

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om storbyområder og byregioner inden for rammerne af Europa 2020-strategien (initiativudtalelse)

(2011/C 376/02)

Ordfører: **Joost VAN IERSEL**

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg besluttede den 20. januar 2011 under henvisning til forretningsordenens artikel 29, stk. 2, på eget initiativ at afgive udtalelse om:

Storbyområder og byregioner inden for rammerne af Europa 2020-strategien.

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 1. september 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 474. plenarforsamling den 21.-22. september 2011, mødet den 21. september, følgende udtalelse med 142 stemmer for, 3 imod og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 EØSU bifalder, at de europæiske institutioner – Rådet, Kommissionen, Europa-Parlamentet og Regionsudvalget – inden for rammerne af den territoriale dagsorden 2020 har stigende fokus på storbyudviklingen i Europa. Denne opprioritering er på linje med EØSU's konsistente udtalelser, som der er givet udtryk for over det sidste årti.

1.2 Et storbyområde er ikke blot en stor by. EØSU definerer et storbyområde som enten en storby eller en polycentrisk gruppe af byer, hvor begge kategorier omfatter omkringliggende mindre kommuner og landområder, og hvor hvert storbyområde udgør en kritisk masse af mindst 500 000 indbyggere (eller væsentligt flere). Storbyområder er funktionelle regioner, der udgør store økonomiske områder og arbejdsmarkeder. De svarer som regel ikke til (mangeårige) administrative enheder som provinser og distrikter. Storbyområderne er vigtige knudepunkter i det transeuropæiske transportnet, men samtidig har de også selv komplekse transportnet.

1.3 EØSU anbefaler en visionær løsning, der skal føre til en urban renæssance i det 21. århundrede og fleksible og konkurrencedygtige storbyområder. I lyset af den økonomiske, sociale, miljømæssige og territoriale udvikling og de nedslående finansielle udsigter, er der et presserende behov for en samlet dagsorden for byerne i EU, som skal være nært forbundet med Europa 2020. EØSU's holdning til dagsordenen for byerne og Europa 2020-strategiens påvirkning behandles i punkt 5 og 6 nedenfor.

1.4 I skrivende stund hersker der megen forvirring om, hvordan emnet skal behandles på EU-plan og ofte også på nationalt plan, hvilket dels skyldes problemer vedrørende forvaltning og ansvar, dels de meget forskellige fremgangsmåder. Især opstår der spændinger, når der er modstridende holdninger til, hvilke top-down- og bottom-up-tilgange der

skal anvendes, samt når der er problemer mellem større byer og mindre (forstads-) kommuner og landområder. En vigtig problematik er også, at udvikling af storbyområder ofte ikke falder sammen med administrative grænser.

1.5 EØSU mener, at velbalancerede og stabile storbyområder, der ansøres inden for rammerne af Europa 2020, kan udvikle sig til en drivkraft for fremtidig udvikling, hver med sin egen identitet og kendetegn. De vil også få en positiv makroøkonomisk betydning for Europa. Politikker om udvikling af storbyområder bør kombineres med målet om at mindske de regionale forskelle.

1.6 EØSU anbefaler, at der oprettes en højtstående gruppe eller en taskforce for udvikling af storbyområder på linje med Kommissionens nuværende tværgående gruppe om byudvikling. En sådan taskforce bør være tværfaglig og omfatte en bred vifte af repræsentanter fra medlemsstater, storbyområder og offentlige og private aktører samt civilsamfundet. Det skal sikres, at der sker strukturel udveksling mellem praktikere og forskning som f.eks. i det europæiske institutionsnetværk for storbyområder, det fælles programmeringsinitiativ for byer i Europa og METREX.

1.7 Taskforcens formål bør være at udvikle en langsigtet vision for europæiske storbyområder, der strækker ud over nationale landegrænser. En sammenhængende og effektiv dagsorden for byerne i Europa 2050 skal erstatte de meget forskellige fremgangsmåder med et overordnet koncept og som fokus have den helhedsorienterede Europa 2020-strategi om inteligt, bæredygtig og inklusiv vækst.

1.8 Dagsordenen bør ledsages af en dybdegående analyse af aktuelle (og fremtidige) tendenser, der underbygges af statistikker fra Eurostat og af data og forskning fra ESPON og andre veldefinerede kilder.

1.9 Lissabontraktaten og Europa 2020 medfører også ændringer inden for forvaltning. Forvaltning på flere niveauer skal på dette stadie tages seriøst og ikke blot være ord på et stykke papir. Storbyområder bør anerkendes som fuldgældende aktører i regionaludviklingsprocessen. I Kommissionen bør anliggender vedrørende byer og storbyer koordineres og forelægges bedre. Politikken for storbyområderne er dybest set en del af EU-politikken, den nationale (den har trods alt indflydelse på de vigtigste områder i Europa og i medlemslandene), regionale og lokale politik. Myndighederne i storbyområderne bør have ansvaret for at koordinere alle disse aspekter.

