

Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse — Konkrete skridt til gennemførelse af EU's dagsorden for byerne

(2016/C 240/03)

Ordfører: Hella DUNGER-LÖPER (DE/PES), statssekretær, repræsentant for delstaten Berlin ved den tyske forbundsregering, med ansvar for europæiske anliggender

POLITISKE ANBEFALINGER

DET EUROPÆISKE REGIONSUDVALG

Indledning

1. Dagsordenen for byerne er et europæisk projekt af central betydning. Der vil blive udviklet en ny arbejdsmetode, som skal tilvejebringe en operationel ramme og effektive instrumenter til at skabe sammenhæng i alle de politikker, der vedrører byerne og deres omkringliggende, funktionelle områder. Da omkring to tredjedele af alle sektorspecifikke politikker i EU påvirker Europas byområder, bør byer være mere involveret i deres udformning og gennemførelse. Målet er bedre livskvalitet i byerne og udvikling af en ny »bymæssig« forvaltning, hvor man på koordineret vis fastlægger og gennemfører mål på tværs af forskellige niveauer gennem praktiske og konkrete tilgange, hvor der tages hensyn til nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Dette nye bymæssige paradigme åbner store muligheder: Det kan gøre den europæiske merværdi håndgribelig for lokalbefolkningen og bidrage til at imødegå de sociale og demografiske udfordringer, det kan — tæt knyttet til Kommissionens dagsorden for bedre regulering — forbedre kvaliteten af de europæiske politikker ved at skabe gensidig forbindelse til nationale, regionale og lokale strategier og dermed bevæge sig langt ud over det eksisterende samarbejde. Regionsudvalget understreger, at dagsordenen for byerne bør være del af en mere holistisk, territorial vision, der ser på både by- og landdistrikter ⁽¹⁾.

Paradigmet kan desuden yde et relevant bidrag med hensyn til at nå de mål, der er fastsat i artikel 3 i EU-traktaten, herunder især målene om økonomisk, social og territorial samhørighed, og målene i Europa 2020-strategien ⁽²⁾.

Inden for rammerne af en »bottom up«-tilgang og en forvaltning på flere myndighedsniveauer er tre centrale kriterier en forudsætning for en vellykket gennemførelse af denne proces:

— Gennemsigtighed

— Deltagelse

— Bindende karakter.

2. Regionsudvalget minder om bestræbelserne siden 1989 og pilotprojekterne for byer, som i højere grad skal tages i betragtning og inddrages i udformningen af politikker på europæisk plan og i forberedelsen af en dagsorden for byerne på EU-niveau:

— Regionsudvalget fremhæver i denne forbindelse bidraget med sin udtalelse »Mod en integreret dagsorden for byerne i EU« fra 2014 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Regionsudvalgets udtalelse om »Territorial vision 2050, hvilken fremtid?«, CDR 4285/2015.

⁽²⁾ Regionsudvalgets studie om »Vækspotentialet i en integreret EU-dagsorden for byerne«, endelig rapport, 8. januar 2016.

⁽³⁾ EUT C 271 af 19.8.2014, s. 11.

- Regionsudvalget understreger Europa-Parlamentets rolle med hensyn til at håndtere de byplanpolitiske aspekter og forankre dem i den generelle forordning om de europæiske struktur- og investeringsfonde samt give vigtige impulser til udformningen af en dagsorden for byerne i form af Europa-Parlamentets beslutning af 9. september 2015 om den bymæssige dimension af EU's politikker.
- Regionsudvalget påskønner, at Kommissionen gennem regelmæssige arrangementer har øget bevidstheden om byernes rolle og uddybet den yderligere med høringsproceduren vedrørende en dagsorden for byerne afholdt mellem 18. juli og 26. september 2014.
- Regionsudvalget henviser til Rigaerklæringen under det lettiske formandskab, hvor Rådets anerkendelse af den bymæssige dimension blev bekræftet endnu engang.
- Regionsudvalget anerkender, at især det nederlandske formandskab har været en stærk drivkraft, idet det har gjort dagsordenen for byerne til et centralt emne under sit formandskab, bl.a. ved at udarbejde Amsterdampagten, der vil gøre gennemførelsen af dagsordenen for byerne bindende og dermed skabe grundlag for, at hensigtserklæringerne nu også omsættes til handling, og for at dagsordenen for byer i EU endelig kan gennemføres.
- Regionsudvalget fremhæver betydningen af den bedst mulige inddragelse af de lokale og regionale myndigheder for udformningen og den effektive gennemførelse af EU's politikker, lovgivning og støtteprogrammer.

