



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 18.7.2014
COM(2014) 490 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**DE URBANA ASPEKTERNA I EU:S POLITIK – HUVUDPUNKTERNA I EN EU-
AGENDA FÖR STÄDER**

DE URBANA ASPEKTERNA I EU:S POLITIK – HUVUDPUNKTERNA I EU- AGENDA FÖR STÄDER

MEDDELANDE TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

INLEDNING	3
1. UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER FÖR ETT URBANT EUROPA	3
1.1. Ett urbaniserat EU med städer som driver på tillväxt och resurseffektivitet	3
1.2. Otillfredsställande resultat och ihållande utmaningar i europeiska städer	4
1.3. Ett fragmenterat urbant system.....	5
2. STADSPOLITIK I EUROPA.....	5
2.1. Nationell stadspolitik.....	5
2.2. Mellanstatligt samarbete i fråga om stadsutveckling	6
2.3. Samsyn gällande stadsutvecklingen i Europa.....	6
2.4. EU:s stadspolitik i dagsläget	7
2.5. Städernas potential kan utnyttjas bättre.....	7
3. EN EU-AGENDA FÖR STÄDER EFTERFRÅGAS.....	8
3.1. Långvarigt behov av en EU-agenda för städer	8
3.2. En EU-agenda för städer efterfrågas på nytt	8
4. STADSUTVECKLINGENS GLOBALA ASPEKTER.....	9
5. DET FORTSATTA ARBETET MED ÖVERVÄGANDENA OM EN EU-AGENDA FÖR STÄDER.....	9
5.1. Varför behöver vi en EU-agenda för städer?.....	10
5.2. Hur ska EU-agendan för städer se ut?	10
5.3. Definition av agendans omfattning och inriktning.....	11
5.4. Att stärka städernas deltagande i och egenansvar för EU-politiken.....	11
5.5. En bättre förståelse av stadsutvecklingen.....	11
5.6. Att genomföra EU-strategin för städer	12

INLEDNING

Europa står fortfarande inför utmaningar med koppling till ekonomi, klimat, miljö och samhället i stort. De flesta av dessa utmaningar har tydliga urbana aspekter: antingen framträder de huvudsakligen i och omkring städer (fattigdom, social och geografisk segregation, miljöförstöring) eller så står lösningen att finna i och genom städer (resurseffektivitet och en koldioxidneutral ekonomi, ekonomisk utveckling och innovation, social innovation och integration).

Även om städernas betydelse för den ekonomiska, sociala och kulturella utvecklingen – och deras potential att skapa en mer resurseffektiv livsmiljö – sedan länge är välkänd, har det politiska gensvaret på europeisk och nationell nivå varit långsamt och splittrat med många, men dåligt samordnade, sektoriella initiativ. Allt fler människor menar att städerna på lämpligt sätt måste delta i utformningen och genomförandet av EU:s politik och att EU:s politik måste bättre anpassas till den verkliga stadsmiljö som den ska genomföras i. Detta syns i att en rad berörda parter på EU-nivå, nationell nivå och lokal nivå efterfrågar en EU-agenda för städer. Som svar på detta anordnade Europeiska kommissionen forumet CiTIES¹ för att starta en debatt om behovet av en EU-agenda för städer.

Efter forumet diskuterade medlemsstaterna behovet av att utforma en EU-agenda för städer i vilken man beaktade Europaparlamentets, Regionkommitténs, stadssammanslutningars och städernas egna krav och förväntningar och deras beredskap att delta i processen. Det framkom förslag på att en sådan agenda skulle tas vidare med bidrag från lokal, regional och nationell nivå samt EU-nivå².

Syftet med det här meddelandet är att öppna upp debatten för alla berörda parter. Det bygger vidare på resultaten från forumet CiTIES och innehåller en uppsättning frågor för samråd, som syftar till att klargöra behovet av en EU-agenda för städer, vilka mål en sådan skulle ha och hur den skulle fungera. Åsikter och frågor från berörda parter och behöriga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå kommer att utgöra ett viktigt underlag för den nya kommissionen och det nya Europaparlamentet, inte minst vad gäller den framtida utvecklingen av Europa 2020-strategin³.