1.10 Udviklingen af storbyområder i Europa er i fuld gang. EØSU er overbevist om, at en fremtidsorienteret europæisk platform – med en taskforce og en tværgående gruppe – kan fungere som drivkraft og styre debatten om de igangværende processer, identificere top-down- og bottom-up-tilgange, opfordre regionale/lokale myndigheder og civilsamfundet til at udvikle passende modeller, fremme indbyrdes forbindelser og støtte initiativer på tværs af landegrænser.

1.11 Interessen er stigende. I denne udtalelse udarbejder EØSU analyser, argumenter og forslag til støtte for ønskelige tiltag. EØSU anmoder Kommissionen og Rådet om at tage disse i betragtning, når den bymæssige dimension skal styrkes i det kommende lovpakkeforslag for samhørighedspolitikken i forbindelse med Kommissionens overvejelser om »Morgendagens byer«.

2. Analytiske bemærkninger

2.1 Forholdet mellem Den Europæiske Union og dens byer og storbyområder er svært og kompliceret. Det komplekse forhold mellem EU og dens byer og storbyer skyldes en lang række årsager, der spænder fra mangel på effektiv forvaltning til en bred vifte af omstændigheder og udviklinger.

2.2 Kommissionen og Rådet: et historisk overblik

2.2.1 I 1972 erklærede Det Europæiske Råd europæisk regionalpolitik for en afgørende faktor i underbygningen af Fællesskabet. Man startede med at finansiere mindre gunstigt stillede regioner for at fremme en afbalanceret og harmonisk udvikling i Europa. I 1986 blev udryddelse af regionale forskelle set som et vigtigt delmål i skabelsen af det indre marked.

2.2.2 I 80'erne og 90'erne blev politikkerne og ordningerne mere effektive. EU-traktaten i 1992 og forhandlingerne om Unionens udvidelse få år senere resulterede i en væsentlig forhøjelse af strukturfondene.

2.2.3 Byer som sådan blev først senere omfattet af EU-politik, selvom der blev iværksat pilotprojekter allerede i starten af 1990'erne. Der blev næsten ikke skelnet mellem store og små byer. I lang tid var den afgørende sondring og

udgangspunktet for diskussionen mellem rige og fattige dele af EU, mellem den såkaldte »blå banan« i Vesteuropa på den ene side og alle andre områder på den anden.

2.2.4 I 1998 iværksatte Kommissionen et interessant initiativ med sin meddelelse »Bæredygtig byudvikling: Rammer for handling«, som dog kun fik begrænset indflydelse på Rådets overvejelser og det konkrete arbejde.

2.2.5 Samtidig udarbejdede GD Regio, GD Forskning, GD Mobilitet og Transport, GD Energi og GD Beskæftigelse byudviklingsordninger og -projekter. ESPON fik ansvar for målrettede undersøgelser af regional- og storbyudviklingen, der fik støtte fra INTERREG-programmet.

2.2.6 Fra 2004 og fremefter blev Rådet mere direkte involveret i bymæssige anliggender. Der fandt halvårslige uformelle møder sted mellem ministre med ansvar for fysisk planlægning og udvikling, hvor den bymæssige dimension var et kerneemne. På grund af manglende forfatningsbaserede kompetencer var Kommissionens og Rådets beføjelser begrænsede, når det kom til at foretage konkrete handlinger.

2.2.7 På de uformelle ministermøder er der imidlertid blevet vedtaget en lang række erklæringer. En meget vigtig af disse er Leipzigcharteret fra 2007, der skulle sætte en dagsorden for byerne. Charteret pegede på en række bymæssige anliggender, herunder storbyer, der skulle behandles under et samlet europæisk regelsæt, som tager hensyn til nærhedsprincippet. Denne erklæring var starten på en mere struktureret tilgang. Opfølgende tiltag, der også er værd at nævne, er ministermødernes konklusioner⁽¹⁾ om arkitekturs og kulturs bidrag til en bæredygtig udvikling. Målsætninger og argumenter blev videreudviklet, især under de uformelle ministermøder i Marseille og Toledo⁽²⁾. Gödöllöerklæringen og -konklusionerne fra maj 2011 vidner om en større interesse for en integreret og tværsektoriel tilgang til en afbalanceret udvikling af storbyområder⁽³⁾.