Grundlæggende punkter på dagsordenen for byer

3. Byernes betydning: Den verdensomspændende tendens til øget befolkningskoncentration i byerne gør sig også gældende i Europa — et kontinent, hvor ca. 70 % af befolkningen nu bor i byer eller byområder. Byerne er drivkraften i økonomisk udvikling — 75 % af BNP produceres der — , social inklusion og bæredygtig udvikling. Byerne er imidlertid også kendetegnet ved direkte sociale modsætningsforhold, hvad angår bl.a. fattigdom og rigdom, beskæftigelsespotentiale og langtidsarbejdsløshed, efterspørgsel og mangel på arbejdskraft, store forskelle i uddannelse og specifikke miljømæssige udfordringer. Desuden vil de som »katalysator for integration« i høj grad også skulle bidrage til at håndtere de aktuelle flytningestrømme samt migration inden for EU. Ingen af EU's politikker ville være levedygtige, hvis der ikke blev taget højde for den bymæssige dimension.

4. Integrerede og tværfaglige tilgange: Allerede i 2007 understregede Leipzigcharteret, at der i byerne kun kunne opnås succes med integrerede tilgange, og at forvaltning på flere myndighedsniveauer er nøglen til løsning af komplekse problemer i byerne. Et opgør med silotænkningen i den offentlige forvaltning, dvs. en tværgående tilgang til løsningen af problemer, samspil på tværs af de traditionelle hierarkier og inddragelse af de forskellige interessenter, hvor der tages forbehold for forskelle mellem lokale og regionale områder, er vellykkede tilgange. Disse områder er tæt knyttet til Kommissionens vision om »bedre regulering«, »bedre finansiering« og »bedre koordinering«. Integrerede tilgange kræver imidlertid et højt koordinations- og samarbejdsniveau på alle niveauer — lokale, regionale, nationale og europæiske.

5. By og land som komplementerende funktionelle områder: I forbindelse med drøftelserne om dagsordenen for byerne gives der ofte udtryk for en frygt for, at et stærkere fokus på byudvikling vil ske på bekostning af støtten til landdistrikterne. Regionsudvalget fremhæver vigtigheden af forbindelser mellem by og land og den rolle, som landdistrikter spiller, hvilket også bidrager til vækst og jobskabelse. EU's politikker bør ikke opmuntre til konkurrence mellem disse to dimensioner, som er integrerede geografisk, administrativt og på funktionelle og tematiske politikområder. Tværtimod gælder det om at udnytte komplementariteten mellem disse to dimensioner og derved gøre det muligt at eksperimentere med nye styringsformer, især i form af øget adgang til tjenester og udvikling af de digitale teknologier. Kun hvis begge parter er stærke, kan det overordnede mål om et økologisk, økonomisk og socialt stærkt Europa og øget territorial samhørighed opfyldes. En europæisk bypolitik retter fokus mod alle byer og nærliggende funktionelle områder — ikke blot hovedstæder og storbyer, men også mellemstore og mindre byer, som er af stor betydning for deres opland.

6. EU-dagsordenen for byerne bør også være retningsgivende for EU's forhandlingspositioner med henblik på Habitat III-konferencen, der skal afholdes i Quito den 17.-20. oktober 2016. Som supplement til og i overensstemmelse med målet for EU om at være en stærkere global aktør samt behovet for at øge overensstemmelsen mellem EU's interne og eksterne politikker bør EU forstærke og stimulere internationalt samarbejde og udveksling mellem bymyndigheder.

7. For at blive gennemført med succes, skal dagsordenen for byerne bero på en tilgang baseret på integration mellem bymæssig og regional forvaltning, som omfatter de institutionelle og administrative rammer.

8. For at nå frem til en EU-dagsorden for byerne, som respekterer nærhedsprincippet og »bottom up«-inddragelsen af de lokale og regionale myndigheder, er det en absolut forudsætning, at visse faktorer er til stede såsom inddragelse af de folkevalgte lokale og regionale enheder og deres repræsentative nationale og europæiske forbund i beslutningstagningen samt deres deltagelse i og medansvar for fastlæggelsen af de operationelle programmer og for gennemførelsen og evalueringen af samhörighedspolitikken under hensyntagen til deres respektive institutionelle roller.