I detta meddelande beskrivs det aktuella läget för EU:s städer (avsnitt 1), var Europa står i dag med avseende på stadspolitik (avsnitt 2), efterfrågan på en EU-agenda för städer (avsnitt 3), stadsutvecklingens globala aspekter (avsnitt 4) och möjliga vägar framåt med frågor för samråd (avsnitt 5).

1. UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER FÖR ETT URBANT EUROPA

1.1. Ett urbaniserat EU med städer som driver på tillväxt och resurseffektivitet

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm

² Det grekiska ordförandeskapet anordnade ett informellt möte mellan ministrarna med ansvar för sammanhållningspolitiken i Aten den 24 april 2014.

³ *En genomgång av strategin Europa 2020 för smart, hållbar tillväxt för alla*, COM(2014) 130 final.

I dagsläget bor cirka 359 miljoner människor – 72 % av EU:s totala befolkning – i städer eller förorter. Även om takten har saktat in fortsätter befolkningen i städerna att öka och förväntas ha passerat 80 % år 2050⁴.

Anhopningen av konsumenter, arbetstagare och företag på en plats eller ett område i kombination med de formella och informella institutioner som återfinns i städer gör stadsområden till mer än bara befolkningscentrum: De utgör centrum för all möjlig verksamhet, särskilt ekonomisk. Storstadsregionernas befolkning utgör bara 59 % av Europas totala befolkning, men de genererar 67 % av Europas BNP. En jämförelse mellan europeiska städers ekonomiska resultat visar att storstädernas resultat är bättre än övriga städers⁵ och att huvudstäder och större storstadsregioner uppvisat bättre resultat under den ekonomiska krisen än mindre storstadsregioner och övriga regioner⁶. Små och medelstora städer utgör emellertid grundstommen för Europas territorium och spelar en viktig roll för den territoriella utvecklingen och sammanhållningen.

Det är också i städerna som vissa globala utmaningar bäst kan hanteras. Exempelvis har städer alla möjligheter att bidra till en minskad energiförbrukning och minskade koldioxidutsläpp, eftersom stadsområdenas täthet möjliggör energieffektivare boenden och transporter.

1.2. Otillfredsställande resultat och ihållande utmaningar i europeiska städer

Befolknings- och verksamhetskonscentration utgör varken nödvändiga eller tillräckliga förutsättningar för en hög tillväxt. Det finns en klar skillnad i resultat mellan huvudstäder och övriga städer. Det finns också stora skillnader mellan övriga städer i väst och i öst som inte kan förklaras bara av storleken. Till och med städer av jämförbar storlek och med liknande industristruktur inom samma medlemsstat visar på avsevärda variationer vad gäller ekonomiska och sociala resultat⁷.

Trots städernas möjligheter att driva på tillväxten är det här arbetslösheten är som störst. Globaliseringen, den senaste tidens kris och tillverkningsnedgången har bidragit till att det i många städer sker en kompetenssänkning hos arbetskraften och en ökning av antalet lågkvalificerade arbetstillfällen inom tjänstesektorn och av antalet arbetande fattiga. Den andel av befolkningen som riskerar att drabbas av fattigdom har ökat⁸. Många städer står inför en betydande ökning av den sociala utestängningen, segregeringen och polariseringen.

De resurseffektivitetsvinster som möjliggjorts av kompakt stadsbebyggelse undergrävs av okontrollerad stadsutbredning som belastar allmännyttiga tjänster och minskar den territoriella sammanhållningen. I många städer har gång, cykling och kollektivtrafik inte i tillräcklig grad utvecklats som alternativ till att ta bilen, vilket leder till trafikstockningar, dålig luftkvalitet och hög energiförbrukning. Den snabba urbaniseringen, som leder till stark koncentration av både befolkning och ekonomiska investeringar i riskområden, är också en tendens som gör städerna betydligt mer sårbara med avseende på naturkatastrofer och katastrofer som orsakas av människor.

⁴ Europeiska kommissionen (JRC, EFGS, GD REGIO).

⁵ *State of European Cities Report*, Europeiska kommissionen 2010.