2.2.8 På trods af at der i Kommissionens meddelelser og EU-ordninger er fokus på byer, er det overordnede billede og fremskridt mod en dagsorden for byer ikke imponerende. Dette skyldes ikke kun manglende formelle kompetencer, men også en mangel på klare mål og et tilfredsstillende fokus. Indenlandske politiske årsager og nærhedsprincippet afholder medlemsstaterne fra at drøfte bymæssige anliggender på EU-plan.

⁽¹⁾ EUT C 319/05 af 13.12.2008, s. 13.

⁽²⁾ Disse erklæringer blev vedtaget under det franske og spanske formandskab i Marseille i 2008 og i Toledo i 2010.

⁽³⁾ Se det ungarske formandskabs konklusioner og den territoriale dagsorden for EU 2020, der blev vedtaget på det uformelle ministermøde i Gödöllö den 19. maj 2011.

2.3 EØSU's tidligere synspunkter

2.3.1 I 2004 fremsatte EØSU et forslag⁽⁴⁾ om at øge opmærksomheden i EU omkring storbyområder og storbyer med en kritisk masse af især to årsager: dels fordi storbyområder, med deres gode og dårlige sider, er »laboratorier for verdensøkonomien«, dels fordi byområder har en tendens til at vokse sig større. I løbet af det sidste årti er begge tendenser blevet mere markante. Disse er senest blevet fuld anerkendt ved de uformelle ministermøder.

2.3.2 EØSU har påpeget, at der på linje med fokus på udligning af regionale forskelle er behov for samme opmærksomhed med hensyn til stærke storbyområder, som skal betragtes som en drivkraft for fremtidig udvikling.

2.3.3 Store byområder i Europa er ofte, i lighed med andre steder i verden, magneter for effektive, aktiviteter af høj kvalitet, internationale virksomheder og forskningscentre, tjenesteydelser, kreativ udvikling af enhver art og uddannelsesinstitutioner. I kraft af globaliseringen tiltrækker de stadig større interesse, efterhånden som nationale landegrænser udviskes: Moderne transport- og internetforbindelser binder dem sammen internationalt og giver samtidig en god grobund for samling af talenter.

2.3.4 Som en magnet for alle slags indbyggere inden for EU, såvel som for immigranter, har storbyområder og byregioner unægteligt også en relativ høj andel af arbejdsløse og af mindre kvalificeret arbejdskraft; et fænomen, der er svært at håndtere og samtidig ofte er kilde til (større) sociale, kulturelle og økonomiske problemer. De miljømæssige udfordringer er mange og åbenbare.

2.3.5 I sin udtalelse fra 2008 beskrev EØSU kort situationen i medlemsstaterne. På trods af en tendens til decentralisering og en europæisk debat om, hvilke tilgange og foranstaltninger der skal tages i forhold til storbyudvikling, har hvert land sin egen dagsorden, som er tæt forbundet med den historiske og lovgivningsmæssige udvikling. Derfor foreslog EØSU nedsættelse af en højtstående gruppe på EU-niveau til at drøfte og fastsætte en dagsorden for storbyområder⁽⁵⁾ med fokus på konkurrence- og bæredygtig samt inklusiv vækst. Efter denne opfattelse bør storbyområder, i samarbejde med nationale regeringer, opfordres til at fastsætte deres egen Lissabonstrategi. Denne proces – herunder bedste praksis – bør drøftes på EU-plan, hvor Kommissionen skal spille en aktiv og overvågende rolle.

2.3.6 For nærværende er et sådant tiltag endnu ikke blevet iværksat. Alt i alt er det stadig uklart, hvem der er ansvarlig for hvad hvornår.

⁽⁴⁾ EØSU's initiativudtalelse om »Europæiske storbyområder: socioøkonomiske konsekvenser for EU's fremtid«, EUT C 302/20 af 7.12.2004, s. 101. I 2007 blev en række emner behandlet i EØSU's opfølgning af udtalelsen om »Europæiske storbyområder: socioøkonomiske konsekvenser for EU's fremtid«, EUT C 168/02 af 20.7.2007, s. 10.

⁽⁵⁾ EØSU's sonderende udtalelse »Mod en afbalanceret udvikling af bymiljøet: udfordringer og muligheder«, ordfører Joost van Iersel, EUT C 77/27 af 31.3.2009, s. 123.

3. Nuværende situation

3.1 I dag tvivler ingen på storbyområdernes betydning⁽⁶⁾. Selv OECD og Verdensbanken analyserer tendenserne på verdensplan. Forskningscentre på tværs af Europa baserer deres synspunkter på formodninger, der ligner dem, som vi lægger til grund her. Men der hersker stadig meget forvirring om, hvordan emnet skal håndteres på EU-plan og ofte også på nationalt plan. Det skyldes delvis problemer vedrørende forvaltning og ansvar og delvis også de meget forskellige fremgangsmåder. Nogle eksempler herpå er:

— I store byområder er der ofte en kløft mellem byplanlæggere, som har ansvaret for byplanlægning, infrastruktur, boliger og generelle serviceydelser, og de aktører, som står for fremme af økonomisk udvikling og dynamik og flere arbejdspladser – med andre ord er der ofte ikke en fælles strategi.

