



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 18.7.2014
COM(2014) 490 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**DEN BYMÆSSIGE DIMENSION AF EU'S POLITIKKER – CENTRALE
ELEMENTER I EN EU-DAGSORDEN FOR BYERNE**

**DEN BYMÆSSIGE DIMENSION AF EU'S POLITIKKER – CENTRALE
ELEMENTER I EN EU-DAGSORDEN FOR BYERNE**

**MEDDELELSE TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, REGIONSUDVALGET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

INDLEDNING	3
1. DEN BYMÆSSIGE SITUATION I EUROPA - UDFORDRINGER OG MULIGHEDER.....	4
1.1. Et urbaniseret EU med byer som drivkraft for vækst og ressourceeffektivitet	4
1.2. Middelmådige resultater og fortsatte udfordringer i de større europæiske byer.....	4
1.3. Et fragmenteret bymæssigt system.....	5
2. BYPOLITIKKEN I EUROPA	5
2.1. Nationale bypolitikker.....	5
2.2. Mellemstatsligt samarbejde om byudvikling	6
2.3. En fælles forståelse af bymæssig udvikling i Europa.....	6
2.4. EU's bypolitik i dag	7
2.5. Byernes muligheder kan udnyttes bedre.....	8
3. KRAV OM EN EU-DAGSORDEN FOR BYERNE.....	8
3.1. Et længe erkendt behov for en EU-dagsorden for byerne	8
3.2. Fornyeede krav om en EU-dagsorden for byerne	8
4. DEN GLOBALE DIMENSION AF BYUDVIKLING.....	9
5. VIDEREFØRELSE AF OVERVEJELSERNE OM EN EU- DAGSORDEN FOR BYERNE.....	10
5.1. Hvorfor er der behov for en EU-dagsorden for byerne?	10
5.2. Hvori skulle en EU-dagsordenen for byerne bestå?	10
5.3. Fastlæggelse af rækkevidde og fokus.....	11
5.4. Styrkelse af byernes engagement i og ejerskab til EU-politikker	11
5.5. Bedre forståelse af byudviklingsprocessen	12
5.6. Sikring af gennemførelsen af EU's dagsorden for byerne	12

INDLEDNING

Europa står fortsat over for udfordringer med økonomien, klimaet, miljøet og samfundet som helhed. De fleste af disse udfordringer indeholder en stærk bymæssig dimension; enten manifesterer de sig først og fremmest i og omkring byer - f.eks. fattigdom, social og fysisk opdeling samt miljøforringelser - eller også skal løsningerne herpå findes i byer og gennem byer – eksempelvis ressourceeffektivitet og CO2-neutral økonomi, økonomisk udvikling og innovation samt social innovation og integration.

Selv om byernes betydning for økonomisk, social og kulturel udvikling og deres muligheder i relation til etablering af mere ressourceeffektive boligmiljøer længe har været anerkendt, har de politiske reaktioner på europæisk og nationalt plan været langsomme og usammenhængende med mange indbyrdes dårligt afstemte sektorinitiativer. Der tales i stigende grad om nødvendigheden af i tilstrækkeligt omfang at inddrage byerne i tilrettelæggelsen og gennemførelsen af EU's politikker, og at det er nødvendigt at tilpasse disse politikker bedre til de bymæssige realiteter, som danner rammen om gennemførelsen. Dette kommer til udtryk i de krav om en EU-dagsorden for byerne, som er fremsat af en lang række interessenter på såvel EU-plan som nationalt og lokalt. Som svar på disse krav afholdt Europa-Kommissionen et byforum¹ med henblik på at igangsætte en debat om behovet for en EU-dagsorden for byerne.

Efter byforummet diskuterede medlemsstaterne nødvendigheden af at udvikle en EU-dagsorden for byerne. Dette skete dels i erkendelse af behovet og forventningerne hos Europa-Parlamentet, Regionsudvalget, bysammenslutninger og byerne selv, dels som en anerkendelse af disse parters egen vilje til at engagere sig i processen. Det blev besluttet at arbejde videre med en sådan dagsorden med input fra såvel lokalt, regionalt og nationalt plan som fra EU².