Foranstaltning til gennemførelse af konkrete skridt til en dagsorden for byerne: Amsterdampagten

9. Kommissionen har sammen med det nederlandske formandskab og med deltagelse af en lang række interessenter påbegyndt forberedelsen af Amsterdampagten. Målet er, inden for rammerne af 12 tematiske partnerskaber og i løbet af tre år, at udarbejde og gennemføre handlingsplaner for integrerede politikker vedrørende bymæssige udfordringer.

De skal udgøre ét vigtigt gennemførelsesinstrument i dagsordenen for byerne. De vil sammenføre en række sektorspecifikke politikker, som påvirker EU's byområder. Det er også vigtigt for succes af partnerskaberne og EU's udvalg for dagsordenen for byerne, som skal overvåge processen, at de skrider frem i tæt samarbejde med bymæssige, lokale og regionale myndigheder, medlemsstater, europæiske institutioner (inklusive Regionsudvalget), og relevante lokale interessenter.

Regionsudvalget anbefaler fokus på et begrænset antal vigtige politikområder, som gør det muligt at opnå synlige resultater og påvise merværdien ved EU-dagsordenen for byerne. De 12 centrale temaer udgør ikke en udtømmende liste. Der bør ligeledes etableres partnerskaber vedrørende andre temaer, der kræver en integreret politisk indsats, f.eks. hensyntagen til den kulturelle og turismemæssige dimension af byudvikling, nye inklusive former for deltagelse, innovation og »intelligente byer«. Det vil imidlertid først være muligt at foretage en omfattende vurdering af de centrale temaer, når partnerskaberne er etableret, idet det først på det tidspunkt vil vise sig, om og hvordan de for EU så vigtige temaer som f.eks. ungdomsarbejdsløshed behandles. Regionsudvalget glæder sig over, at fire pilotpartnerskaber (»luftkvalitet«, »boligbyggeri«, »fattigdom i byerne« og »migration og integration af flygtninge«) allerede har påbegyndt deres arbejde. Af hensyn til de efterfølgende faser af et partnerskab er det vigtigt, at der allerede fra starten er enighed om en høj grad af forpligtelse, f.eks. i form af halvårlige rapporter til Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og Regionsudvalget. Regionsudvalget påpeger også muligheden for, at de tematiske partnerskaber kan bidrage til udformningen af fremtidig EU-lovgivning og til at ændre den nuværende. I forbindelse med finansieringen af deltagelsen i de tematiske partnerskaber, som forventes at tælle omkring 15 partnere, og i betragtning af, at Nederlandene allerede har afsat 50 000 EUR til støtte for hvert partnerskab, opfordrer Regionsudvalget Kommissionen til at undersøge muligheden for at finansiere teknisk bistand med henblik på at gøre det nemmere for interesserede lokale myndigheder at blive partnere.

10. Udvikling og finansiering af handlingsplaner for byerne, der udspringer af tematiske partnerskaber under Amsterdam-pagten eller andre EU-programmer af typen Urbact, kan i den kommende programmeringsperiode være omfattet af operationelle programmer.

11. Det er desuden vigtigt, at Kommissionen påtager sig en stærk og obligatorisk rolle i forbindelse med koordineringen. Dette omfatter udnævnelsen af den første næstformand som koordinator for EU's dagsorden for byerne, som gennem sin funktion også vil sikre en stærk sammenhæng med dagsordenen for bedre regulering. Desuden vil en sådan koordinering bringe den fragmenterede tilgang til byer, der skyldes et fagligt perspektiv i de forskellige generaldirektorater, til ophør. »Intelligente byer« og, i forbindelse med landdistrikter, »intelligente regioner« vil således ikke kun være teknologisk intelligente, men også socialt intelligente. Der er også et behov for en integreret politik inden for EU's dagsorden for byerne, der strømliner intelligente byer og intelligente specialiseringsstrategier (RIS3). En helhedsorienteret tilgang er bydende nødvendig, især i betragtning af udfordringen med flygtningebølgen og de dertil knyttede integrationsbehov. Det vil i øvrigt være vigtigt at inddrage dagsordenen for byerne i Kommissionens arbejdsprogram, der skal forelægges hvert år. Det vil også fremme procedurens gennemsigtighed og bindende karakter.

12. Regionsudvalget fastholder, at der er behov for at gøre yderligere fremskridt for i et større omfang at involvere lokale og regionale myndigheder, inklusive netværk mellem byer og mellem regioner og andre interessenter, i udarbejdelsen samt evalueringen af EU-politikker, der påvirker og/eller fokuserer på myndigheder, der er ansvarlige for byområder.