⁶ *Den åttonde lägesrapporten om den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen*, Europeiska kommissionen 2013.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_economic.pdf

⁸ *Den åttonde lägesrapporten om den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen*, Europeiska kommissionen 2013.

Många europeiska städer har inte heller den kapacitet som krävs för att sätta igång och uppnå (välbehövliga) strukturomvandlingar. Den ekonomiska krisen har allvarligt försvagat många städer och ökat antalet utmaningar som måste mötas med minskade resurser. Många mindre städer, särskilt i Central- och Östeuropa, krymper på ett komplext sätt, med både demografisk och ekonomisk nedgång, vilket kan leda till en negativ spiral av sjunkande lokala skatteintäkter, lägre efterfrågan på varor och tjänster, förlorade arbetstillfällen, minskad tillgång på arbetskraft och minskade investeringar, och till en allmän minskning av attraktionskraften⁹. I städer där ekonomin stagnerat har innerstäderna övergivits till förmån för förorter som breder ut sig.

1.3. Ett fragmenterat urbant system

Europa kännetecknas av mer polycentriska och mindre koncentrerade stadsstrukturer än USA och Kina. Europa har två stora storstadsområden (Paris och London), ett avsevärt antal storstadsregioner, tätt sammankopplade små och medelstora städer samt områden med väldigt få urbana centrum. Stadsstrukturen kan beskrivas som en kombination av stora centrum och polycentriska stadsstrukturer med en utspridd urbanisering. En allt tydligare företeelse i Europa är uppkomsten av polycentriska (mega-)stadsregioner som är nät av medelstora och små städer utan någon verklig funktionell eller politisk bas¹⁰. Den allt sämre överensstämmelsen mellan administrativa och urbana strukturer minskar sammanhållningen och inverkar negativt på konkurrenskraften på grund av bristfällig styrning och infrastruktur¹¹.

2. STADSPOLITIK I EUROPA

2.1. Nationell stadspolitik

Stadspolitiken varierar kraftigt mellan olika medlemsstater och endast ett fåtal har särskilda ministerier och ministrar för stadsfrågor. Stadspolitiken är ofta ett indirekt resultat av lagar för stadsplanering och fysisk planering med inslag av sektorspolitik, snarare än ett område som får politisk och strategisk vägledning.

Även hur städerna styrs och deras självstyre, självbestämmande och deltagande i den nationella politiken varierar kraftigt mellan olika medlemsstater: antalet administrativa nivåer eller förvaltningsnivåer varierar från två till fyra och det genomsnittliga invånarantalet i den lägsta nivån (kommuner) kan gå från mindre än 2 000 till över 150 000. I vissa länder har ytterligare mellanstrukturer inrättats, såsom grupper av förvaltningar på lägsta nivå, för att underlätta gemensam planering och åtgärder gällande strategiska frågor eller gemensam infrastruktur¹².

Städernas självbestämmande inom de nationella förvaltningssystemen varierar också kraftigt vad beträffar politiskt självstyre och kontroll över budget och lokal beskattning. I vissa länder har (stora) städer en särskild status som ger ytterligare resurser och ansvarsområden¹³. Många medlemsstater har upplevt en decentraliseringstendens under

⁹ *Impact of the European demographic trends on regional and urban development*, det ungerska ordförandeskapet för Europeiska unionens råd, Budapest 2011.

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/doc/presentations/dg_urban_sandrobalducci.pdf

¹¹ *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*, OECD:s arbetsdokument om regional utveckling 2014/05.

¹² *Second State of European Cities Report*, Europeiska kommissionen 2010.

¹³ *Ibid.*

de senaste 30 åren, även om denna process inte alltid åtföljs av en motsvarande resursökning.

2.2. Mellanstatligt samarbete kring stadsutveckling

Medlemsstaterna samarbetar kring stadsutveckling på mellanstatlig grund och rådets ordförandeskap anordnar och leder mötena. Resultaten av det mellanstatliga samarbetet består i första hand av dokument som antas under informella ministermöten, såsom Leipzigstadgan¹⁴ och Toledoförklaringen¹⁵. Eftersom det inte finns någon formell rådskonstellation för stadspolitik och olika medlemsstaters engagemang har varierat över tid har också genomslaget av det mellanstatliga samarbetet rörande EU:s politik och nationell politik varierat.