Formålet med denne meddelelse er at udvide debatten til alle interessenter. På baggrund af resultaterne fra byforummet fremsættes der en række høringsspørgsmål, som nærmere skal klarlægge behovet for en EU-dagsorden for byerne samt dennes målsætninger og virkemåde. Udtalelser og forslag fra interessenter og kompetente myndigheder på nationalt, regionalt og lokalt plan vil udgøre et vigtigt input for den nye Kommission og det nye Europa-Parlament, ikke mindst i forhold til videreudviklingen af Europa 2020-strategien³.

Denne meddelelse indeholder: en beskrivelse af den aktuelle bymæssige situation i Europa (afsnit 1), en status over bypolitikken i Europa (afsnit 2), en oversigt over kravene om en EU-dagsorden for byerne (afsnit 3), en redegørelse for den globale dimension af byudvikling (afsnit 4) samt en diskussion af mulige veje fremad med høringsspørgsmål (afsnit 5).

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

² Uformelt møde mellem ministrene med ansvar for samhørighedspolitikken afholdt under det græske formandskab den 24. april 2014 i Athen.

³ "Status over Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst". COM(2014) 130 final.

1. DEN BYMÆSSIGE SITUATION I EUROPA - UDFORDRINGER OG MULIGHEDER

1.1. Et urbaniseret EU med byer som drivkraft for vækst og ressourceeffektivitet

I dag lever ca. 359 mio. mennesker - 72 % af EU's samlede befolkning - i større byer, mindre byer og forstæder. Den bymæssige andel af befolkningen fortsætter med at vokse - om end med aftagende styrke - og vil efter al sandsynlighed overstige 80 % i år 2050⁴.

Koncentrationen af forbrugere, lønmodtagere og virksomheder på et sted eller i et område gør sammen med de formelle og uformelle institutioner, som findes i byer, byområder til mere end blot befolkningscentre. De er centre for alle former for aktivitet og i særdeleshed økonomisk aktivitet. 67 % af Europas BNP skabes i storbyområder, hvorimod disse områders befolkning kun udgør 59 % af den samlede europæiske befolkning. En sammenligning mellem de økonomiske resultater for Europas byer viser, at de større byer klarer sig bedre end resten⁵, og hovedstæder og storbyområder over en vis størrelse har opnået bedre resultater under den økonomiske krise end mindre storby- og ikke-storbyområder⁶. Små og mellemstore byer udgør imidlertid et bærende element i Europas territoriale organisering og spiller en vigtig rolle for territorial udvikling og samhørighed.

Byer er også stedet, hvor en række globale udfordringer bedst kan løses. Byer har for eksempel optimale forudsætninger for at kunne bidrage til nedbringelsen af energiforbruget og CO₂-udledningen, eftersom tætheden i byområder giver mulighed for mere energieffektive former for beboelse og transport.

1.2. Middelmådige resultater og fortsatte udfordringer i de europæiske byer

En koncentration af befolkningen og aktiviteten er hverken en nødvendig eller en tilstrækkelig betingelse for høj vækst. Der er en markant forskel på resultaterne mellem hovedstæder og ikke-hovedstæder. Der er også stor forskel mellem vestlige og østlige ikke-hovedstæder, som ikke kan forklares ved størrelsen alene. Selv byer inden for samme medlemsstat, som er sammenlignelige for så vidt angår størrelse og har ens erhvervsstruktur, udviser betydelige forskelle med hensyn til økonomiske og sociale resultater⁷.

Trods byernes muligheder for at fungere som drivkraft for væksten, er det her, man finder de højeste ledighedsprocenter. Med globaliseringen, den seneste krise og faldet i fremstillingssektorens produktion har mange byer oplevet en dequalificering af arbejdsstyrken samt en stigning i antallet af lavtkvalificerede job i servicesektoren og arbejdende fattige. Andelen af befolkningen, som lever på grænsen til fattigdom, er steget⁸. Mange byer står over for en markant stigning i omfanget af social eksklusion, opdeling og polarisering.

⁴ Europa-Kommissionen (JRC, EFGS, DG REGIO).

⁵ "State of European Cities Report", Europa-Kommissionen 2010.

⁶ "8th Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion", Europa-Kommissionen 2013.

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

⁸ "8th Progress Report on Economic, Social and Territorial Cohesion", Europa-Kommissionen 2013.