13. En udvidet konsekvensanalyse af den bymæssige dimension: Pilotprojektet vedrørende den territoriale konsekvensanalyse, f.eks. af energieffektiviteten i bygninger, som Regionsudvalget og Kommissionen har taget initiativ til, har vist, at der foreligger passende værktøjer til at udvide konsekvensanalysen med en undersøgelse af den territoriale dimension. Ikke mindst har pilotprojektet vist byernes og regionernes store interesse i samt beredvillighed og evne til aktivt at deltage i de fornødne foranstaltninger og bidrage med nødvendigt input.

14. Det er nødvendigt at gennemføre vidensdeling og samarbejde mellem byer for at fremme udveksling af knowhow/bedste praksis mellem byer og lokale myndigheder ved at minimere de administrative byrder så meget som muligt. Indsamling af data om problemer ved byudvikling bør kun tages i betragtning i ekstraordinære tilfælde og begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt.

15. Regionsudvalget opfordrer fortsat til en systematisk undersøgelse af mulighederne for at forbedre støtten til byer og deres funktionelle områder. Følgende muligheder foreligger:

- Øget vidensudveksling om koordinering af og adgang til eksisterende værktøjer og finansieringskilder for byer på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan.
- Opfordring til ikke mindst medlemsstaterne om at øge anvendelsen af de eksisterende værktøjer, der kan anvendes i forbindelse med samhørighedspolitikens bymæssige dimension, f.eks. integrerede territoriale investeringer (ITI). Værktøjerne bør være i stil med strategierne for bæredygtig byudvikling, herunder foranstaltninger til at løse problemer, som berører byens samlede funktionelle område og kræver samarbejde mellem alle områdets partnere. Man kunne desuden som forberedelse til programmeringsperioden efter 2020 i en bredere sammenhæng og i forbindelse med strukturfondene undersøge muligheden for at udvikle en særlig EU-støtteordning for integreret byudvikling, som også vil bidrage til at skabe bedre forbindelser mellem de forskellige EU-programmer.
- Inddragelse af bymyndighederne i udformningen samt gennemførelsen og undersøgelsen af muligheden for eksperimentelle metoder, såsom initiativet om innovative handlingsplaner for byer.
- Den europæiske merværdi af EU-støttens særlige synlighed i byer og byområder må øges gennem en integreret tilgang, der fokuserer på bedste praksis og en resultatorienteret støttepolitik for byerne og nærliggende funktionelle områder, bl. a. set i relation til forvaltningen og anvendelsen af EU's midler.
- Bevarelse af fleksibiliteten i støtten til byer og byområder, så der kan reageres på kommende uventede udfordringer og behov.

- Anvendelse af det europæiske knudepunkt for investeringsrådgivning, som er nedsat af Den Europæiske Investeringsbank, med henblik på systematisk også at udnytte EIB's finansieringsinstrumenter i forbindelse med byer.
- Forbedring af forholdet mellem EU-støtte og privat egenkapital, indhentning af finansiering og anvendelse af finansieringsinstrumenter, når der er tale om byområder. Finansieringen af byprojekter bør være innovativ og omfatte muligheden for at eksperimentere. Privat finansiering bør accepteres som samfinansiering.
- Indsamling af information fra byerne med det formål at forenkle de europæiske struktur- og investeringsfonde.
- Byerne bør så tidligt som muligt inddrages i tilsynet med de europæiske struktur- og investeringsfonde.
- Revision og nytænkning af vurderingskriterierne for handlingsplaner for byer, og ikke bare i forhold til kvaliteten af effektiviteten af enkelte handlinger og projekter, men også omfattende effektive benchmarks til at måle og vurdere den faktiske indvirkning fra disse politikker på kvaliteten af lokale/regionale ændringer.
- Videreudvikling af bløde incitamentsredskaber såsom »Europas miljøhovedstad«.

16. Som følge af det europæiske semesters voksende betydning som et instrument for samordning af de økonomiske politikker opfordrer Regionsudvalget til, at by- og landmæssige aspekter tages behørigt i betragtning under det europæiske semester. Dette kan opnås, hvis de lokale og regionale myndigheder inddrages rettidigt i medlemsstaternes årlige udarbejdelse af nationale reformprogrammer. I den forbindelse kunne Kommissionens repræsentant for det europæiske semester i den enkelte medlemsstat spille en vigtig rolle.