— Akademikere og forskningsinstitutter offentliggør i stigende grad nyttige casestudier om store byområder, men effektiv kommunikation med de offentlige myndigheder er stadig begrænset.

— Myndighederne på nationalt, regionalt og lokalt plan tøver som regel med at dele synspunkter med den private sektor, dvs. ejendomsentreprenører og –investorer.

— Byer og regioner samt regeringer vender som regel blikket mod Bruxelles for at få finansiel støtte og overser sædvanligvis muligheden for at drøfte fordelagtige politikker eller behovet for at drøfte EU-lovgivningens påvirkning af storbyområderne.

3.2 Kommissionens og Rådets øgede engagement fører til en bred række programmer. På grund af forskellige tilgange fra sektor til sektor har disse programmer forskelligt fokus og er ofte baseret på divergerende emnedefinitioner. Det betyder, at udenforstående og slutbrugere ikke ved, at programmerne er der, og det skader derfor deres effektivitet.

3.3 Lissabonstrategien har uden tvivl bidraget til at få integreret byudvikling i det større europæiske regelsæt og ambitioner. Men dette mødes ofte med uvillighed i medlemsstaterne, som sjældent føler et behov for »overnational« indblanding i deres sandkasse. Derfor omfatter europæisk finansiering af byprojekter som regel også den nationale myndighed i stedet for at være en sag mellem Kommissionen og det lokale niveau uden noget top-down-indgreb.

⁽⁶⁾ Anerkendte værker er bl.a.: Richard Florida »Cities and the creative class«, Charles Landry, »The Creative City«, og Edward Glaeser »Triumph of the City«.

3.4 På trods af gode eksempler er der overordnet i medlemsstaterne såvel som på EU-plan forvirring omkring, hvilke bottom-up- og top-down-tiltag der er behov for. Det fører til, at storbyer snarere markedsfører sig individuelt i stedet for, at der planlægges en mere struktureret tilgang.

3.5 Endelig bliver debatten ofte påvirket i en negativ retning af ikke-konstruktive spændinger mellem land- og byområder (herunder peri-urbane kommuner).

3.6 Vejen mod en succesfuld forvaltning på flere niveauer spærres i de fleste tilfælde af historiske og kulturelle barrierer, som hindrer en positiv løsning af de virkelige udfordringer.

3.7 Kort sagt, fortsætter medlemsstater og byområder ofte med at fokusere på deres daglige rutiner i stedet for at være mere åbne over for integrerede strategier eller langsigtede målsætninger. EU's merværdi er ikke en veldefinerbar størrelse, dels fordi medlemsstaterne ikke er enige om Kommissionens opgave og heller ikke om det (uformelle) ministerråds præcise rolle, dels fordi Kommissionen i skrivende stund ikke har beføjelse til at reagere på medlemsstaternes forskellige holdninger til dens rolle.

4. En proaktiv tilgang til en urban renæssance i det 21. århundrede

4.1 På trods af at der i Kommissionens meddelelser og EU-ordninger er øget fokus på byer, forbliver det overordnede billede et puslespil. Økonomiske, sociale, territoriale og miljømæssige krav og nedslående finansielle udsigter skaber et behov for en sammenhængende og funktionsdygtig dagsorden for byer. En sådan dagsorden vil underbygge det nuværende og skjulte økonomiske, sociale, kulturelle og teknologiske potentiale på tværs af kontinentet.

4.2 I sine tidligere udtalelser har EØSU fremsat stærke argumenter for en sådan EU-dagsorden i sammenhæng med den internationale politiske og akademiske debat om at fremme en urban renæssance i det 21. århundrede. Vigtige elementer i debatten om storbyen er blandt andet:

- et paradigmeskifte til storbyområder og byregioner som en konsekvens af globaliseringen, der er kendetegnet ved internationale netværks- og værdikæder og en udviskning af nationale landegrænser;
- overgang og omstrukturering af industribaserede regioner til en ny og specialiseret fremstillingsindustri og tjenesteydelser og de deraf følgende konsekvenser for økonomiske centre og storbyområder;
- specialisering af byer som basis for klynger, der tiltrækker investeringer;
- kort afstand til universiteter, forskningscentre, velkvalificeret arbejdskraft, industriværdikæder, der er udviklet på regionalt plan, og højtudviklede tjenesteydelser;