De ressourceeffektivitetsgevinster, som muliggøres af den kompakte bystruktur, undermineres af den tilfældige byspredning, som sætter den offentlige service under pres og mindsker den territoriale samhørighed. I mange byer er alternativerne til biltransport - transport til fods, cykling og offentlig transport - ikke tilstrækkeligt udviklede med høj trafiktæthed, dårlig luftkvalitet og højt energiforbrug til følge. Den hurtige urbanisering, som medfører høj befolkningskoncentration og økonomiske investeringer i risikozoner, gør tillige byen betydelig mere udsat for natur- og menneskeskabte katastrofer.

Mange europæiske byer lider også under en utilstrækkelig evne til at indlede og fuldføre (nødvendige) strukturelle ændringer. Den økonomiske krise har svækket mange byer betragteligt og øget de udfordringer, der skal løses med færre midler. Mange mindre byer, særlig i Central- og Østeuropa, er udsat for en sammensat form for skrumpning med såvel demografisk som økonomisk nedgang, hvilket kan igangsætte en negativ spiral med faldende lokale skatteindtægter, lavere efterspørgsel efter varer og tjenester, tab af job, mindsket arbejdsstyrke, vigende investeringer og mistet tiltrækningskraft i det hele taget⁹. I økonomisk stagnerende byer er bykernen blevet forladt til fordel for byspredning i forstæderne.

1.3. Et fragmenteret bymæssigt system

Europa er kendetegnet ved mere polycentriske og mindre koncentrerede bymæssige strukturer end USA og Kina. Der findes to store byområder (Paris og London), et stort antal større byområder, et tæt netværk af små og mellemstore byer og områder med meget få bycentre. Dets bystruktur kan beskrives som en kombination af større bycentre og polycentriske bystrukturer samt spredt bymæssig bebyggelse. Fremkomsten af polycentriske (mega)byområder, som er netværk af mellemstore og små byer uden en reel funktionel og politisk kerne, er et voksende fænomen i Europa¹⁰. Det voksende misforhold mellem administrative og bymæssige strukturer mindsker samhørigheden og svækker konkurrenceevnen på grund af mangelfuld styring og en utilstrækkelig infrastruktur¹¹.

2. BYPOLITIKKEN I EUROPA

2.1. Nationale bypolitikker

Bypolitikkerne varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat, og kun få har egentlige ministerier og ministre for bymæssige anliggender. Ofte er bypolitik et biprodukt af lovgivning vedrørende byplanlægning og fysisk planlægning kombineret med sektorpolitiske tiltag snarere end et område underlagt politisk og strategisk styring.

Også måden, hvorpå byer styres, deres selvstyre, beføjelser og inddragelse i politikken på nationalt plan varierer betragteligt mellem medlemsstaterne. Antallet af administrative niveauer eller styringsniveauer går fra to til fire, og det gennemsnitlige indbyggertal på laveste niveau (kommuner) spænder fra mindre end 2 000 til over 150 000. I nogle lande er der yderligere indskudt en mellemliggende struktur med det formål at fremme fælles

⁹ "Impact of the European demographic trends on regional and urban development." Det ungarske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union, 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 Regional Development Working Papers, 2014/05.

planlægning og tiltag i forbindelse med strategiske spørgsmål eller fælles infrastruktur¹², eksempelvis sammenslutninger af ledelsesrepræsentanter på laveste niveau.

Byernes beføjelser inden for de nationale styringsstrukturer i form af politisk selvstyre og kontrol over budgetter og lokal beskatning er også meget forskellige. I nogle lande tildeles (større) byer en særlig status, som medfører tildeling af yderligere ressourcer og ansvar¹³. Mange medlemsstater har oplevet en udvikling i retning af øget decentralisering inden for de seneste 30 år, selv om denne proces ikke altid ledsages af en tilsvarende stigning i ressourcerne.

2.2. Mellemstatsligt samarbejde om byudvikling

Medlemsstaterne samarbejder om byudvikling på mellemstatslig basis, idet møderne afholdes og ledes af formandskabet for Rådet. Resultatet af det mellemstatslige samarbejde består først og fremmest af dokumenter vedtaget under uformelle ministermøder, såsom Leipzigchartret¹⁴ og Toledoerklæringen¹⁵. Da der imidlertid ikke findes noget egentligt fagråd for bypolitik og forskellige medlemsstaters engagement har varieret over tid, har virkningen af det mellemstatslige samarbejde om EU-politikken og nationale politikker også været af varierende karakter.