17. Regionsudvalget fremhæver endvidere dynamikkerne i bynetværk og deres muligheder for at bidrage til at opnå Den Europæiske Unions politiske mål. I forbindelse med borgmesteraftalen, der samler mere end 6 000 lokale og regionale myndigheder, som forpligter sig til at reducere emissioner af kuldioxid ud over EU's klimamål, anmoder Regionsudvalget Kommissionen om at udvide borgmesteraftalens rolle, så dens aktiviteter kan videreføres efter 2020, og så den kan være drivkraft for byers og regioners konkrete bidrag til bekæmpelse af klimaændringer inden for en bredere EU-ramme⁽⁴⁾.

18. Amsterdampagten bør føre til en bindende aftale om processen hen imod gennemførelsen af dagsordenen for byerne. De otte partnerskaber, som endnu ikke er indledt, bør iværksættes omgående. Derefter bør der gennemføres en rettidig revision af den tematiske liste for at vurdere, om partnerskaberne afspejler de vigtigste aspekter af de reelle byforhold. Regionsudvalget bifalder forslaget fra det nederlandske formandskab i udkastet til Amsterdampagten om, at tværgående spørgsmål, som blandt andet byforvaltning, tværgående administrative forvaltningsgrænser, inklusive by-land- og tværgående samarbejde, eller leveringen af offentlige tjenesteydelser af almen interesse integreres i de tematiske partnerskaber. I forbindelse med sidstnævnte aspekt er det nødvendigt at sikre, at EU-dagsordenen for byerne i henhold til artikel 14 i TEUF og protokol nr. 26 respekterer det lokale og regionale selvstyre og de dermed forbundne skønsmæssige overensstemmelse med EU's primære lovgivning og navnlig integrerer de kommunale forsyningspligtigheder.

19. Ud over de organer og rapporteringskrav, der fremgår af Amsterdampagten, bør der regelmæssigt rapporteres til Kommissionen, Europa-Parlamentet, Rådet og Regionsudvalget for at sikre en gennemsigtig og bredt tilgængelig procedure, hvor ikke blot de direkte involverede, men også den brede interesserede offentlighed kan følge processen⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Se Regionsudvalgets udtalelse — Borgmesteraftalens fremtid, 4. december 2015 (EUT C 51 af 10.2.2016, s. 43).

⁽⁵⁾ I forbindelse med udarbejdelsen af udtalelsen har ordføreren gennemført en ikke-repræsentativ undersøgelse om EU's dagsorden for byerne og om udarbejdelsen af Amsterdampagten, og resultaterne heraf bør også danne grundlag for det fortsatte arbejde. Der kan bl.a. drages følgende konklusioner:

- Dagsordenen for byerne synes kun at være kendt i og gennemførlig for — om nogen — de store byer.
- Der kan konstateres lav deltagelse og manglende gennemsigtighed. Næsten alle er bekendt med »kommunikationskanalerne«. Der mangler imidlertid direkte adgang til og bistand i forbindelse med bestemte temaer eller spørgsmål.
- Efter høring kommer samarbejde.
- Partnerskabernes 12 temaer er ikke alle lige kendte og betragtes ikke som en helhed — der anbefales en revision, et indholdsmæssigt akkompagnement, en ajourføring og/eller en justering.

20. For at sikre, at der påhviler de kommende rådsformandskaber en høj grad af forpligtelse, bør Amsterdampagten efter vedtagelsen den 30. maj 2016 på det uformelle rådsmøde mellem ministrene med ansvar for byudvikling indgå i konklusionerne fra Rådets (almindelige anliggender) møde i juni 2016. I den forbindelse bør de kommende rådsformandskaber opfordres til at medtage dagsordenen for byerne i de relevante arbejdsprogrammer.

Under det slovakiske rådsformandskab bør der inden udgangen af 2016 fremlægges en første rapport om partnerskabernes gennemførelse.

21. Med henblik på at gøre den fortsatte politikudformning og bæredygtighed af en dagsorden for byerne bindende bør der fremlægges en hvidbog, hvor partnerskabernes resultater analyseres og systematiseres, og hvor faktorerne for bedre forvaltning beskrives og gøres overførbare. Dette vil både sikre, at politikken er bindende, og garantere større gennemsigtighed. Hvidbogen bør imidlertid ikke først udarbejdes efter afslutningen af de treårige partnerskaber, men bør efter en midtvejsevaluering i 2017 sammenfatte og systematisere allerede indsamlede erfaringer, der kan danne grundlag for fastlæggelsen af den fremtidige programmeringsperiode for de europæiske struktur- og investeringsfonde fra 2021 og efterfølgeren til Europa 2020-strategien.

Bruxelles, den 7. april 2016.

Markku MARKKULA

*Formand for
Det Europæiske Regionsudvalg*