2.3. Samsyn gällande stadsutvecklingen i Europa

Vad gäller mål och värderingar finns det en uttalad överenskommelse på europeisk nivå om hur framtidens europeiska städer ska se ut och om vilka principer som ska ligga till grund för den idealiska europeiska staden. Dessa principer återfinns i fördragets mål, i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och i den europeiska sociala modellen. Bland ministrarna med ansvar för stadsutveckling råder också konsensus om mer specifika mål och värderingar för städer – vilka återspeglas i Leipzigstadgan¹⁶ – samt om hur dessa mål ska uppnås och om den avgörande roll som städerna kan spela för genomförandet av Europa 2020, såsom anges i Toledoförklaringen. Samma sak gäller de principer för stadsutveckling på EU:s territorium som anges i Europeiska unionens territoriella agenda 2020 (TA2020)¹⁷.

EU:s sammanhållningspolitik har genom gemenskapsinitiativen Urban¹⁸ och det efterföljande införlivandet av integrerad hållbar stadsutveckling i regionala och nationella operativa program¹⁹ bidragit med praktisk erfarenhet till den mellanstatliga processen. Tillsammans utgör de EU:s regelverk för städer.

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

¹⁵ <http://www.eukn.org/dsresource?objectid=165782>

¹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf

¹⁷ <http://www.eu-territorial-agenda.eu/Reference%20Documents/Final%20TA2020.pdf>

¹⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/urban2/index_en.htm

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/urban_dimension_en.pdf

I Morgondagens städer²⁰ sammanfattas principerna för en europeisk modell för hållbar stadsutveckling med utgångspunkt i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, den europeiska sociala modellen, Leipzigstadgan, Toledoförklaringen och Europeiska unionens territoriella agenda 2020.

Europas städer ska vara

- ✓ socialt välutvecklade platser,
- ✓ plattformar för demokrati, kulturell dialog och mångfald,
- ✓ platser för grön, ekologisk och miljörelaterad förnyelse och
- ✓ attraktiva platser som är drivkrafter för ekonomisk tillväxt.

Europas urbana territoriella utveckling ska

- ✓ återspegla en hållbar utveckling för Europa som bygger på balanserad ekonomisk tillväxt och balanserad territoriell organisation, med en polycentrisk urban struktur,
- ✓ ha starka regionala centrum som erbjuder god tillgänglighet till tjänster av allmänt ekonomiskt intresse,
- ✓ karakteriseras av tät bebyggelse med begränsad utbredning och
- ✓ erbjuda en hög nivå av miljöskydd och god miljö kvalitet omkring städerna.

2.4. EU:s stadspolitik i dagsläget

Europeiska kommissionens generaldirektorat för regionalpolitik döptes 2012 om till generaldirektoratet för regional- och stadspolitik. Detta innebar ett erkännande både av det faktum att städer måste fylla sin funktion när det kommer till EU:s ekonomiska, sociala och territoriella utveckling och av EU-politikens framträdande urbana aspekter, inte minst inom regionalpolitiken. Åtminstone 50 % av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), cirka 80–90 miljarder euro, beräknas komma att investeras i stadsområden genom de allmänna operativa programmen under budgetperioden 2014–2020 och minst 5 % av Erufs nationella anslag har öronmärkts för integrerad hållbar stadsutveckling för att säkerställa att detta prioriteras i samtliga medlemsstater. Nätverksarbete och utbyten mellan städer kommer även fortsättningsvis att främjas genom nästa generations Urbact-program²¹.

Stadsutvecklingen får emellertid inte bara stöd genom EU:s regionalpolitik och strukturfonder. Allt fler delar av EU:s sektorspolitik inriktas just på stadsområden: energi, informationssamhälle, miljö, klimatpolitik, utbildning och kultur, transport osv. stöder initiativ som Europeisk kulturhuvudstad, smarta städer och samhällen, europeiskt innovationspartnerskap, priset Europas miljöhuvudstad, borgmästaravtalet och Mayors Adapt. Många andra EU-initiativ och direktiv är indirekt inriktade på stadsområden, exempelvis direktiv om buller och luftkvalitet, migrationspolitik, åtgärder för att minska trafikstockningar osv., som, även om de inte i sig avser städer, i första hand berör stadsområden eller genomförs av städer²².