2.3. En fælles forståelse af bymæssig udvikling i Europa

Med hensyn til formål, målsætninger og værdier er der udtrykkelig enighed på europæisk plan om, hvad der skal kendetegne fremtidens europæiske by, og om de grundlæggende principper for den ideelle europæiske by. Disse principper findes i traktatens målsætninger, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og i den europæiske sociale model. Der er også enighed blandt ministrene med ansvar for byudvikling om mere specifikke målsætninger og værdier for byerne - således, som det kommer til udtryk i Leipzigchartret¹⁶ - samt om, hvorledes disse målsætninger skal nås, og hvilken rolle byerne kan spille i forbindelse med gennemførelsen af Europa 2020, jf. også Toledoerklæringen. Det samme gælder principperne for byudvikling på det europæiske område som udtrykt i Den Europæiske Unions territoriale dagsorden 2020 (TA2020)¹⁷.

EU's samhørighedspolitik gennem URBAN-fællesskabsinitiativerne¹⁸ og den efterfølgende indarbejdelse af en integreret bæredygtig byudvikling i regionale og nationale operationelle programmer¹⁹ har givet input til den mellemstatslige proces i form af praktisk erfaring. Sammen udgør de det såkaldte "Urban Acquis".

¹² "State of European Cities Report", Europa-Kommissionen 2010.

¹³ *Ibid.*

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.

"Morgendagens byer"²⁰ – en syntese af principperne i den europæiske model for bæredygtig byudvikling baseret på traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, den europæiske sociale model, Leipzigchartret, Toledoerklæringen og Den Europæiske Unions territoriale dagsorden 2020

Fremtidens europæiske by skal være:

- ✓ et sted med avanceret social udvikling
- ✓ en platform for demokrati, kulturel dialog og mangfoldighed
- ✓ et sted med grøn, økologisk eller miljømæssig fornyelse samt
- ✓ et attraktivt sted og en drivkraft for økonomisk vækst.

Den europæiske bymæssige og territoriale udvikling skal:

- ✓ afspejle en bæredygtig udvikling i Europa baseret på afbalanceret økonomisk vækst og en afbalanceret territorial organisering med en polycentrisk bystruktur
- ✓ fremme dannelsen af stærke regionale centre, som kan give let adgang til tjenester af almen økonomisk interesse
- ✓ befordre en kompakt bystruktur med begrænset byspredning samt
- ✓ sikre et højt niveau af miljøbeskyttelse og -kvalitet omkring byerne.

2.4. EU's bypolitik i dag

Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Regionalpolitik blev i 2012 omdøbt til Generaldirektoratet for Regionalpolitik og Bypolitik. Dette skete dels ud fra en erkendelse af, at byerne i fuldt omfang skal bidrage til den økonomiske, sociale og territoriale udvikling i EU, dels som en anerkendelse af, at EU's politikker, og ikke mindst regionalpolitikken, har en stærk bymæssig dimension. Skønsvist vil mindst 50 % af Den Europæiske Fond for Regionaludviklings (EFRU's) midler, ca. 80-90 mia. EUR, blive investeret i byområder gennem de vigtigste operationelle programmer i finansieringsperioden 2014-20, og mindst 5 % af EFRU's nationale tildelinger er øremærket til integreret bæredygtig byudvikling for at sikre, at området prioriteres i alle medlemsstater. Netværksdannelse og udveksling af viden mellem byer vil fortsat nyde fremme i den næste generation af URBACT²¹-programmet.

Men byudvikling understøttes ikke kun gennem EU's regionalpolitik og strukturfonde. Stadig flere af EU's sektorpolitikker målrettes udtrykkeligt mod byområder. Det gælder eksempelvis inden for energi, informations- og kommunikationsteknologi, miljø, klima, uddannelse og kultur samt transport, som støtter initiativer som Europæisk Kulturhovedstad, intelligente byer og samfund – det europæiske innovationspartnerskab, Europas miljøhovedstad, Borgmesteraftalen og Mayors Adapt. Mange andre EU-initiativer og direktiver er indirekte rettet mod byområder, f.eks. direktiver om støj og luftkvalitet, migrationspolitiske initiativer og tiltag til nedbringelse af trafiktæthed, som, selv om de ikke er decideret bypolitiske, hovedsagelig vedrører byområder eller gennemføres i byer²².