- internationale forbindelser og intelligent intern mobilitet og transportsystemer;
- den grønne by: klimaforandringer, energibesparing og miljø stiller krav om en øget og mere fokuseret lokal og regional forvaltning samt partnerskaber mellem det offentlige og det private;
- et udbredt behov for bytæthed frem for diffus byspredning;
- bedre samarbejde mellem by- og landområder;
- social bæredygtighed, demografiske ændringer og jobkvalitet på alle samfundsniveauer, der skal underbygges af passende undervisning og uddannelse ude i regionerne;
- det presserende behov for at slå bro over kulturkløfter med fokus på at skabe positive muligheder for minoriteter, som er gavnlige for hele samfundet;
- behovet for at øge livs- og boligkvaliteten, især i forbindelse med migration;
- fokus på byplanlægning for at sikre at betingelserne for en samlet optimal udvikling af storbyområderne er til stede, hvilket indebærer, at byplanlæggere og arkitekter involveres i processen;
- garanti for intern og ekstern sikkerhed og tryghed;
- fritid.

4.3 Sidst, men ikke mindst, skal effektiv forvaltning af storbyer og byer baseres på en kombination af top-down- og bottom-up-tilgange. På storbyområdeniveau skal det sikres, at alle aktører er involveret: De bedste resultater opnås, ved og når alle involverede niveauer i samfundet påtager sig et medansvar. Jo bedre samarbejde, der er mellem niveauerne for beslutningstagning og gennemførelse – forvaltning på flere niveauer, jo mere effektivt vil resultatet være.

4.4 De folkevalgte regionale og lokale aktører er afgørende, når der skal tages et medansvar. Desuden kan nye former for deltagelsesdemokrati, der inddrager civilsamfundet, udvikles. Tendenser identificeret på EU-plan kan fremme denne udvikling.

4.5 Traktaten om Den Europæiske Union anerkender udtrykkeligt »territorial samhørighed« som et grundlæggende mål i tillæg til økonomisk og social samhørighed (7). Alle tre aspekter er nævnt som politiske områder, hvor EU og medlemsstaterne har delt kompetence. Som følge heraf henhører politikker vedrørende regioner ikke længere udelukkende under medlemsstaterne under påberåbelse af nærhedsprincippet. Dette synspunkt er afspejlet i bestemmelserne om transeuropæiske net (8).

(7) Jf. EU-traktatens artikel 3, stk. 3.

(8) Se artikel 170-172 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

4.6 Desuden udvides nærhedsprincippet til regionalt og lokalt plan, eftersom traktaten udtrykkeligt understreger lokalt og regionalt selvstyre⁽⁹⁾, hvilket er helt på linje med virkeligheden, da fuldførelsen af politikker for det indre marked, industri, forskning og udvikling, energi, miljø og sundhed i høj grad afhænger af gennemførelse i regioner, især i storbyområder.

5. En dagsorden for byer og storbyudvikling

5.1 Det europæiske samfund skal forberede sig til fremtiden. Territorial samhørighed er et af værktøjerne. EØSU mener, at helhedsorienterede tilgange til storbyområder – kraftcentre – og byudviklingsprocesser er forenelige med den unikke bystruktur i Europa, og at de fremmer socioøkonomisk stabilitet.

5.2 Storbyudvikling bør medføre en ny virtuel måde at se på kortet over Europa. Det skal ikke længere alene udgøre et billede af samarbejdende medlemsstater, ej heller et billede af stor mod lille og landområder mod byområder. Kortet skal hellere afspejle storbyudvikling – inden for såvel som på tværs af landegrænser – som en geografisk justering af den samfundsmæssige, økonomiske og teknologiske udvikling i dag og i den nærmeste fremtid. I denne sammenhæng burde en dagsorden for storbyudvikling kunne hjælpe det europæiske samfund med at indrette sig på en optimal måde.

5.3 Ifølge EØSU bør storbyudvikling bidrage til effektivt at fjerne polarisering mellem landområder og byer. Det er et hedt debatteret emne. Der mangler ikke argumenter for at fremme et positivt samarbejde mellem de to. Der må udvikles nye værktøjer til fremme af gensidige fordele. Et kommende og interessant initiativ er et samarbejde mellem byer og landområder i storbyområder (»URMA«) iværksat af METREX, hvor der vil blive præsenteret metoder til og konkrete projekter om forbedringer. Andre praktiske forbedringer kan opnås ved, at polycentrisme anvendes på en passende måde, samt ved opstart af projekter, som er baseret på nye former for forvaltning. Bedste praksis bør udbredes.