2.5. Städernas potential kan utnyttjas bättre

Städer spelar en avgörande roll för genomförandet av EU:s politik, däribland Europa 2020-strategin. Men nuvarande praxis för politiskt beslutsfattande på både nationell nivå och EU-nivå utnyttjar inte alltid till fullo den expertis som finns tillgänglig på stadsnivå,

²⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/conferences/citiesoftomorrow/index_en.cfm

²¹ <http://urbact.eu/>

²² http://ec.europa.eu/regional_policy/urban/portal/index_en.cfm

eller tar inte fasta på den viktiga roll som lokala myndigheter kan spela när det kommer till att leva upp till politiska mål som uppställts på andra styrvåer.

Även om städerna vinner erkännande som centrala aktörer och de urbana aspekterna blir allt mer synliga är situationen fortfarande problematisk. Flernivåstyrning fungerar inte alltid så bra och det är svårt att integrera politik över flera sektorer och administrativa gränser. De politiska målsättningarnas starka sektoriella inriktning minskar möjligheterna till synergier mellan olika sektorer och försvagar städernas egenansvar. Det kategoriserade politiska beslutsfattandet är inrotat i alla styrvåer och är svårt att bryta eftersom målsättningar och resultatindikatorer också tenderar att vara sektoriella. Otillräcklig samordning mellan olika områden av sektoriell lagstiftning och styrvåer (lokal, regional och nationell) kan göra det svårt för städer att efterleva EU:s direktiv, t.ex. i fråga om luftkvalitet²³.

3. EN EU-AGENDA FÖR STÄDER EFTERFRÅGAS

3.1. Långvarigt behov av en EU-agenda för städer

Redan i sitt meddelande *Mot ett program för städer inom Europeiska unionen*²⁴ från 1997 hävdade Europeiska kommissionen att det krävdes nya insatser för att stärka eller återskapa de europeiska städernas roll som platser med social och kulturell integration, som källor till ekonomiskt välstånd och hållbar utveckling och som fundament för demokrati. Sedan dess har omfattningen av EU:s politiska insatser i stadsområden förändrats kraftigt och stadsutvecklingen har blivit ett mer framträdande inslag i EU:s politiska beslutsfattande. Dessutom har Lissabonstrategin inneburit att territoriell sammanhållning lagts till EU:s mål och flernivåstyrningen har stärkts. Den politiska splittringen kvarstår emellertid, utmaningarna för städerna har blivit mer komplexa och den lokala nivåns roll i utformningen och genomförandet av EU:s politik är fortfarande föremål för debatt. Detta framgår av de senaste årens förnyade efterfrågan på en EU-agenda för städer.

3.2. En EU-agenda för städer efterfrågas på nytt

Europaparlamentet antog 2011 en resolution om att EU-politikens urbana dimension och det mellanstatliga samarbetet i fråga om stadsutvecklingspolitik borde stärkas och efterlyste ett gemensamt arbetsprogram eller ett program för städer i Europa. Europaparlamentet framhöll också att städerna måste delta mer i dessa processer. I mitten av 2013 lade *en grupp medlemsstater* under ledning av Nederländerna och Belgien fram ett förslag till agenda för städer i samband med det mellanstatliga samarbetet i fråga om stadsutveckling, vilket har tagits vidare av det litauiska, det grekiska och det italienska ordförandeskapet för rådet.

I slutet av 2013 inledde *Regionkommittén* arbetet med ett yttrande på eget initiativ: *För en heltäckande strategi för EU:s städer*. I yttrandet efterlyses en ny heltäckande strategi för EU:s städer som strukturellt förankrar den urbana dimensionen i EU-politiken och EU-lagstiftningen. I början av 2014 förespråkade *Eurocities* en EU-agenda för städer för att uppnå bättre politisk samordning, integrering av stadsutvecklingsmål i ett större antal politiska strategier, mer välavvägda prioriteringar för europeiska investeringsprogram, en

²³ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-implementation-pilot-2013>

²⁴ *Mot ett program för städer inom europeiska unionen*, KOM(97) 197 slutlig.

förstärkning av den direkta dialogen mellan städer och kommissionen samt en starkare samordnande roll för kommissionären med ansvar för regionalpolitik.