2.5. Byernes muligheder kan udnyttes bedre

Byerne spiller en vigtig rolle i forbindelse med gennemførelsen af EU's politikker, herunder Europa 2020-strategien. Med den nuværende praksis for politikudformning såvel nationalt som på EU-plan udnyttes den sagkundskab, der findes i byerne, imidlertid ikke fuldt ud, eller det anerkendes ikke, at lokale myndigheder kan spille en væsentlig

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.

rolle i henseende til opfyldelsen af politiske målsætninger formuleret på andre styringsniveauer.

Selv om byer vinder anerkendelse som centrale aktører og den bymæssige dimension bliver stadig mere synlig, er situationen fortsat problematisk. Fjernniveaustyring fungerer ikke altid godt, og samordning af politikker på tværs af sektorer og administrative grænser er vanskelig at gennemføre. De politiske målsætningers stærke sektorfokus mindsker muligheden for synergieffekter mellem sektorer og svækker ejerskabet hos byerne selv. Sektoropdelt politikformulering er en rodfæstet praksis på alle styringsniveauer og svær at komme til livs, fordi såvel målene som indikatorerne til måling af resultaterne som regel også er sektoropdelte. Mangelfuld koordinering mellem forskellige områder af sektorlovgivningen og forskellige styringsniveauer (det lokale, det regionale og det nationale) kan gøre det vanskeligt for byerne at overholde EU's direktiver, f.eks. inden for luftkvalitet²³.

3. KRAV OM EN EU-DAGSORDEN FOR BYERNE

3.1. Et længe erkendt behov for en EU-dagsorden for byerne

Allerede i sin meddelelse fra 1997 "En dagsorden for byerne i Den Europæiske Union"²⁴ argumenterede Europa-Kommissionen for, at en fornyet indsats var nødvendig for at styrke eller retablere de europæiske byers betydning som steder for social og kulturel integration, som kilde til økonomisk fremgang og bæredygtig udvikling og som fundament for demokratiet. Siden har der fundet en udvikling sted med hensyn til rækkevidden af EU's politiske indgreb over for byområder, og byudvikling er blevet en mere fremtrædende del af politikformuleringen i EU. Med Lissabontraktaten er territorial samhørighed endvidere blevet føjet til EU's målsætninger, ligesom flerniveaustyringen er blevet styrket. Politikken er imidlertid fortsat usammenhængende, de bymæssige udfordringer er blevet mere komplekse og det lokale niveaus rolle i forbindelse med formuleringen og gennemførelsen af EU-politikken er til stadighed genstand for debat. Dette afspejles i de senere års fornyede krav om en EU-dagsorden for byerne.

3.2. Fornyede krav om en EU-dagsorden for byerne

I 2011 vedtog *Europa-Parlamentet* en beslutning, hvori der blev argumenteret for en styrkelse af den bymæssige dimension af EU's politikker og det mellemstatslige samarbejde om byudviklingspolitik og fremsat krav om et fælles arbejdsprogram eller en EU-dagsorden for byerne. Europa-Parlamentet fremhævede også behovet for i højere grad at inddrage byerne i disse processer. I midten af 2013 fremsatte en *gruppe af medlemsstater* anført af Nederlandene og Belgien et forslag til en dagsorden for byerne i tilknytning til det mellemstatslige samarbejde om byudvikling, som er blevet videreført af det litauiske, det græske og det italienske formandskab.

Sidst i 2013 fremsatte *Regionsudvalget* sin initiativudtalelse under overskriften "Towards an integrated urban agenda for the EU". I udtalelsen efterlyses en ny integreret EU-dagsorden for byerne, som forankrer den bymæssige dimension strukturelt i EU's politikker og lovgivning. I starten af 2014 talte *Eurocities* for en EU-dagsorden for byerne, som skulle sikre bedre politikkoordinering, integration af byudviklingsmålsætninger i flere politikker og bedre afbalancering af prioriteringerne i

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

²⁴ "En dagsorden for byerne i Den Europæiske Union", KOM(97) 197 endelig.