5.4 I tillæg til den udvikling EØSU nævnte i 2008, ser man, at der gøres mere og mere for at få sat gang i storbyudviklingsprojekter. De fleste af disse er styret af økonomi. Men geografiske, sociale og kulturelle årsager kan også spille en vigtig rolle. Af de mange forskellige eksempler og modeller skal især de følgende fremhæves:

- samarbejdet mellem de tyske »Metropolregionen« er øget inden for »Initiativkreis Europäische Metropolregionen«;
- de franske »pôles métropolitaines« ved siden af »pôles d'excellence«;
- Grand Paris (herunder byens kommende forbindelse til Atlanterhavet og Nordfrankrig);

— en forventet udvidelse af Øresundsregionen og udbygning af Storstockholm;

— stigende antal projekter i den hollandske Randstad region (omkring Amsterdam og de fremtidige »tvillingebyer« Rotterdam-Haag);

— opbygning af storbyområderne Barcelona, Valencia og Bilbao;

— etablering af lokale virksomhedspartnere (»LEP«) i nogle af Englands større byer;

— udvikling af byregionerne Warszawa, Gdansk og Katowice i Schlesien, de to sidstnævnte er på udkig efter indflydelse på tværs af landegrænser (Østersøen og Tjekkiet);

— storbyudvikling omkring Prag og Budapest;

— den fremvoksende »tvillingeby« Wien-Bratislava;

— storbyambitioner for Leipzig med en kulturel fællesnævner, »Luthers decennium« i anledning af 500-års jubilæet for den lutherske reformation i 1517.

5.5 Der er potentiale for, at storbyudviklingen kan få et ekstra skub af de kommende makroregioner som Østersøområdet, Donauområdet og Nordvesteuropa (selvom det ikke forholder sig sådan formelt, er området Nord-Pas-de-Calais, Belgien, Luxembourg, Nederlandene og Nordrhein-Westfalen i litteraturen omtalt som en makroregion).

5.6 Fra et europæisk synspunkt har initiativer på tværs af landegrænser – nogle med, men ofte uden de nationale regeringers opbakning – brug for særlig opmærksomhed. Det er vigtigt at nævne det tyske »Initiativkreis Metropolregionen«. I tillæg til eksisterende modeller, såsom Øresund og Lille-Kortrijk, er en række nye initiativer ved at blive igangsat. Nogle eksempler herpå er Oberrhein (Basel, Strasbourg, Karlsruhe), Niederrhein (Rheinland-Pfalz, Luxembourg, Nancy), Katowice, Savoie-Aosta mv. Hamborg planlægger at styrke sine bånd til Øresundsregionen gennem bedre transportforbindelser. Udviklingen af forbindelserne mellem Kaliningrad i Rusland og storbyområdet omkring Gdansk frembyder interessante eksempler på samarbejde.

5.7 Mindre medlemsstater som Slovenien kan drage særlige fordele af veldefinerede initiativer på tværs af landegrænser. Det juridiske instrument »Europæisk Gruppe for Territorialt Samarbejde« (EGTS) har siden 2007 gjort det lettere for denne form for initiativer.

⁽⁹⁾ Jf. EU-traktatens artikel 5, stk. 3.

5.8 EØSU anbefaler, at brugen af EGTS ikke begrænses til regioner, der er naboer på tværs af landegrænser. Europæiske storbyregioner, der har til hensigt at opbygge et mere konkurrencedygtigt Europa i forhold til tredjelande (Kina), bør opfordres til at skabe et intensivt samarbejde langs værdikæderne, som skal ledes af en »overstruktur« bestående af traditionelt samarbejde inden for kultur- og uddannelsesområdet, administrativt samarbejde m.m. for at gøre økonomisk samarbejde mindre sårbart over for kriser. Et eksempel herpå vil være en EGTS for Hamborg-Toulouse, der begge er specialiserede i flyindustrien.

5.8.1 EØSU anbefaler, at de problemer, som repræsentanter for nuværende og potentielle EGTS'er og anmeldende myndigheder er stødt på, som nævnt i Overvågningsrapport om EGTS 2010 behandles i forbindelse med revisionen af EGTS-direktivet i 2011.

5.9 EU har brug for en indgående analyse af storbyudviklingen under de nuværende socioøkonomiske forhold. En sådan analyse stiller krav om et opdateret geografisk, økonomisk, socialt og teknologisk Europakort. ESPON kan være meget nyttig i denne henseende. Eurostat er uundværlig, når det drejer sig om pålidelige data. Desuden skal »Urban Audit« og »Urbact« udnyttes bedre til at sikre, at forskningsresultater og konkrete erfaringer formidles videre.