Efter forumet CiTIES lade flera intresseorganisationer skriftligen fram sina uttryckliga önskemål i dessa frågor. CEMR, *det europeiska kommun- och regionförbundet*, efterlyser en EU-agenda för städer som främjar alla sorters städers (små, medelstora och stora) tillträde till och aktiva deltagande i den politiska beslutsprocessen och som tar fasta på de funktionella regionernas roll och på behovet av bättre politisk samordning. *Energy Cities* instämmer i behovet av att ta fram och genomföra en EU-agenda för städer för att kunna tillvarata lokala myndigheters hela potential och sätta den territoriella sammanhållningen i centrum för EU:s politik.

Ministrarna med ansvar för sammanhållningspolitiken sammanträdde i april 2014 i Aten för att diskutera en EU-agenda för städer. Medlemsstaterna kunde också konstatera att en rad berörda parter önskar och förväntar sig att en EU-agenda för städer ska tas fram och att de är beredda att medverka till detta.

4. STADSUTVECKLINGENS GLOBALA ASPEKTER

År 2050 förväntas 67 % av världens befolkning bo i städer. Stadsområdena kommer att få 2,6 miljarder fler människor medan landsbygdsområdena kommer att förlora 300 miljoner. Denna utveckling kommer främst att äga rum i utvecklingsländerna²⁵. Denna urbanisering har potential att skapa välbefinnande och välfärd för stora befolkningsgrupper, men riskerar också att skapa slumområden och isolerade öar av extrem fattigdom och ohållbara mönster vad gäller social, miljörelaterad och territoriell utveckling. Det är av avgörande vikt att denna utveckling styrs in på en så hållbar kurs som möjligt eftersom den kommer att ha en global inverkan på ekonomin, klimatet och den sociala stabiliteten som även kommer att märkas i Europa.

Den ökande medvetenheten om stadsutvecklingens potential återspeglas i EU:s yttre förbindelser, internationella samarbete och utvecklingsbistånd. I sitt nya meddelande *Ökad egenmakt för partnerländernas lokala myndigheter i syfte att förbättra samhällsstyrningen och resultaten på utvecklingsområdet*²⁶ framhåller Europeiska kommissionen vilken viktig roll de lokala myndigheterna i stadsområden spelar när det gäller att lösa de utvecklingsrelaterade problemen.

Under förhandlingarna om utvecklingsagendan för tiden efter 2015 har stadsutveckling blivit en central fråga. FN:s boende- och bostättningsorgan, UN-Habitat, har också bitt EU att för första gången bidra till en global debatt om framtiden för stadsutvecklingen i ett gemensamt bidrag till konferensen Habitat III²⁷. Ett sådant bidrag skulle förstås bygga vidare på EU:s överväganden om en EU-agenda för sina egna städer, som skulle ligga till grund för ett gemensamt bidrag till den internationella debatten. Dessutom visar de pågående förhandlingarna om ett framtida globalt klimatavtal inom ramen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar (UNFCCC) på ett ökande intresse för stadsutveckling och för städernas roll.

5. VIDARE ÖVERVÄGANDEN OM EN EU-AGENDA FÖR STÄDER

Innan agendan för städer kan tas fram måste det tydligt och klart fastställas vad den ska ha för syfte och grund samt hur den skulle kunna se ut och fungera. En EU-agenda för

²⁵ World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, Förenta nationernas avdelning för ekonomi och samhällsfrågor/enheten för befolkningsfrågor, New York 2012.

²⁶ COM(2013) 280 final.

²⁷ <http://mirror.unhabitat.org/categories.asp?catid=831>

städer kan inte utarbetas i ett vakuum, utan måste ligga helt i linje med EU:s övergripande mål och strategi, särskilt den reviderade Europa 2020-strategin. Den bör också avpassas till nationell politik och nationella agendor för städer. Många berörda parter är överens om att en EU-agenda för städer måste respektera subsidiaritetsprincipen och inte får bygga på ny lagstiftning.