EU's investeringsprogrammer samt styrke den direkte dialog mellem byerne og Kommissionen og give kommissæren for regionalpolitik en stærkere koordinerende rolle.

Efter byforummet fremsatte flere interesseorganisationer udtrykkelige opfordringer gennem positionspapirer. *Europæiske Kommuner og Regioners Råd* (CEMR) kræver en EU-dagsorden for byerne, som kan sikre adgang til og aktiv deltagelse i politikformuleringsprocessen for alle typer af byer - små, mellemstore og store - og anerkende såvel de funktionelle regioners rolle som behovet for en bedre politikkoordinering. *Energy Cities* bekræfter behovet for at formulere og gennemføre en EU-dagsorden for byerne for fuldt ud at udnytte de lokale myndigheders muligheder og for at gøre territorial samhørighed til et centralt aspekt i EU's politikker.

Ministrene med ansvar for samhørighedspolitikken mødtes i Athen i april 2014 for at diskutere en EU-dagsorden for byerne. Også medlemsstaterne erkendte en række interessenters behov for og forventninger til udvikling af en EU-dagsorden for byerne og anerkendte deres vilje til at engagere sig i processen.

4. DEN GLOBALE DIMENSION AF BYUDVIKLING

I 2050 forventes den andel af verdens befolkning, som lever i byerne, at være på 67 %. Byområder vil opleve en tilgang på 2,6 mia. personer, og landområder vil miste 300 mio., og dette vil navnlig ske i udviklingslandene²⁵. Denne urbanisering indebærer en mulighed for opnåelse af velstand og velfærd for store befolkningsgrupper, men risikerer også at skabe slumkvarterer og områder med ekstrem fattigdom og ikke-bæredygtige sociale, miljømæssige og territoriale udviklingsmønstre. Det er afgørende, at processen styres i så bæredygtig en retning som muligt, idet udviklingen vil påvirke økonomien, klimaet og den sociale stabilitet globalt, og virkningerne dermed også vil kunne mærkes i Europa.

Den voksende bevidsthed om byudviklingens muligheder afspejles i EU's eksterne forbindelser, i det internationale samarbejde og i udviklingsbistanden. I sin nylige meddelelse "Styrkelse af lokale myndigheder i partnerlande for bedre regeringsførelse og mere effektive udviklingsresultater"²⁶ understreger Europa-Kommissionen den afgørende rolle, som lokale myndigheder i byområderne spiller i forbindelse med løsningen af de udviklingsmæssige udfordringer.

I forhandlingerne om udviklingsdagsordenen for perioden efter 2015 er byudvikling blevet et centralt emne. FN's program for bolig- og bebyggelsesmiljø, UN-Habitat, har desuden - for første gang - bedt EU om at bidrage til en global debat om fremtidens byudvikling i form af et fælles indlæg på HABITAT III-konferencen²⁷. Et sådant bidrag vil naturligt nok bygge på EU's overvejelser om en EU-dagsorden for sine egne byer, som kan danne grundlag for et fælles indlæg i den internationale debat. I tillæg hertil vises der i de løbende forhandlinger om en fremtidig global klimaaftale inden for De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC) en stigende interesse for byudvikling og byers betydning.

²⁵ *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, New York 2012.

²⁶ COM(2013) 280 final.

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

5. VIDEREFØRELSE AF OVERVEJELSERNE OM EN EU-DAGSORDEN FOR BYERNE

Inden dagsordenen for byerne videreføres, er det nødvendigt præcist at fastlægge dennes formål og begrundelse samt mulige form og virkemåde. En EU-dagsorden for byerne kan ikke formuleres i et tomrum, men bør være i fuld overensstemmelse med EU's overordnede målsætninger og strategi, særlig den reviderede Europa 2020-strategi. Den bør også passe sammen med nationale politikker og nationale bydagsordener. Mange interessenter deler den opfattelse, at en EU-dagsorden for byerne skal respektere nærhedsprincippet og ikke baseres på ny lovgivning.