5.10 EØSU mener, at der bør oprettes en højtstående gruppe eller en taskforce for udvikling af storbyområder på baggrund af Europa 2020 og på linje med den nuværende tværgående gruppe om byudvikling. Denne højtstående gruppe bør være tværfaglig og omfatte en bred vifte af repræsentanter fra medlemsstater, storbyområder og offentlige og private aktører samt civilsamfundet.

5.11 Taskforcens formål bør være at udvikle en langsigtet vision for europæiske storbyområder, herunder storbyområder på tværs af landegrænser, sådan som der lægges op til i det fælles programmeringsinitiativ for byer i Europa med et langsigtet perspektiv mod Europa 2050.

5.12 Med de i punkt 4.2 nævnte faktorer i storbyudviklingen som grundlag kan en europæisk platform fungere som drivkraft med hensyn til:

- at identificere fællesnævnerne for storbyudvikling på trods af en lang række forskelle mellem storbyområder og til fremme af bedste praksis;
- at anvende Europa 2020-strategien, dens overordnede tilgang og fokus på at involvere så mange aktører som muligt for at nå EU's målsætninger om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst i storbyområder;

- at drøfte væsentlige problemstillinger forbundet med ledelse og forvaltning og udvikling;
- at udnytte fordelene ved at samle viden inden for forskning og hos de offentlige myndigheder;
- at identificere rationelle svar i en vedvarende periode med finansielle nedskæringer, som under alle omstændigheder kræver en mere effektiv anvendelse af disponible midler;
- at forstå »uddannelse – forskning – innovationstrekanten«, som er drivkraften bag metropoliseringen i hele Europa;
- at drøfte og inden for konceptet om den bæredygtige by i fremtiden opstarte intelligente pilotprojekter vedrørende den attraktive by (the Liveable city), den forbundne by (the Connected city), iværksætterbyen (the Entrepreneurial city) og pionerbyer (the Pioneering city);
- at måle den europæiske dagsordens indflydelse på klimaforandringer i byer (energi, transport, byggeri) og udarbejde ønskede tiltag;
- at bidrage til at fjerne polariseringen mellem landområder og byer;
- at bidrage med en merværdi til det stadigt stigende antal nationale drøftelser om storbyudvikling og skabe mulighed for mere fleksible regioner;
- at fastlægge storbyområders betydning som funktionelle regioner i en bredere (verdensomspændende) kontekst.

5.13 Indtil nu har strukturel udveksling af erfaringer og »lærestreger« været begrænset. En EU-taskforce kunne spille en meget stimulerende rolle og udbrede bedste praksis og praktiske erfaringer. Sidstnævnte kan også være nyttige ved udarbejdelsen af europæiske politikker og til at målrette anvendelsen af midler fra EU-fondene i »græsrodsprojekter«.

5.14 Der findes adskillige undersøgelser og analyser af byudvikling i Europa. Et europæisk regelsæt bør bidrage til bekæmpelse af fragmentering og øge samarbejdet. Forskningscentre og universiteter med specialiseret viden kunne samarbejde bedre på tværs af Europa.

5.15 Et eksempel på et europæisk pilotprojekt kunne være oprettelse af »levende laboratorier« (praktiske fællesskaber) om særlige temaer, såsom økonomiske klynger, videntrekanten, bæredygtig udvikling, herunder offentlig-private partnerskaber, socialt boligbyggeri, lederskab (subnational) inden for territorial udvikling mv. Hvert »laboratorium« koordineres af et storbyområde og består af en bred række offentlige og private aktører.

5.16 Der ville også være plads til efterspørgselsdrevne initiativer i de storbyområder, der udgør bestemte udfordringer og problemer på EU-plan. Herefter skulle metoder og metoder til at håndtere disse på en egnet måde findes på tværs af Europa. På et senere stadie kan der så indsamles henstillinger, erfaringer og overblik over bedste praksis og dårlig praksis.

5.17 Andre mulige initiativer er et europæisk undervisnings-system for byer og storbyområder, som sikrer pålidelig data om fremtidige projekter, som allerede er gennemført andetsteds; en årlig konference om den aktuelle situation for storbyudvikling og vigtigst af alt bymæssige erfaringer til at tage til efterretning for at gennemføre det indre marked.

5.18 Ved at udvikle interaktive metoder og en funktionsdygtig forvaltning på flere niveauer og ved at få byer og storbyområder med i den europæiske integration vil der ifølge EØSU blive åbnet op for helt nye veje med skjulte muligheder, ligesom der vil være større åbenhed over for nye måder at gøre tingene på.

6. Europa 2020: et solidt grundlag for en dagsorden for byerne i EU

6.1 Efter EØSU's opfattelse bidrager Europa 2020 med nyttige værktøjer til udvikling af muligheder og åbenhed. Et passende fokus i storbyudviklingen vil skabe bedre sociale og økonomiske forhold samt øget national og international eksponering.