5.1. Varför behöver vi en EU-agenda för städer?

En EU-agenda för städer skulle svara mot flera mål. Den skulle kunna bidra till att politiken blir mer kvalitativ och effektiv genom *bättre samordning* av politik, aktörer och styrnivåer och *bättre insyn* i stadsutvecklingsaspekterna vid utformningen och genomförandet av politik. Den skulle kunna stärka *städernas deltagande i och egenansvar* för utformningen och genomförandet av EU-politik och nationell politik. Agendan skulle kunna främja *städernas kapacitet till övergång och strukturförändring* för att få till stånd livskraftiga stadsekonomier och en socialt, miljörelaterat och territoriellt hållbar utveckling i stadsområden. Genom sin koppling till holistiska lokala utvecklingsmål skulle den kunna föra *EU:s politiska beslutsfattande närmare medborgarna*. Slutligen skulle den kunna ha avgörande betydelse för EU:s politik för utvecklingsbistånd och vara ett medel för främjande av globala hållbarhetsfrågor.

Merparten av EU:s politik har direkta eller indirekta urbana aspekter. Emellertid finns det utrymme för förbättringar och starkare engagemang och samarbete mellan de olika styrnivåerna och starkare fokus på stadspolitiska prioriteringar i det nationella och europeiska politiska beslutsfattandet. Ett viktigt första steg i riktning mot en möjlig definition av en EU-agenda för städer blir att fastställa var det finns brister som måste åtgärdas på EU-nivå.

Q1. Vilka är de huvudsakliga grunderna för en EU-agenda för städer? Var kan åtgärder på EU-nivå ge mest mervärde? Vilka aspekter av stadsutvecklingen skulle gynnas av en mer samlad strategi mellan olika sektorer och styrnivåer?

5.2. Hur ska EU-agendan för städer se ut?

De som hittills har deltagit i debatten har föreslagit att "agendan" snarare skulle innebära ett nytt arbetssätt för att uppnå enhetlighet. Andra har föreslagit att den skulle ta form av en strategi med prioriteringar på lång sikt och operativa riktlinjer på kort sikt.

En EU-agenda för städer skulle kunna inriktas på en begränsad uppsättning stora europeiska samhällsutmaningar, såsom minskade koldioxidutsläpp, klimatanpassning, delaktighet eller demografiska förändringar. Utmaningar som skulle kunna komma i fråga är de som är särskild relevant och akuta för städer eller som kräver städernas deltagande för att kunna åtgärdas. Medlemsstaterna har exempelvis välkomnat det grekiska ordförandeskapets initiativ att framhålla fattigdom i städer som ett särskilt arbetsområde där det mellanstatliga samarbetet skulle kunna bidra till EU-agendan för städer. Borgmästaravtalet har ofta lyfts fram som ett exempel på hur städer kan fås att bidra till uppnåendet av EU:s målsättningar och som skulle kunna tillämpas på andra områden.

En mer långtgående EU-agenda för städer skulle dock kunna syfta till att tillhandahålla en ram för samordningen av en rad olika initiativ och politiska strategier, t.ex. genom att

se till att sektorspolitik och sektorspecifika instrument är konsekventa och förstärker varandra.

Q2. Bör en EU-agenda för städer inriktas på ett begränsat antal utmaningar för städer eller bör den bidra med en allmän ram för att rikta uppmärksamheten mot de urbana aspekterna av all EU-politik och förstärka samordningen mellan sektorspolitiken och aktörerna på stadsnivå, nationell nivå och EU-nivå?

5.3. Definition av agendans omfattning och inriktning

Mycket arbete har redan utförts för att fastställa en europeisk modell för stadsutveckling genom mellanstatligt samarbete i fråga om stadsutveckling och framför allt genom kommissionens egen reflektionsprocess *Morgondagens städer*²⁸ där brett samförstånd föreligger. Eventuellt skulle detta arbete kunna tas vidare för att tydligare definiera målen och de specifika sektorernas och aktörernas uppgifter.