5.1. Hvorfor er der behov for en EU-dagsorden for byerne?

En EU-dagsorden for byerne kan tjene flere målsætninger. En EU-dagsorden for byerne kan fremme kvaliteten og effektiviteten af politikkerne gennem en *bedre koordinering* af politikker, aktører og styringsniveauer og en *bedre forståelse* af sammenhængene inden for byudvikling i forbindelse med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af politikkerne. Den kan styrke *byernes engagement i og ejerskab* til EU samt formuleringen og gennemførelsen af politikken på nationalt plan. Den kan understøtte *byernes kapacitet med hensyn til forandring og strukturel omstilling* med henblik på at sikre levedygtige byøkonomier og en socialt, miljømæssigt og territorialt bæredygtig udvikling af byområder. Eftersom den er knyttet til holistiske lokale udviklingsmålsætninger, kan den bringe *politikformuleringen i EU tættere på borgerne*. Endelig kan den vise sig nyttig i forbindelse med EU's bistandspolitik og være et middel til at fremme globale spørgsmål vedrørende bæredygtighed.

De fleste af EU's politikker har en bymæssig dimension, direkte eller indirekte. Imidlertid er der råderum for forbedringer, et større engagement, et bedre samspil mellem de forskellige styringsniveauer og et stærkere fokus på bypolitiske prioriteringer i politikformuleringen på nationalt og EU-plan. Et vigtigt første skridt i forbindelse med fastlæggelsen af en EU-dagsorden for byerne består i at klarlægge, hvor der er mangler, som skal afhjælpes på EU-plan.

Q1. Hvad er de vigtigste begrundelser for en EU-dagsorden for byerne? Hvor kan handling på EU-plan tilføre størst værdi? Hvilke dele af byudviklingen vil kunne drage nytte af en mere koordineret fremgangsmåde mellem forskellige sektorer og styringsniveauer?

5.2. Hvori skulle EU-dagsordenen for byerne bestå?

De hidtidige bidragsydere til debatten har foreslået, at "dagsordenen" snarere burde bestå i en ny arbejdsmetode til at sikre sammenhæng. Andre har foreslået, at den bør tage form af en strategi med prioriteringer for det lange sigt og operationelle retningslinjer for det korte sigt.

En EU-dagsorden for byerne kunne fokusere på et mindre udsnit af vigtige samfundsmæssige udfordringer i Europa såsom CO2-reduktion, klimatilpasning, inklusion eller demografisk udvikling. Det kan overvejes at zoome ind på udfordringer, hvis løsning er særlig vigtig eller påtrængende for byerne, eller hvor byernes engagement har afgørende betydning for resultaterne. Eksempelvis er det græske formandskabs initiativ, hvor fattigdom i byerne gøres til et særligt arbejdsområde for det mellemstatslige samarbejde i forbindelse med dettes bidrag til EU's dagsorden for

byerne, blevet budt velkommen af medlemsstaterne. Borgmesteraftalen er ofte blevet fremhævet som en fremgangsmåde til inddragelse af byerne i gennemførelsen af EU-målsætninger, som måske kan bruges på andre områder.

I en mere ambitiøs EU-dagsorden for byerne vil man imidlertid nok søge at tilvejebringe en ramme, som kan skabe sammenhæng i mangfoldigheden af initiativer og politikker, f.eks. ved at sikre, at sektorpolitikker og instrumenter er indbyrdes afstemt og gensidigt forstærker hinanden.

Q2. Bør en EU-dagsorden for byerne fokusere på et begrænset antal bymæssige udfordringer? Eller bør en EU-dagsorden for byerne tilvejebringe en generel ramme, som kan sætte fokus på den bymæssige dimension af EU-politikkerne over en bred front og således styrke koordineringen mellem sektorpolitikkerne, byen samt nationale og EU-aktører?

5.3. Fastlæggelse af rækkevidde og fokus

Der har allerede været foretaget et stort stykke arbejde for at fastlægge en europæisk model for byudvikling gennem det mellemstatslige samarbejde om byudvikling og især Kommissionens egne overvejelser i forbindelse med "Morgendagens byer"²⁸ - et arbejde, som fordrer bred enighed. Man kunne forestille sig dette arbejde videreført med henblik på mere klart at fastlægge målsætninger og opgaver for bestemte sektorer og aktører.

Q3. Er den europæiske model for byudvikling som den kommer til udtryk i "Morgendagens byer" et tilstrækkeligt grundlag for videreførelse af EU's dagsorden for byerne?

