, den 8. februar 2008 Rapporten indeholder en række forslag om bekæmpelse af ghettificeringen i byer. I rapporten redegøres der navnlig for statslige, regionale og lokale initiativer vedrørende uddannelse, efteruddannelse, jobskabelse og etablering af virksomheder i dårligt stillede bydele. Det franske formandskab planlægger en række EU-konferencer om dette spørgsmål.

<sup>(21)</sup> »Baukultur as an impulse for growth. Good examples for European Cities« — undersøgelse foretaget af det tyske forbundsministerium for transport, byggeri og byanliggender, offentliggjort i april 2007.

<sup>(22)</sup> Den europæiske arkitektforening (Conference of the Architects' Council of Europe): »Designing for the Future: Architecture and Quality of Life«, Bruxelles, den 10. april 2008.

5.4 Da store byer og storbyområder er magneter og det daglige miljø for mange mennesker, og da deres samfundsøkonomiske betydning for Europa ikke kan drages i tvivl, finder EØSU det nødvendigt at indlede en indgående diskussion af deres samlede indvirkning, ikke blot nationalt, men også på EU-plan.

<sup>(23)</sup> Et nyttigt eksempel herpå er »Metropolitan Statistical Area« (MSA) i USA. En forløber herfor var »Standard Metropolitan Statistical Area«, der blev etableret i 1959.

5.5 Da traktaten indtil for nylig ikke indeholdt nogen bestemmelser om fysisk planlægning, og som følge af subsidiaritetsprincippet, var Kommissionens og Rådets rolle tvetydig. På baggrund af direkte høringer af byerne gennemfører Kommissionens tjenestegrene flere og flere forskellige projekter i urbaniserede områder. Projekterne vedrører F&U, miljø, beskæftigelse og transport <sup>(24)</sup>.

5.6 Byerne bliver desuden generelt mere proaktive i forhold til Bruxelles, da EU-lovgivningen berører dem direkte inden for områder som miljøregulering, offentlige indkøb, ungdomsarbejdsløshed, offentlig orden og sikkerhed, indvandring og ugunstigt stillede områder.

5.7 Det samme gælder for Lissabondagsordenen generelt. Det vurderes i stigende grad, om europæiske kriterier på de forskellige områder skal anvendes regionalt: Hvad er følgerne af gennemførelsen af forslag og/eller vedtaget lovgivning i by- og storbyområder? Eksempler viser, at omkostningerne ved gennemførelse kan vise sig at være større end fordelene ved støtte til projekter gennem strukturfondene, såfremt der ikke tages hensyn til de særlige forhold i byerne.

5.8 I lyset heraf glæder EØSU sig over, at Kommissionen har taget initiativ til at fremlægge en grønbog om territorial samhørighed inden for kort tid. En drøftelse af grønbogen vil endvidere give lejlighed til at uddybe Leipzigchartret om bæredygtige europæiske byer.

5.9 Den dagsorden, som der henvises til ovenfor i punkt 4.12, er tung. Der er ofte tale om meget komplicerede situationer. Indtil videre har der kun været udviklet en konsekvent strategisk holdning til store byer og byområder i et begrænset antal tilfælde. I mange tilfælde er der ikke nogen klar linje, hvilket til dels skyldes regeringernes tvetydige holdninger og forskellige holdninger i de nationale forvaltninger og i storbyområder.

5.10 På den anden side er en langsigtet vision og konsekvens i storbyområder en forudsætning for opbygningen af eksisterende og eventuelle nye fællesskabers engagement, for private aktører og for dannelsen af nyttige alliancer i det organiserede civilsamfund. I øjeblikket synes det navnlig vanskeligt, da begrebet storbyområder er et temmelig nyt fænomen, hvilket kun gør det endnu mere ønskeligt at indlede en udbytterig debat i Europa <sup>(25)</sup>.

5.11 Dette betyder ikke, at alle sager er ens, tværtimod. Ud over demografiske og samfundsøkonomiske forskelle i Europa er der en lang række forskellige administrative og kulturelle traditioner i de forskellige lande og regioner. Konkrete situationer, livsstil og holdninger til organisation er meget forskellige. I nogle tilfælde har en enkelt ledende idé eller vision om fremtiden været afgørende. Lissabondagsordenen kan overordnet set medvirke til at finde frem til et fælles grundlag for drøftelse og strategilægning.

5.12 Ofte giver centralregeringen ikke byerne tilstrækkeligt spillerum til at afgøre deres egen skæbne. Politikkerne og de bureaukratiske procedurer er primært topstyrede. Fremme af selvbestemmelse kunne derimod skabe de rette betingelser for gennemførelse af passende strategier og politikker. Hvis de store byers og by- eller storbyområders status blev omdefinert, kunne disse blive virkelige »ansvarsfællesskaber«.

5.13 Selvbestemmelse og gensidig respekt mellem byer og deres omgivelser vil fremme lokale og regionale myndigheders ansvar og redegørelsespligt og medvirke til at skabe en ønskelig proaktiv holdning i civilsamfundet og den private sektor.

5.14 For at de kan være effektive, vil det i mange tilfælde være nødvendigt at omorganisere lokale og regionale administrative enheder (bl.a. kommuner) og deres beføjelser.

5.15 Befolkningen i de europæiske byer bliver muligvis endnu mere heterogen både kulturelt og med hensyn til beskæftigelse og indkomst. Alle elementer er potentielt til stede for at skabe en værdifuld urbanisering, men hvis processerne ikke forvaltes ordentligt, vil mulighederne ikke blive udviklet, og samfundets samhørighed kan blive bragt i fare.

5.16 Målrettede drøftelser, fastsættelse af en dagsorden og effektiv overvågning på europæisk plan kan medvirke til at fastlægge en konsekvent linje på regionalt plan. En sådan konsekvens er ikke kun nødvendig for offentlige aktører, men vil også være en forudsætning for at forpligte andre offentlige og private interessenter og aktører.

Bruxelles, den 17. september 2008

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

<sup>(24)</sup> Et illustrerende eksempel er GD Regionalpolitikks rapport om en lang række forskellige projekter »Regions and Innovation«, marts 2007.

<sup>(25)</sup> Sociale og økonomiske råd på nationalt og regionalt plan kan også spille en positiv rolle. Et illustrerende eksempel er en rapport om fremtiden for Randstad i Nederlandene fremlagt af det nederlandske sociale og økonomiske råd i april 2008, [http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007\\_04.ashx](http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Talen/Engels/2007/2007_04.ashx).