Q3. Utgör den europeiska modell för stadsutveckling som beskrivs i *Morgondagens städer* en tillräckligt gedigen grund för att arbetet med EU-agendan för städer ska kunna tas vidare?

5.4. Att stärka städernas deltagande i och egenansvar för EU-politiken

Många av städernas berörda parter och intresseorganisationer ser en EU-agenda för städer som ett medel för att städerna och deras politiska ledare i större utsträckning ska delta i utformningen och genomförandet av EU:s politik. Det är flera frågor som står på spel: en är att se till att städernas berörda parter beaktas vid utformningen av sektoriella politiska initiativ på EU-nivå. Ett sätt att uppnå detta vore att vid utformningen av EU:s politik utnyttja befintliga verktyg bättre för att få berörda parter att delta och för att samråda med dem (såsom konsekvensbedömningar och samråd eller utvärderingar med berörda parter). Det finns förslag på ett intressentforum för att bedöma hur pass konsekvent politiken på EU-nivå är och vilken inverkan den har på stadsområden, särskilt i förhållande till den reviderade Europa 2020-strategin. En annan aspekt är den roll som städer skulle kunna spela när det gäller att uppställa politiska mål på både nationell nivå och EU-nivå och i vilken utsträckning EU:s mål och nationella mål återspeglar städernas behov. Detta gäller både hur globala mål (såsom Europa 2020-målen) omvandlas till specifika sektoriella mål och hur de införlivas i den nationella politiken.

Q4. Hur kan städernas berörda parter bidra mer till politikens utformning och genomförande på EU-nivå? Borde städerna delta mer i det politiska beslutsfattandet på regional nivå, nationell nivå och EU-nivå? Och i så fall hur?

5.5. Att bättre förstå stadsutvecklingen

Ett mål för EU-agendan för städer bör vara att det politiska beslutsfattandet bättre ska återspegla den faktiska situationen för städerna. Städerna utvecklas ständigt och för att det politiska beslutsfattandet ska fungera bra måste det bygga på fördjupad förståelse och ett effektivare utbyte av kunskap och erfarenheter. Det finns redan en rad initiativ från

²⁸ Ibid. s. 3.

EU och medlemsstaterna, t.ex. Horisont 2020, Espon, Urbact, initiativet för gemensam programplanering Urban Europe, det europeiska nätverket för kunskap om städerna (EUKN) etc. Kommissionen har samarbetat nära med OECD för att ta fram en harmoniserad definition av vad ett stadsområde är och för att förstå storstadsdynamiken bättre.

Den tar också fram geodata för att övervaka stadsområdenas utveckling. Det största problemet tycks inte vara bristande tillgång till kunskap eller uppgifter. Snarare är det hur politiska beslutsfattare på alla styrnivåer använder och utbyter information, och deras samsyn, som behöver förbättras. Det kan också tänkas att utvecklingen av kunskapsbasen kan samordnas bättre.

Q5. Vilka är de bästa sätten att främja en gedignare kunskapsbas om städer och territorium samt utbyte av erfarenheter? Vilka specifika delar av kunskapsbasen behöver stärkas för att ge en bättre grund för det politiska beslutsfattandet?

5.6. Genomförandet av EU-agendan för städer

EU-agendan för städer kan inte genomföras enbart på EU-nivå. Många frågor hanteras bäst på lokal, regional eller nationell nivå och vissa frågor faller inte inom EU:s behörighetsområde. Genomförandet av en EU-agenda för städer bör också bygga på samverkan mellan olika politiska nivåer och mellan olika politiska sektorer. Det behöver övervägas hur det mellanstatliga samarbetet och andra politiska processer kan samverka bättre för att få större inverkan. Likaså behöver det övervägas vilka roller de olika aktörerna bör spela på olika styrnivåer och hur samspelet och utbytet bäst kan främjas.

Q6. Vilka roller bör de lokala, regionala och nationella nivåerna samt EU spela vid definitionen, utformningen och genomförandet av en EU-agenda för städer?

Du kan bidra till debatten om en EU-agenda för städer genom att följa instruktionerna nedan:

http://ec.europa.eu/eusurvey/runner/pc_eu_urb_agenda

Bidrag kan lämnas till och med den 26 september 2014.