5.4. Styrkelse af byernes engagement i og ejerskab til EU's politikker

Mange af byernes interessenter og interesseorganisationer ser en EU-dagsorden for byerne som et middel til i højere grad at inddrage byerne og disses politiske ledere i formuleringen og gennemførelsen af EU-politikken. En række spørgsmål udestår her. Bl.a. at sikre, at interessenternes synspunkter tages i betragtning i forbindelse med udviklingen af sektorpolitiske initiativer på EU-niveau. Dette kan opnås gennem en bedre udnyttelse af allerede eksisterende redskaber til at engagere og høre interessenter i forbindelse med tilrettelæggelsen af EU's politikker (f.eks. konsekvensanalyser, interessenthøringer eller vurderinger). Nogle har foreslået muligheden for en interessentplatform til vurdering af sammenhængen mellem politikinitiativer på EU-niveau og disses virkning for byområderne, særlig i relation til den reviderede Europa 2020-strategi. Et andet aspekt vedrører den rolle, byerne kan spille med hensyn til fastsættelsen af politiske målsætninger såvel nationalt som på EU-plan, samt spørgsmålet om, hvorvidt EU's og de nationale målsætninger afspejler behovene på det bymæssige plan. Det drejer sig her både om den måde, hvorpå overordnede målsætninger (fra eksempelvis Europa 2020-strategien) omsættes til specifikke sektormålsætninger, og om den måde, hvorpå de gennemføres i de nationale politikker.

²⁸ Ibid., s. 3.

Q4. Hvordan kan byernes interesser bidrage bedre til udviklingen og gennemførelsen af politikker på EU-plan? Er det nødvendigt, at byer i højere grad inddrages i politikformuleringen regionalt, nationalt og på EU-plan? Hvordan?

5.5. Bedre forståelse af byudviklingsprocessen

Et mål med en EU-dagsorden for byerne bør være en politikformulering, som i højere grad afspejler de bymæssige realiteter. Byer er i konstant udvikling, og en god politikformulering må bygge på en dybere forståelse og en mere effektiv deling af viden og erfaringer. Der eksisterer allerede en række ordninger administreret af EU eller medlemsstaterne såsom Horisont 2020, ESPON, Urbact, det fælles programlægningsinitiativ "Urban Europe" og det europæiske informationsnetværk for bypolitik (EUKN). Kommissionen har arbejdet tæt sammen med OECD med det formål dels at udvikle en harmoniseret definition af byområder, dels at opnå en større indsigt i storbyers dynamikker. Kommissionen udvikler også geodata med henblik på at overvåge udviklingen af byområder. Adgangen til viden og data synes ikke at være det største problem. Det er snarere anvendelsen samt den fælles forståelse og udveksling af viden blandt de politiske beslutningstagere på alle styringsniveauer, som trænger til at styrkes. Der er måske også plads til en forbedret koordinering i forbindelse med udviklingen af videnbasen.

Q5. Hvordan styrkes en bymæssig og territorial videnbase og udveksling af erfaringer bedst muligt? Hvilke specifikke dele af videnbasen skal styrkes for bedre at styrke politikformuleringen?

5.6. Sikring af gennemførelsen af EU's dagsorden for byerne

En EU-dagsorden for byerne kan ikke gennemføres på EU-niveau alene. Mange spørgsmål håndteres bedst på det lokale, det regionale eller det nationale plan, og nogle falder uden for EU's kompetencer. Gennemførelsen af en EU-dagsorden for byerne bør desuden være baseret på et samspil mellem forskellige politiske niveauer og sektorer. Det er nødvendigt at overveje, hvordan det mellemstatslige samarbejde og andre politiske processer kan spille bedre sammen, så virkningen øges. Det er tillige nødvendigt at overveje, hvilke roller forskellige spillere skal spille på forskellige styringsniveauer, og hvorledes samspillet og udvekslingen bedst kan støttes.

Q6. Hvilken rolle skal henholdsvis det lokale, det regionale og det nationale niveau samt EU spille i forbindelse med fastlæggelsen, udviklingen og gennemførelsen af en EU-dagsorden for byerne?

Hvis De ønsker at bidrage til debatten om en EU-dagsorden for byerne, bedes dette gjort elektronisk ved benyttelse af den vejledning, som findes på adressen:

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

Bemærk venligst, at denne høring er åben indtil den 26. september 2014.