6.2 EØSU deler synspunkt med kommissær Johannes Hahn, som ved det uformelle ministermøde om byudvikling i Toledo (juni 2010) erkendte, at byer og storbyområder er afgørende aktører i Europa 2020-strategien, idet han sagde, at *»når det kommer til at håndtere udfordringerne forbundet med hurtig globalisering og strukturelle ændringer, er byer de første til at levere innovation og fremme økonomisk udvikling«*.

6.3 I sin udtalelse fra 2008 talte EØSU for en dagsorden for storbyområder på baggrund af Lissabonstrategien⁽¹⁰⁾. Det er især den helhedsorienterede programmering af Europa 2020, som føjer nye facetter til Lissabonstrategien, der giver særlige muligheder for storbyområder og forbedrer forvaltning på flere niveauer, hvilket i årevis har været et meget svagt punkt.

6.4 I storbyområder er kommunikationslinjerne kortere end på nationalt plan. Beslutningstagning og planlægning er i reglen lettere at gennemføre. Myndigheder og andre aktører – arbejdsmarkedsparter og civilsamfundet, først og fremmest uddannelse på alle niveauer, byplanlæggere, ejendomsentreprenører og private investorer – handler som regel mere målrettet. Gode

eksempler viser, at målrettethed, fælles bevidsthed og selv stolthed er særlige drivkræfter for udvikling i storbyområder.

6.5 Der findes et stigende antal målrettede køreplaner, der er inspireret af gode eksempler. I de fleste tilfælde har der været visionære borgmestre og bred opbakning bag disse køreplaner. Nogle eksempler herpå er Gran Bilbao, København – Malmø, Wien og Birmingham.

6.6 En dagsorden for byer ville give gensidige fordele: Europa 2020 kan bidrage med en nyttig struktur til en sådan dagsorden, mens storbyområder vil være nyttige for gennemførelsen af Europa 2020⁽¹¹⁾. De grundlæggende elementer er følgende:

6.6.1 Europa 2020 medfører et behov for en mere effektiv koordinering i Kommissionen i tæt samarbejde med Rådet. Udarbejdelse af politikker og EU-programmer bør forenkles. EØSU foreslår, at projekter samles i Kommissionen. En vigtig sidegevinst vil være mere synlighed for Kommissionens tiltag og (europæisk) koordinering.

6.6.2 En veldefineret og overordnet tilgang skal hjælpe med at kompensere for de uundgåelige økonomiske besparelser, som under den nuværende økonomiske nedgang rammer byer i alle medlemsstater.

6.6.3 Frem til nu har nærhedsprincippet hindret gennemførelsen af en dagsorden for byer. Efter EØSU's opfattelse nødvendiggør Europa 2020 et tættere samarbejde mellem EU og medlemsstaterne med en mere fleksibel tilgang til nærhedsprincippet og med en mindre skarp opdeling mellem EU-kompetencer og nationale kompetencer.

6.6.4 Det er afgørende, at en sådan form for fleksibilitet baner vejen for at medtage regionale, bymæssige og lokale myndigheder som ansvarlige aktører inden for EU-regelsættet. Man har i mange år haft talrige drøftelser om forvaltning på flere niveauer uden noget konkret resultat. Det er nu blevet tid til at gå fra tale til handling omkring forvaltning på flere niveauer og øge funktionelle og interaktive forpligtelser mellem offentlige og private aktører såvel som civilsamfundet.

6.6.5 En Europa 2020-dagsorden for byer vil også medføre øget overvågning fra Kommissionens side af spørgsmål, der er direkte forbundet til byer og storbyområder. Det betyder, at byer og storbyområder, herunder aktører og civilsamfundet, skal anerkendes som medaktører i gennemførelsen af politikker og EU-programmer.

⁽¹¹⁾ Der findes nogle interessante kommentarer herom i »Report on European Urban Agenda and its future in Cohesion Policy«, Europa-Parlamentet A7-0218/2011 ved ordfører Oldřich Vlasák, der blev vedtaget i juni 2011.

⁽¹⁰⁾ Se fodnote 5.

6.6.6 Ligeledes anbefaler Europa 2020 tættere koordinering mellem de enkelte medlemsstater. Med henblik herpå findes der to vigtige områder:

- Medlemsstater opfordres til at se nærmere på hinandens praksis og resultater.
- Tættere koordinering mellem medlemsstater vil være fordelagtig for grænseregioner og deres potentiale som storbyområder. Nationale regeringers bilaterale og trilaterale aftaler vil i særdeleshed hjælpe med at øge samarbejde på tværs af landegrænser.

Bruxelles, den 21. september 2011

Staffan NILSSON
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
